II

(Muut kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset)

ASETUKSET

KOMISSION TÄYTÄNTÖÖNPANOASETUS (EU) 2019/1344,

annettu 12 päivänä elokuuta 2019,

väliaikaisen tasoitustullin käyttöön ottamisesta Indonesiasta peräisin olevan biodieselin tuonnissa

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen,

ottaa huomioon muista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioista tapahtuvalta tuetulta tuonnilta suojautumisesta 8 päivänä kesäkuuta 2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/1037 ([1]) ja erityisesti sen 12 artiklan,

on kuullut jäsenvaltioita,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

1.1. Vireillepano

(1) Euroopan komissio, jäljempänä 'komissio', pani 6 päivänä joulukuuta 2018 vireille Indonesiasta, jäljempänä 'asianomainen maa', peräisin olevan biodieselin tuontia Euroopan unioniin, jäljempänä 'unioni', koskevan tukien vastaisen tutkimuksen muista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioista tapahtuvalta tuetulta tuonnilta suojautumisesta 8 päivänä kesäkuuta 2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/1037, jäljempänä 'perusasetus', 10 artiklan perusteella. Se julkaisi ilmoituksen ([2]) vireillepanosta, jäljempänä 'vireillepanoilmoitus', *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

(2) Komissio pani tutkimuksen vireille European Biodiesel Boardin, jäljempänä 'EBB' tai 'valituksen tekijä', tehtyä 22 päivänä lokakuuta 2018 valituksen sellaisten tuottajien puolesta, joiden osuus unionin kokonaistuotannosta on 32 prosenttia. Valitusta tukevien tuottajien osuus biodieselin kokonaistuotannosta unionissa on 63 prosenttia.

(3) Ennen tukien vastaisen tutkimuksen vireillepanoa komissio ilmoitti Indonesian viranomaisille vastaanottaneensa asianmukaisesti asiakirjanäyttöön perustuvan valituksen ja kutsui Indonesian viranomaiset neuvotteluihin perusasetuksen 10 artiklan 7 kohdan mukaisesti. Indonesian viranomaiset hyväksyivät neuvottelutarjouksen, ja tapaaminen järjestettiin 3 päivänä joulukuuta 2018. Neuvottelujen aikana ja myöhemmässä kirjeenvaihdossa Indonesian viranomaisten kanssa on otettu asianmukaisesti huomioon Indonesian viranomaisten esittämät huomautukset. Molempia osapuolia tyydyttävään ratkaisuun ei kuitenkaan päästy.

(4) Vireillepanoilmoituksen jälkeen komissio sai vireillepanoa koskevia huomautuksia yhdeltä vientiä harjoittavalta tuottajalta Wilmar Groupilta, jäljempänä 'Wilmar'. Huomautuksissaan Wilmar totesi, että

(a) valituksessa ei esitetty tuen esiintymisestä riittävää näyttöä, joka oikeuttaisi menettelyn aloittamisen,

(b) Indonesian viranomaisilla ei ole käytössä yhtään biodieselteollisuutta hyödyttävää tukijärjestelmää ja

(c) vaikka Indonesian viranomaisilla olisikin tällainen tukijärjestelmä, Wilmar ei saanut siitä tukea.

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

(5) Myös Indonesian viranomaiset väittivät tutkimuksen myöhemmässä vaiheessa, että valituksessa ei esitetty tuen esiintymisestä riittävää näyttöä menettelyn aloittamiseksi.

(6) Wilmar väitti valituksessa mainituista tukijärjestelmistä alustavasti, että EBB ei toimittanut riittävästi näyttöä tuen esiintymisestä ja että sen vuoksi valitus on perusteeton.

(7) Indonesian viranomaisten raa'asta palmuöljystä kantamasta vientiverosta ja vientimaksusta Wilmar totesi, että valituksen tekijä ei toimittanut riittävästi näyttöä siitä, että Indonesian viranomaiset valtuuttavat tai ohjaavat indonesialaisia raa'an palmuöljyn tuottajia.

(8) Lisäksi Wilmar totesi, ettei yksikään valituksessa mainituista tukijärjestelmistä ole vientitukea. Väitetyillä tukijärjestelmillä ei Wilmarin mukaan myöskään yllytetty indonesialaisia biodieselin tuottajia myymään biodieseliä vientiä varten, vaan niillä pikemminkin pyritään saavuttamaan Indonesian kotimaiset biodieselin ja mineraalidieselin sekoitustavoitteet ([3]).

(9) Lopuksi Wilmar totesi, että valituksessa ei esitetä riittävästi näyttöä merkittävän vahingon uhkasta, jonka biodieselin tuonti Indonesiasta unionille aiheuttaa, ja että biodieselin tuonti Indonesiasta ei missään tapauksessa aiheuttanut tällaista vahinkoa.

(10) Mitä tulee tutkimuksen vireillepanovaiheessa käytettävissä olevaan vahingollisia tukia koskevaan näyttöön, komissio asetti valituksen avoimen version saataville ja esitti tuolloin käytettävissä olevaa näyttöä koskevan analyysinsä muistiossa, joka koski tutkimuksen vireillepanon perusteena olevan näytön riittävyyttä. Sen vuoksi, päinvastoin kuin Wilmar väitti, komissio katsoi, että oli olemassa riittävä näyttö, jonka mukaan vahingollista tukea vaikuttaa esiintyvän, ja perusteli asian muistiossa.

(11) Komissio vastaanotti 19 päivänä kesäkuuta 2019 Wilmarin huomautuksen, jossa väitettiin muun muassa, että biodieselin tuonti Indonesiasta ei aiheuttanut unionin tuotannonalalle merkittävän vahingon uhkaa.

(12) Vireillepanoilmoituksessa todetaan kuitenkin, että kaikki alustavien päätelmien vaihetta koskevat tiedot olisi toimitettava 70 päivän kuluessa ilmoituksen julkaisemisesta. Tämä määräaika umpeutui 14 päivänä helmikuuta 2019. Sen vuoksi huomautuksen sitä osaa, joka koski vahingon uhkaa, ei voitu käsitellä alustavassa vaiheessa, vaan sitä käsitellään sen sijaan tutkimuksen lopullisessa vaiheessa. Lisäksi vireillepanoilmoituksen 5.2 kohdassa täsmennetään, että kaikki valitukseen liittyvät huomautukset, myös vahinkoa ja syy-yhteyttä koskevat seikat, olisi toimitettava 37 päivän kuluessa sen julkaisemisesta. Asianomaisia osapuolia, jotka ovat jättäneet kirjallisia huomautuksia tai toimittaneet tietoja 14 päivän helmikuuta 2019 jälkeen, pyydetään ilmoittamaan väliaikaisia toimenpiteitä koskevien huomautustensa yhteydessä, pitävätkö ne huomautuksiaan oleellisina myös tämänhetkisen tutkimuksen kannalta ja miten kyseiset tiedot olisi otettava huomioon lopullisessa vaiheessa.

1.2. **Tutkimusajanjakso ja tarkastelujakso**

(13) Tukia ja vahinkoa koskeva tutkimus kattoi 1 päivän lokakuuta 2017 ja 30 päivän syyskuuta 2018 välisen ajanjakson, jäljempänä 'tutkimusajanjakso'. Vahinkoa koskevaan arvioon vaikuttavien kehityssuuntausten tarkastelu kattoi ajanjakson 1 päivästä tammikuuta 2015 tutkimusajanjakson loppuun, jäljempänä 'tarkastelujakso'. Tarvittaessa komissio tarkasteli myös tietoja, jotka koskivat tutkimusajanjakson jälkeistä aikaa.

1.3. **Asianomaiset osapuolet**

(14) Komissio kehotti vireillepanoilmoituksessa asianomaisia osapuolia ottamaan komissioon yhteyttä tutkimukseen osallistumiseksi. Lisäksi komissio ilmoitti tutkimuksen vireillepanosta erikseen valituksen tekijälle, muille tiedossa oleville unionin tuottajille, tiedossa oleville vientiä harjoittaville tuottajille ja Indonesian viranomaisille, tiedossa oleville tuojille, tavarantoimittajille ja käyttäjille, kauppiaille sekä järjestöille, joita tutkimuksen vireillepanon tiedettiin koskevan, ja kehotti niitä osallistumaan tutkimukseen.

(15) Asianomaisilla osapuolilla oli mahdollisuus esittää huomautuksia tutkimuksen vireillepanosta ja pyytää kuulemista komission ja/tai kauppaan liittyvissä menettelyissä kuulemisesta vastaavan neuvonantajan kanssa.

([3]) Tässä asetuksessa mineraalidieselillä tarkoitetaan fossiilipohjaista tavanomaista dieseliä.

1.4. **Otanta**

(16) Komissio ilmoitti vireillepanoilmoituksessa, että se saattaa soveltaa asianomaisiin osapuoliin otantaa perusasetuksen 27 artiklan mukaisesti.

1.4.1. *Unionin tuottajia koskeva otanta*

(17) Komissio ilmoitti vireillepanoilmoituksessa, että se oli alustavasti valinnut otoksen unionin tuottajista. Komissio perusti otoksen valinnan sellaiseen tuotannon suurimpaan edustavaan määrään, joka voitiin kohtuudella tutkia käytettävissä olevassa ajassa.

(18) Alustavaan otokseen kuului kolme unionin tuottajaa, ja se edusti laajaa maantieteellistä jakaumaa. Otokseen valittujen unionin tuottajien osuus unionin tuotannonalan koko tuotantomäärästä oli yli 18 prosenttia. Komissio kehotti asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksia alustavasta otoksesta.

(19) Komissio sai alustavaa otosta koskevia huomautuksia Wilmarilta. Wilmar kommentoi otoksen kokoa todeten, että kolme tuottajaa ei ollut riittävän suuri otos, ja pyysi, että unionin tuottajien otokseen lisättäisiin kahdesta tuottajasta muodostuva yritysryhmä Biopetrol.

(20) Komissio katsoi, että unionin kolmesta suurimmasta biodieselin tuottajasta koostuva otos oli edustava (myös maantieteellisesti) ja että suurempaa otosta ei voitaisi kohtuudella tutkia käytettävissä olevassa ajassa. Sen vuoksi väite hylättiin.

1.4.2. *Tuojia koskeva otanta*

(21) Pystyäkseen päättämään otannan tarpeellisuudesta ja tarvittaessa valitsemaan otoksen komissio pyysi etuyhteydettömiä tuojia toimittamaan vireillepanoilmoituksessa täsmennetyt tiedot.

(22) Kaksi etuyhteydetöntä tuojaa toimitti pyydetyt tiedot ja suostui osallistumaan otokseen. Yksi niistä toi vähäpätöisiä määriä eikä jälleenmyynyt tuotetta tutkimusajanjaksolla, joten komissio tutki ainoastaan toista etuyhteydetöntä tuojaa. Yhteistyössä toimineiden etuyhteydettömien tuojien vähäisen määrän vuoksi komissio päätti, ettei otanta ollut tarpeen.

1.4.3. *Indonesialaisia vientiä harjoittavia tuottajia koskeva otanta*

(23) Pystyäkseen päättämään otannan tarpeellisuudesta ja tarvittaessa valitsemaan otoksen komissio pyysi kaikkia Indonesiassa toimivia vientiä harjoittavia tuottajia toimittamaan vireillepanoilmoituksessa täsmennetyt tiedot. Lisäksi komissio pyysi Indonesian viranomaisia nimeämään muita mahdollisia vientiä harjoittavia tuottajia, jotka voisivat olla kiinnostuneita osallistumaan tutkimukseen, ja/tai ottamaan yhteyttä niihin.

(24) Neljä asianomaisen maan vientiä harjoittavaa tuottajaa toimitti pyydetyt tiedot ja suostui osallistumaan otokseen. Vastanneiden yritysten tai yritysryhmien osuus viennistä unioniin tutkimusajanjaksolla oli 100 prosenttia. Vientiä harjoittavien tuottajien vähäisen määrän ja yhteistyössä toimimisen korkean asteen vuoksi komissio päätti olla valitsematta otosta ja tarkastella sen sijaan kaikkia indonesialaisia vientiä harjoittavia tuottajia.

1.4.4. *Kyselylomakevastaukset ja tarkastuskäynnit*

(25) Komissio lähetti kyselylomakkeet Indonesian viranomaisille, kyseisille neljälle vientiä harjoittavalle tuottajalle, kolmelle otokseen valitulle unionin tuottajalle ja kahdelle etuyhteydettömälle biodieselin tuojalle.

(26) Komissio sai vastaukset kyselylomakkeeseen Indonesian viranomaisilta, kaikilta vientiä harjoittavien tuottajien ryhmiltä, kaikilta otokseen valituilta unionin tuottajilta ja molemmilta etuyhteydettömiltä tuojilta.

(27) Komissio on hankkinut ja tarkastanut kaikki tiedot, joita se piti tarpeellisina tuen, siitä johtuvan vahingon (myös vahingon uhkan) ja unionin edun määrittämistä varten. Indonesian viranomaisten ja Jakartassa sijaitsevan Indonesian tasavallan kauppaministeriön tiloihin tehtiin tarkastuskäynti, jonka aikana tavattiin myös muiden asianosaisten ministeriöiden virkamiehiä.

(28) Perusasetuksen 26 artiklan mukaisia tarkastuskäyntejä tehtiin seuraavien yritysten toimitiloihin:

Unionin tuottajat ja niihin etuyhteydessä olevat yritykset:

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

— Saipol, Grand-Couronne, Ranska

— Verbio Vereinigte BioEnergie AG, Leipzig, Saksa

Etuyhteydetön tuoja:

— Gunvor BV, Geneve, Sveitsi ([4])

Indonesialaiset vientiä harjoittavat tuottajat ja niihin etuyhteydessä olevat yritykset:

— 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, Espanja

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

— PT Ciliandra Perkasa, Jakarta, ja 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) Kyselyvastausten, puutteita koskevien kirjeiden ja tarkastuskäyntien jälkeen (kuten 219–227 kappaleessa selitetään) komissio totesi, että Indonesian viranomaiset ja Wilmar eivät toimineet tutkimuksessa täysin yhteistyössä, sillä:

(a) PT Perkebunan Nusantara, jäljempänä 'PTPN', Indonesian valtion täysin omistama raa'an palmuöljyn tuottaja, ei vastannut Indonesian viranomaisille tarkoitetun kyselylomakkeen lisäykseen B annetussa määräajassa, vaikka se oli yksi niistä yrityksistä, joilta vastausta pyydettiin, ja

(b) Wilmar ei antanut kattavaa vastausta puutteita koskevan kirjeen taulukkoon 2 ja toimitti pyydetyt tiedot vain osittain.

(30) Sen vuoksi komissio laati sekä Indonesian viranomaisille että Wilmarille 28 artiklaa koskevan kirjeen niiden tietoja osalta, joita ne eivät toimittaneet. Näin ollen komissio käytti puuttuvien tietojen osalta käytettävissä olevia tietoja.

2. TARKASTELTAVANA OLEVA TUOTE JA SAMANKALTAINEN TUOTE

2.1. **Tarkasteltavana oleva tuote**

(31) Tarkasteltavana oleva tuote on Indonesiasta peräisin olevat rasvahappomonoalkyyliesterit ja/tai parafiiniset kaasuöljyt, jotka on valmistettu synteesillä ja/tai vetykäsittelyllä ja jotka ovat muuta kuin fossiilista alkuperää (tunnetaan yleisesti 'biodieselinä'), joko puhtaassa muodossa tai seokseen sisältyvinä, jäljempänä 'tarkasteltavana oleva tuote'.

(32) Tutkimuksessa todettiin, että Indonesiassa tuotettu biodiesel on pääasiassa palmuöljystä johdettua palmuöljymetyyliesteriä, jäljempänä 'PME'. Unionissa tuotettu biodiesel on sen sijaan pääasiassa rapsimetyyliesteriä, jäljempänä 'RME', mutta sitä tuotetaan myös muista syöteöljyistä, kuten jäteöljyistä sekä neitsytöljyistä.

([4]) Sveitsiin sijoittautunut etuyhteydetön tuoja tarkastettiin EU:hun suuntautuvan tuonnin osalta.

(33) PME ja RME kuuluvat kumpikin rasvahappomonoalkyyliestereiden luokkaan. Termi 'esteri' viittaa kasviöljyjen transesteröintiin eli alkoholin sekoittamiseen öljyyn, jolloin syntyy biodieseliä ja sivutuotteena glyserolia. Termi 'metyyli' viittaa metanoliin, joka on prosessissa yleisimmin käytetty alkoholi. Rasvahappomonoalkyyliesterit tunnetaan myös 'rasvahappometyyliesteinä' tai 'FAME:ina'.

(34) Vaikka PME ja RME ovat molemmat rasvahappomonoalkyyliestereitä, niillä on myös osittain erilaisia fyysisiä ja kemiallisia ominaisuuksia ja erilainen suodatettavuuden rajalämpötila, jäljempänä 'CFPP'. CFPP on lämpötila, jossa tietyt polttoaineen osat kiteytymisen tai hyytymisen vuoksi tukkivat polttoainesuodattimen. RME:n CFPP voi olla – 14 °C, kun taas PME:llä se on noin 13 °C. Markkinat kuvaavat tietyn CFPP:n biodieselin FAMEXina, kuten FAME 0:na tai FAME 5:nä.

(35) Tarkasteltavana oleva tuote luokitellaan tällä hetkellä CN-koodeihin ex 1516 20 98 (Taric-koodit 1516 20 98 21, 1516 20 98 29 ja 1516 20 98 30), ex 1518 00 91 (Taric-koodit 1518 00 91 21, 1518 00 91 29 ja 1518 00 91 30), ex 1518 00 95 (Taric-koodi 1518 00 95 10), ex 1518 00 99 (Taric-koodit 1518 00 99 21, 1518 00 99 29 ja 1518 00 99 30), ex 2710 19 43 (Taric-koodit 2710 19 43 21, 2710 19 43 29 ja 2710 19 43 30), ex 2710 19 46 (Taric-koodit 2710 19 46 21, 2710 19 46 29 ja 2710 19 46 30), ex 2710 19 47 (Taric-koodit 2710 19 47 21, 2710 19 47 29 ja 2710 19 47 30), 2710 20 11, 2710 20 15, 2710 20 17, ex 3824 99 92 (Taric-koodit 3824 99 92 10, 3824 99 92 12 ja 3824 99 92 20), 3826 00 10 ja ex 3826 00 90 (Taric-koodit 3826 00 90 11, 3826 00 90 19 ja 3826 00 90 30).

2.2. **Samankaltainen tuote**

(36) Tutkimuksessa kävi ilmi, että seuraavilla tuotteilla on samat fyysiset, kemialliset ja tekniset perusominaisuudet ja käyttötarkoitukset:

(a) tarkasteltavana oleva tuote,

(b) Indonesian kotimarkkinoilla tuotettu ja myyty tuote,

(c) unionin tuotannonalan unionissa tuottama ja myymä tuote.

(37) Komissio katsoi, että tässä tutkimuksessa kyseiset tuotteet ovat näin ollen samankaltaisia tuotteita perusasetuksen 2 artiklan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

3. **TUET**

3.1. **Tämän tutkimuksen soveltamisalaan kuuluvat tuet ja tukiohjelmat**

(38) Saatavilla olevien tietojen, kuten valitukseen, vireillepanoilmoitukseen ja komission kyselylomakkeeseen saatuihin vastauksiin sisältyvien tietojen, perusteella komissio tutki tukea, jota Indonesian viranomaisten väitetään antavan seuraavien tukiohjelmien kautta:

(a) suora varojen siirto, kuten biodieselin tukirahaston (Biodiesel Subsidy Fund) kautta myönnetyt suorat tuet;

(b) valtion tuki biodieselteollisuudelle muun muassa tarjoamalla raakaa palmuöljyä riittämättömänä pidettävää vastiketta vastaan;

(c) valtion tuki biodieselteollisuudelle muun muassa menetettyinä ja kantamatta jääneinä tuloina, esimerkiksi tiettyjä investointeja koskevat tuloveroetuudet, teollisuusaluetuet, edelläkävijäalan veroedut, tuontivero-järjestely sekä ALV:tä koskeva verovapautus;

(d) indonesialaisen vienti-tuontipankin (Indonesian Eximbank) edullisin ehdoin myöntämät vientirahoitus ja -takuut.

3.2. **Valtion tuki biodieselteollisuudelle suorilla varojen siirroilla biodieselin tukirahaston (Biodiesel Subsidy Fund) kautta**

3.2.1. *Valitus ja tukijärjestelmä*

(39) Valituksen tekijä väitti, että Indonesian viranomaiset tukevat biodieselteollisuutta myöntämällä indonesialaisille biodieselin tuottajille avustuksia, jotka ovat suuruudeltaan Indonesian viranomaisten biodieselille määrittämän viitehinnan ja öljy-yhtiöiden biodieselistä maksaman biodieselin hinnan eli dieselin viitehinnan välinen erotus.

(40) Tutkimuksessa vahvistettiin, että biodieselin tukirahasto, joka on osa palmuöljyn viljelyn rahastoa (Oil Palm Plantation Fund), jäljempänä 'OPPF', perustettiin vuonna 2015 presidentin asetuksella nro 61/2015.

(41) Presidentin asetuksella nro 61/2015 valtuutettiin OPPF:n hallinnointivirasto, jäljempänä 'hallinnointivirasto', kantamaan palmuöljyhyödykkeiden viennistä vientimaksuja valtiovarainministerin asetuksen nro 133/PMK.05/2015 nojalla.

(42) Tulliviranomaisten palmuöljyhyödykkeiden viennistä keräämät tulot muodostavat OPPF:n varat, ja virallisesti OPPF on hallinnointiviraston määräysvallassa.

(43) Mitä korkeammalla arvonlisäketjussa tuote on, sitä korkeampi vientimaksu. Raa'an palmuöljyn vientimaksu oli tutkimusajanjaksolla 50 USD/tonni ja johdannaisten, kuten biodieselin, vientimaksu oli 20 USD/tonni.

(44) Presidentin asetuksilla 24/2016 ja 26/2016 Indonesian viranomaiset täsmensivät, että biodieselin tukirahaston tehtäviin kuuluu biodieselin hankinta ja käyttö kotimarkkinoilla. Indonesian viranomaiset säätivät etenkin, että OPPF:ää käytetään tukemaan hallintoelinten nimeämien yksiköiden toteuttamia biodieselin ostoja.

(45) Lisäksi presidentin asetuksen nro 26/2016 9 §:n 1 momentissa säädetään, että EBTKE:n pääjohtaja nimittää sen polttoaineyksikön (Petrofuel Entity), joka hoitaa biodieselin hankinnat 4 §:n mukaisesti rahaston hallinnointiviraston rahoituksen puitteissa ottaen huomioon rahaston hallinnointiviraston ohjauskomitean toimintatavat, ja 9 §:n 8 momentissa säädetään, että 7 momentissa tarkoitetun ministerin hyväksynnän pohjalta EBTKE:n pääjohtaja a) nimittää ministerin puolesta ne biodieselin tuottajat, jotka osallistuvat biodieselin hankintaan, ja b) jakaa biodiesel-kiintiöt kullekin biodieselin tuottajalle. Lisäksi hallinnointiviraston ohjauskomitea koostuu yksinomaan Indonesian viranomaisten eri ministeriöiden virkamiehistä.

(46) Niillä biodieselin tuottajilla, jotka ovat päättäneet osallistua ja joille on myönnetty kiintiö kyseisen asetuksen nojalla, on velvollisuus myydä kuukausittain tietty määrä biodieseliä mainituille polttoaineyksiköille. Tähän mennessä Indonesian viranomaiset ovat nimittäneet seuraavat polttoaineyksiköt:

(a) PT Pertamina, jäljempänä 'Pertamina', valtion omistama öljy- ja kaasuyhtiö, ja

(b) PT AKR Corporindo Tbk, jäljempänä 'AKR', yksityinen öljy- ja kaasuyhtiö.

(47) OPPF kaavailee erityistä maksumekanismia, jossa Pertamina (ja joidenkin pienten määrien osalta AKR) maksaa biodieselin tuottajille dieselin viitehinnan (eikä biodieselin viitehintaa, joka olisi tutkimusajanjaksolla ollut korkeampi) ja hallinnointivirasto maksaa biodieselin tuottajille dieselin viitehinnan ja biodieselin viitehinnan välisen erotuksen OPFF:stä.

(48) Dieselin ja biodieselin viitehinnan määrittää energiasta ja mineraalivaroista vastaava ministeri presidentin asetuksen nro 61/2015 19 §:n mukaisesti seuraavasti:

(a) Dieselin viitehinta perustuu Platts Singaporen ilmoittamiin öljyn hintoihin (MOPS) ([5]) ja dieselin tuotantokustannuksiin Indonesiassa.

(b) Valtiovarainministerin asetuksen nro 2026/2017 mukaan biodieselin viitehinta perustuu raa'an palmuöljyn kotimarkkinahintaan, johon lisätään jalostuskustannukset (125 USD/tonni 5 päivään toukokuuta 2017 asti ja sen jälkeen 100 USD/tonni). Tarkastuskäynnin aikana Indonesian viranomaiset selittivät, että raa'an palmuöljyn kotimarkkinahintaan lisättävien jalostuskustannusten määrää tarkastellaan vuosittain, mutta tarkastelu ei välttämättä johda määrän muuttumiseen. Indonesian viranomaiset itse asiassa selittivät, että jos jalostuskustannusten määrä on vuotuisen tarkastelun perusteella edelleen asianmukainen, muutoksia ei tehdä.

(49) Kukin biodieselin tuottaja siis – myös kaikki vientiä harjoittavat tuottajat – laskuttaa Pertaminalta (tai mahdollisesti AKR:ltä) sen biodieselin määrän, jonka ostaja on velvollinen käyttämään sekoitusvelvoitteen puitteissa, ja Pertamina (tai AKR) maksaa tuottajalle kyseisen ajanjakson dieselin viitehinnan. Tutkimuksessa kävi ilmi, että suurin osa biodieselin tuottajien myynnistä suuntautui Pertaminalle ja pieni osa AKR:lle. Myynti AKR:lle tapahtui täysin samoin hinnoin ja ehdoin kuin myynti Pertaminalle. Näin ollen komissio keskittyi jäljempänä esitetyssä analyysissaan Pertaminalle suuntautuneeseen myyntiin.

([5]) MOPS (Mean of Platts Singapore) on S&P Global Plattsin julkaisemien, öljytuotteiden Singaporen hintoihin perustuvien arvioiden keskiarvo.

(50) Jotta biodieselin tuottaja saa takaisin Pertaminan ja AKR:n maksaman hinnan (joka perustuu dieselin viitehintaan) ja biodieselin viitehinnan välisen hinnan erotuksen, sen on lähetettävä samasta määrästä lisälasku hallinnointivirastolle ja liitettävä mukaan tietyt asiakirjat. Saatuaan laskun ja tarkastettuaan sen hallinnointivirasto maksaa asianomaiselle biodieselin tuottajalle kyseisen ajanjakson dieselin viitehinnan (tapauksen mukaan Pertaminan tai AKR:n maksaman hinnan) ja biodieselin viitehinnan välisen erotuksen.

(51) Tässä tutkimuksessa komissio tutki, aiheutuuko Indonesian viranomaisten käyttöön ottamasta toimenpidekokonaisuudesta, jolla tuetaan Indonesian biodieselteollisuutta hallinnointiviraston suorittamilla maksuilla, tasoitustoimenpiteiden käyttöönoton mahdollistavaa tukea.

(52) Tasoitustoimenpiteiden käyttöönoton mahdollistavan tuen esiintymisen vahvistaminen edellyttää kolmen tekijän olemassaoloa: a) taloudellinen tuki tai tulo-/hintatuki; b) etu ja c) erityisyys (perusasetuksen 3 artikla).

3.2.2. *Analyysi*

3.2.2.1. Taloudellinen tuki

(53) Heti tutkimuksen aluksi komissio totesi, että kaikki vientiä harjoittavat tuottajat osallistuivat biodieselin hankintaan ja olivat siten velvollisia myymään biodieseliä Pertaminalle ja AKR:lle. Komissio totesi myös, että tutkimusajanjaksolla biodieselin viitehinta oli korkeampi kuin mineraalidieselin viitehinta. Tästä syystä OPPF suoritti tutkimusajanjaksolla maksuja kaikille vientiä harjoittaville tuottajille.

(54) Perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa säädetään, että valtion taloudellista tukea esiintyy, jos julkisten viranomaisten käytäntö käsittää varojen suoran siirron. Tukia ja tasoitustulleja koskevan WTO-sopimuksen, jäljempänä 'tukisopimus', määräysten ja perusasetuksen 2 artiklan säännösten mukaisesti 'julkisella viranomaisella' tarkoitetaan alkuperä- tai viejämaan alueella toimivaa julkista elintä.

(55) WTO:n valituselimen raportissa ([6]) "US-Anti-Dumping and Countervailing Duties (China)" todetaan, että termillä 'julkinen elin' tarkoitetaan yksikköä, jolla on, joka harjoittaa tai jolle on annettu viranomaisten toimivaltaa.

(56) Komissio totesi, että OPPF on Indonesian viranomaisten perustama ja Indonesian viranomaiset ovat nimenomaisesti valtuuttaneet hallinnointiviraston suorittamaan maksuja biodieselin tuottajille.

(57) Ensinnäkin, presidentin asetuksen nro 66/2018 11 §:ssä määritellään OPPF:n toimeksianto ja laajennetaan sitä seuraavasti: 1) Kerättyjen varojen käyttö a) palmuöljyn viljelyyn liittyvien henkilöresurssien kehittämiseen; b) palmuöljyn viljelyyn liittyvään tutkimukseen ja kehittämiseen; c) palmuöljyn viljelyn edistämiseen; d) palmuöljyn viljelyn nykyaikaistamiseen; ja e) palmuöljyn viljelyyn liittyviin tiloihin ja infrastruktuuriin. 2) Kerättyjen varojen käyttö 1 kohdassa tarkoitettuihin intresseihin, mukaan lukien palmuöljyn viljelytuotteiden käyttö elintarviketarkoituksiin, palmuöljyn viljelyyn liittyvän jatkojalostusteollisuuden kehittäminen ja biodieselin hankinta ja käyttö.

(58) Toiseksi, mainitun asetuksen 18 §:n 1 momentissa säädetään nimenomaisesti, että 11 §:n 2 momentissa tarkoitetulla varojen kohdentamisella biodieselin tarjoamiseen ja käyttöön pyritään kattamaan dieselin markkinaindeksihinnan ja biodieselin markkinaindeksihinnan välinen erotus.

(59) Näin ollen komissio totesi, että OPPF:ää koskevissa säädöksissä nimenomaisesti vahvistetaan, että sen varoja käytetään biodieselin tuottajien hyväksi.

(60) Tätä varten Indonesian viranomaiset antoivat presidentin asetuksen nro 61/2015 1 §:n 4 momentin nojalla hallinnointivirastolle oikeuden käyttää raa'asta palmuöljystä ja sen johdannaisista kannettuja vientiveroja ja vientimaksuja ja ottivat käyttöön biodieselin hankintaan ja käyttöön sovellettavan tullin. Keräämisen hoitavat käytännössä kuitenkin tulliviranomaiset. Sen vuoksi komissio katsoi, että hallinnointivirastolla on, se harjoittaa tai sille on annettu viranomaisten toimivaltaa.

([6]) Valituselimen raportti, *United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS379/AB, 11. maaliskuuta 2011, 317 kohta. Ks. myös valituselimen raportti, United States – Countervailing Duty Measures on Certain Products from China, WT/DS437/AB/RW, 16. heinäkuuta 2019, 5.96 kohta.

(61) Näin ollen komissio päätteli, että edellä esitetty oikeudellinen kehys selkeästi antaa hallinnointivirastolle mahdollisuuden suorittaa viranomaistehtäviä biodieselsektorilla. Sen vuoksi komissio päätteli, että hallinnointivirasto toimii julkisena elimenä perusasetuksen 2 artiklan b alakohdassa sekä perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitetulla tavalla ja WTO:n oikeuskäytännön mukaisesti.

(62) Edellytyksenä olevan varojen suoran siirron osalta tutkimuksessa vahvistettiin, että saatuaan biodieselin tuottajilta laskun ja asianmukaiset asiakirjat ([7]) ja tehtyään asianmukaiset tarkastukset hallinnointivirasto maksaa summan (eli dieselin viitehinnan ja biodieselin viitehinnan erotuksen) suoraan biodieselin tuottajille. Komissio totesi vielä, etteivät Indonesian viranomaiset tai vientiä harjoittavat tuottajat kiistäneet sitä, että hallinnointivirasto teki suoria käteis-/pankkisiirtoja niille tuottajille, jotka myivät biodieseliä Pertaminalle ja AKR:lle, Pertaminan ja AKR:n mineraalidieselistä maksaman viitehinnan ja biodieselin viitehinnan erotuksen kattamiseksi. Näin ollen komissio katsoi, että hallinnointiviraston maksamat avustukset ovat varojen suoraa siirtoa perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

(63) Tältä osin hylätään Indonesian viranomaisten esittämä väite, jonka mukaan varat, joita hallinnointivirasto käytti biodieselin tuottajille suoritettuihin maksuihin, olivat kokonaan peräisin yksityisistä lähteistä eivätkä ne siksi olleet taloudellista tukea. Komissio totesi, että perusasetuksessa ei tukisopimuksen mukaisesti oteta huomioon viranomaisten siirtämien varojen alkuperää tai luonnetta (julkinen tai yksityinen). Sen sijaan arvioitaessa taloudellisen tuen esiintymistä tarkastellaan sen liiketoimen luonnetta, jolla viranomaiset tekevät taloudellista arvoa sisältävän siirron. Toisin sanoen merkityksellistä on se, että varojen siirto johtuu valtiosta (eikä kyseessä ole yksityisten toimijoiden yksityiset varat) ([8]). Monenlaiset liiketoimet kuuluvat 1 artiklan 1.1 kohdan (a)(1) alakohdassa tarkoitettuun taloudelliseen tukeen. Mainitun 1 artiklan 1.1 kohdan (a)(1) alakohdan i ja ii alakohdan mukaan taloudellista tukea voidaan myöntää viranomaisten tekemällä suoralla siirrolla tai luopumalla julkisista tuloista, jotka muuten perittäisiin ([9]). Kuten jo selitettiin, julkisena elimenä hallinnointivirasto teki biodieselin tuottajille OPPF:stä suoria siirtoja, jotka rahoitetaan keräämällä pakollisia vientiveroja ja vientimaksuja julkisilta ja yksityisiltä toimijoilta, minkä vuoksi ne ovat täysin WTO:n valituselimen määrittelemän taloudellisen tuen mukaisia.

(64) Edellä esitetyn lisäksi komissio totesi, että OPPF:n käytettävissä olevat varat ovat peräisin raa'asta palmuöljystä ja sen johdannaisista kannettavista vientimaksuista ja -veroista. Indonesian viranomaiset selittivät tarkastuskäynnin aikana, että tulliviranomaiset perivät vientimaksun ennen tavaroiden vientiä, ja vaikka viranomaiset väittivätkin, että maksu kannetaan pelkästään OPPF:n rahoittamiseksi, ne eivät pystyneet osoittamaan, että se kannetaan Indonesian valtion talousarvion ulkopuolella. Koska päinvastaista näyttöä ei ollut, komissio katsoi, että maksu perittiin valtion yleisen talousarvion puitteissa. Se, että maksu ohjataan tämän jälkeen OPPF:lle, on Indonesian viranomaisten tapa käyttää vientimaksuista ja -veroista kerättyjä julkisia tuloja. Joka tapauksessa OPPF toimii varoilla, jotka kerätään Indonesian viranomaisten määräämillä vientimaksuilla ja -veroilla ja joita valvoo hallinnointivirasto. Sen vuoksi ne ovat julkisia varoja riippumatta siitä, ovatko ne erottamaton osa valtion talousarviota.

(65) Indonesian viranomaisten väitteeseen, jonka mukaan varojen siirtämisestä OPPF:ltä biodieselin tuottajille ei koidu vastaanottajille etua, koska biodieselin tuottajat ovat maksaneet OPPF:lle enemmän kuin saaneet siltä, komissio toteaa seuraavaa. Ensinnäkin OPPF:llä on muitakin tehtäviä kuin biodieselteollisuuden tukeminen. OPPF liittyy enemmänkin koko palmuöljyn arvoketjua koskevaan Indonesian viranomaisten politiikkaan. Kaikki raa'an

([7]) Energiasta ja mineraalivaroista vastaavan ministerin asetuksen nro 26/2006 13 §:n mukaan biodieselin tuottajien on liitettävä laskuun seuraavat asiakirjat: i) kopio uusien uusiutuvien energialähteiden ja energiansäästön viraston (Directorate General of New Renewable Energy and Energy Conservation), jäljempänä 'EBTKE', ministerin puolesta antamasta päätöksestä, jonka mukaan yritys saa osallistua biodieselin hankintaan ja jossa ilmoitetaan asianomaisten tuottajien kapasiteettiin perustuvat biodiesel-kiintiöt; ii) kopio asianomaisen biodieselin tuottajan ja Pertaminan välisestä biodieselin hankintasopimuksesta; iii) Pertaminan ja asianomaisen biodieselin tuottajan allekirjoittama todistus, jossa on Indonesian viranomaisten leima ja joka sisältää tiedot toimitetun biodieselin toimituspaikasta, määrästä ja tyypistä sekä kuljetusmaksujen määrästä; ja iv) kopio varojen hallinnointiviraston ja asianomaisen biodieselin tuottajan välisestä sopimuksesta.

([8]) Valituselimen raportti, United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, WT/DS379/AB/R, 25. maaliskuuta 2011, DSR 2011:V, s. 2869, 284 ja 309 kohta.

([9]) Valituselimen raportti, United States – 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, 20. joulukuuta 2005, DSR 2005:XXIII, s. 11357, 52 kohta.

palmuöljyn (ja jalostettujen tuotteiden) viejät tosiaankin maksavat rahastolle maksun, kun ne vievät tuotteensa. Raakaa palmuöljyä voidaan käyttää monenlaisissa sovelluksissa, kuten elintarvikkeissa, kosmetiikassa ja kemianteollisuudessa. OPPF:lle kerätyt vientimaksut eivät näin ollen liity yksinomaan varojen siirtoon biodieselteollisuudelle eikä niiden automaattinen kuittaaminen ole mahdollista.

(66) Toiseksi, kuten 64 kappaleessa jo selitetään, hallinnointiviraston käyttämät varat ovat täysin peräisin Indonesian viranomaisten yleisestä talousarviosta, josta ne osoitettu OPPF:lle. Vientimaksun perimisen suorittaa tulli, ja suoritukset maksetaan valtion yleiseen talousarvioon. Käytetyt varat eivät tämän vuoksi vastaa biodieselin tuottajien vapaaehtoisia maksuja, jotka käytetään kokonaisuudessaan biodieselin tuottajien hyväksi (kuulematta biodieselin tuottajia, joilla ei ole mitään sanomista siihen, miten OPPF:ää käytetään). Varat kerätään Indonesian viranomaisten perimillä pakollisilla vientimaksuilla ja -veroilla, joista osan maksavat biodieselin tuottajat, raa'an palmuöljyn tuottajat ja muut raa'asta palmuöljystä valmistettuihin tuotteisiin liittyvät tuottajat. Tämän jälkeen Indonesian viranomaiset päättävät käyttää kyseisiä varoja biodieselin tuottajien hyväksi OPPF:n kautta.

(67) Komissio totesi myös, että vientiä harjoittavat tuottajat ilmoittivat kyselyvastauksissaan, että suurin osa biodieselin tuotannossa käytetystä raa'asta palmuöljystä on saatu paikallisista lähteistä, eikä siihen näin ollen sovelleta vientiveroa eikä vientimaksua. Sen vuoksi komissio oletti, että raa'an palmuöljyn vienti, josta vientiä harjoittavat tuottajat (tai tarkemmin sanottuna niihin etuyhteydessä olevat raa'an palmuöljyn tuottajat) maksoivat vientiveroja ja vientimaksuja, koski muita arvoketjuja kuin biodieselin arvoketjua.

(68) Näin ollen komissio päätteli, että Indonesian viranomaisten kyseisestä viennistä kantamat vientiverot ja vientimaksut eivät liity biodieselteollisuuteen sellaisenaan, joten Indonesian viranomaisten väite, jonka mukaan OPPF:stä ei koidu etua tuensaajille, koska biodieselin tuottajat maksoivat OPPF:ään enemmän kuin ne siitä saivat, hylätään. Itse asiassa päin vastoin kuin Indonesian viranomaiset väittivät, vientiä harjoittavat tuottajat olivat biodieselin arvoketjun osalta paremmassa asemassa siinä mielessä, että ne saivat OPPF:ltä enemmän kuin ne olivat maksaneet sille.

(69) Edellä esitetyn perusteella komissio päätteli, että hallinnointiviraston biodieselin tuottajille suorittamat maksut ovat perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettua taloudellista tukea julkisten viranomaisten tekemien varojen suoran siirron muodossa. On selvää, että Pertaminan ja AKR:n hallinnointiviraston sekoitusvaatimusten mukaisesti tekemät biodieselin hankinnat kattoivat Pertaminan ja AKR:n maksaman (mineraalidieselin viitehintaan perustuvan) hinnan ja (korkeamman) biodieselin viitehinnan välisen erotuksen. Näin ollen biodieselin tuottajat saivat Indonesian viranomaisilta avustuksen, joka oli mainitun eron suuruinen ([10]).

3.2.2.2. Etu

(70) Edellä esitetyistä syistä komissio katsoi, että hallinnointiviraston suorittamista suorista siiroista koitui etua vientiä harjoittaville tuottajille.

(71) Vientiä harjoittavat tuottajat ovat järjestelmän puitteissa paremmassa tilanteessa kuin ilman sitä. Yksinkertaistettuna kyse on siitä, että hallinnointiviraston tekemät varojen siirrot ovat avustuksia, ja markkinoilla ilmaisia avustuksia ei tunneta. Biodieselin tuottajat olivat kyseisten avustusten ansiosta paremmassa asemassa markkinoilla kuin ne muuten olisivat olleet ([11]). Ilman järjestelmää biodieselin tuottajat saisivat Pertaminalta ja AKR:ltä vain mineraalidieselin hintaan perustuvan maksun.

(72) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoi, että maksuista, jotka hallinnointivirasto suoritti biodieselin tuottajille ja jotka kattoivat myydystä biodieselistä Pertaminan maksaman dieselin viitehinnan ja biodieselin viitehinnan välisen erotuksen, koituu tuottajille perusasetuksen 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua etua.

([10]) Ks. valituselimen raportit, 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, 24. toukokuuta 2013, DSR 2013:I, s. 7 kohta, 5.119 ja 5.120 kohta.

([11]) Paneelin raportti, United States – Subsidies on Upland Cotton, WT/DS267/R, Add.1 – Add.3 ja Corr.1, 21. maaliskuuta 2005, sellaisena kuin se on muutettuna valituselimen raportilla, WT/DS267/AB/R, DSR 2005:II, s. 299, 7.1116 kohta.

3.2.2.3. Erityisyys

(73) Ensinnäkin komissio totesi, että OPPF:ää voivat käyttää vain tietyt teollisuudenalat, jotka kaikki liittyvät raa'an palmuöljyn arvoketjuun. Rajoitus johtuu suoraan sovellettavasta lainsäädännöstä. Ensinnäkin palmuöljyn arvoketjun tukeminen on presidentin asetuksen nro 61/2015, jolla OPPF perustetaan, päätavoite. Sen johdanto-osassa todetaan, että OPPF:ää tarvitaan palmuöljyn viljelyn jatkuvaa kehittämistä varten ja että palmuöljyn viljelyn jatkuva kehittäminen edellyttää kansallista strategiaa ja varojen hallinnointia. Sen 1 §:ssä täsmennetään, että palmuöljyn viljelyllä tarkoitetaan kaikkia toimia, jotka ovat osa palmuöljyn viljelyyn liittyvien luonnonvarojen, henkilöstön, tuotantotilojen, koneiden ja laitteiden, viljelyn, sadonkorjuun, jalostuksen ja markkinoinnin hallinnointia.

(74) Säädöksen 11 §:ssä säädetään, että kerättyjä varoja käytetään a) palmuöljyn viljelyyn liittyvien henkilöresurssien kehittämiseen; b) palmuöljyn viljelyyn liittyvään tutkimukseen ja kehittämiseen; c) palmuöljyn viljelyn edistämiseen; d) palmuöljyn viljelyn nykyaikaistamiseen; ja e) palmuöljyn viljelyyn liittyviin tiloihin ja infrastruktuuriin.

(75) Komissio katsoi sen vuoksi, että OPPF on perusasetuksen 4 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti oikeudellisesti erityinen, koska lainsäädäntö, jonka nojalla avustuksia myöntävä viranomainen toimii, rajoittaa mahdollisuuden saada tukea nimenomaisesti tiettyihin yrityksiin eli niihin, jotka ovat mukana raa'an palmuöljyn arvoketjussa.

(76) Vaikka oikeudellista erityisyyttä ei olisi olemassa, komissio katsoi joka tapauksessa, että Indonesian viranomaiset ohjaavat hallinnointiviraston tukemaan käytännössä ainoastaan biodieselteollisuutta. Tutkimuksen kuluessa kerätty näyttö, johon viitataan 122 kappaleessa, osoittaa, että suurin osa viraston varoista on tarkoitettu siihen, että biodieselin tuottajille maksetaan MOPS:n ja biodieselin viitehinnan välinen erotus.

(77) Komissio katsoi sen vuoksi, että Indonesian viranomaiset hallinnoivat OPPF:ää tavalla, joka tekee siitä käytännössä erityisen. Perusasetuksen 4 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan tuki voi olla todellisuudessa erityistä, jos tietyt edellytykset täyttyvät (kuten: tukiohjelmaa hyödyntää rajoitettu määrä tiettyjä yrityksiä; sitä hyödyntävät pääasiallisesti tietyt yritykset; tukea myönnetään suhteettoman suuressa määrin tietyille yrityksille; tapa, jolla myöntävä viranomainen käyttää harkintavaltaa päätettäessä tuen myöntämisestä). Tässä tapauksessa komissio totesi, että OPPF:n käyttäytyminen on täysin mainittujen edellytysten mukaista. Etenkin siksi, kuten edellä selitetään, että varat käytetään pääasiassa biodieselteollisuuden hyväksi ja myöntävä viranomainen käytti varoja myöntäessään harkintavaltaansa.

(78) Päätelmä on myös WTO:n oikeuskäytännön mukainen. Asiassa *EC and certain Member States – Large Civil Aircraft* paneeli totesi, että sanan "pääasiallinen" tavanomainen tarkoitus sisältää ajatuksen "muodostaa keskeisen tai tärkeimmän tekijän; on vallitseva". Näin ollen kohdan "{tukiohjelmaa} hyödyntävät pääasiallisesti tietyt yritykset" voidaan katsoa tarkoittavan yksinkertaisesti tilannetta, jossa tukiohjelmaa käyttävät ennen kaikkea ja enimmäkseen tietyt yritykset ([12]). Kyseisessä päätöksessä paneeli totesi lisäksi, että jos tukiohjelma on käytössä taloudessa, jossa on vain muutamia teollisuudenaloja, se seikka, että nämä teollisuudenalat ovat olleet tukiohjelman tärkeimpiä tuensaajia, ei välttämättä osoita "pääasiallista käyttöä". Tällöin se, että kyseiset teollisuudenalat hyötyvät tukiohjelmasta, saattaa yksinkertaisesti tarkoittaa sitä, että taloudellinen toiminta myöntävän viranomaisen lainkäyttöalueella on yksipuolista. Toisaalta kun kyseessä on samanlainen tukiohjelma, joka on käytössä hyvin monimuotoisessa taloudessa mutta jota hyödyntää enimmäkseen vain muutama teollisuudenala, voidaan puhua "pääasiallisesta käytöstä" ([13]). Tässä tapauksessa tukea myönnetään ainoastaan raa'an palmuöljyn arvoketjulle, mutta kyseisellä teollisuudenalalla moniin tarkoituksiin. Komissio totesi, että jos paneelin päättelyä sovelletaan tähän asiaan liittyviin tosiseikkoihin, se, että suurin osa OPPF:n varoista käytetään biodiesel-maksujen rahoittamiseen, voidaan katsoa edellä määritellyksi "pääasialliseksi käytöksi", koska biodieselteollisuus on tärkein tuensaaja. Komissio toteaa lisäksi, että biodieselteollisuus on yksi monista teollisuudenaloista monipuolisessa taloudessa ([14]) ja että perustamisestaan lähtien OPPF on tukenut lähes yksinomaan biodieselteollisuutta.

([12]) WT/DS316/R, 30. kesäkuuta 2010, *EC and certain Member States – Measure Affecting Trade In Large Civil Aircrafts*, 7.494 kohta.
([13]) WT/DS316/R, 30. kesäkuuta 2010, *EC and certain Member States – Measure Affecting Trade In Large Civil Aircrafts*, 7.495 kohta.
([14]) Indonesian keskuspankin tuoreiden tietojen mukaan yksikään taloudellinen toiminta ei muodosta yli 20:tä prosenttia Indonesian BKT:stä. Lähde https://www.bi.go.id/en/iru/economic-data/real-sector/Contents/Default.aspx., sivustolla käyty 17.7.2019.

(79) Edellä esitetyn perusteella komissio päätteli, että Indonesian viranomaisten toimenpidekokonaisuus oli tarkoitettu kotimaisen biodieselteollisuuden hyväksi. Sen lisäksi, että etu on oikeudellisesti erityistä perusasetuksen 4 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla, se on todellisuudessa erityistä perusasetuksen 4 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla.

3.2.3. *Päätelmät*

(80) Komissio totesi alustavasti, että toimenpidekokonaisuuden avulla Indonesian viranomaiset antoivat biodieselteollisuudelle tukea muun muassa siirtämällä varoja suoraan biodieselin tukirahaston kautta. Indonesian viranomaiset myönsivät tuensaajille tukea, joka on erityistä eli tasoitustoimenpiteiden käyttöönoton mahdollistavaa tukea.

3.2.4. *Tuen määrän laskeminen*

(81) Komissio laski perusasetuksen 5 artiklan mukaisesti tasoitustoimenpiteiden käyttöönoton mahdollistavan tuen määrät kaikille vientiä harjoittaville tuottajille siltä osin kuin niille todettiin koituneen etua tutkimusajanjaksolla. Komissio arvioi edun olevan OPPF:ltä tutkimusajanjaksolla saadun avustuksen kokonaismäärä. Perusasetuksen 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti komissio jakoi kyseiset tuen määrät koko sille liikevaihdolle, joka vientiä harjoittaville tuottajille kertyi tutkimusajanjaksolla biodieselin myynnistä.

(82) Vientiä harjoittaville tuottajille tämän toimenpidekokonaisuuden osalta alustavasti vahvistettu tukiprosentti oli tutkimusajanjaksolla seuraava:

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

3.3. **Valtion tuki biodieselteollisuudelle muun muassa tarjoamalla raakaa palmuöljyä riittämättömänä pidettävää vastiketta vastaan**

3.3.1. *Valitus ja tukijärjestelmä*

(83) Valituksessa katsotaan, että Indonesian viranomaisten toimenpiteiden vuoksi raa'an palmuöljyn hinnat ovat Indonesiassa vääristyneet. Valituksessa katsotaan etenkin, että Indonesian viranomaiset ovat ottaneet käyttöön korkeita vientiveroja raa'an palmuöljyn osalta. Raaka palmuöljy on tärkein biodieselin tuotannon raaka-aine Indonesiassa, ja sen osuus biodieselin tuotantokustannuksista on noin 85 prosenttia. Valituksen mukaan Indonesian viranomaiset varmistavat näin, että biodieselin tuotantoon käytettävien raaka-aineiden hinnat pysyvät indonesialaisten biodieselin tuottajien hyödyksi huomattavasti maailmanmarkkinahintoja alhaisempina.

(84) Lisäksi Indonesian viranomaiset ottivat valituksen mukaan toukokuussa 2015 käyttöön vientimaksun, joka on raa'an palmuöljyn osalta 50 USD/tonni ja jalostettujen palmuöljytuotteiden osalta alhaisempi tarkan määrän riippuessa tuotteesta.

(85) Valituksen tekijä väitti, että asettamalla korkeat raakaa palmuöljyä koskevat vientiverot ja vientimaksut, Indonesian viranomaiset ovat painaneet kotimaista palmuöljyn hintaa alaspäin, mistä aiheutuu merkittävää etua biodieselin tuottajille. Se myös rohkaisee yksityisiä raa'an palmuöljyn tuottajia myymään tuotteitaan indonesialaisille biodieselin tuottajille. Näin ollen valituksen tekijä väittää, että Indonesian viranomaiset valtuuttavat tai ohjaavat indonesialaisia raa'an palmuöljyn tuottajia tarjoamaan raakaa palmuöljyä biodieselin tuottajille riittämättömänä pidettävää vastiketta vastaan.

(86) Tutkimus osoitti, Indonesian viranomaiset tosiasiallisesti kantavat raa'asta palmuöljystä sekä vientiveroja että vientimaksuja.

(87) Vientivero kannettiin ensimmäisen kerran vuonna 1994. Käyttöönoton jälkeen sitä on muutettu useita kertoja. Viimeisimmässä versiossa (asetus nro 140/PMK.010/2016) raa'an palmuöljyn ja 22 muun tuotteen, myös biodieselin (jonka vero on jatkuvasti alhaisempi kuin raa'an palmuöljyn vero), vientivero muodostetaan progressiivisen tariffitaulukon avulla. Indonesialaiset viejät maksavat liukuvan veron, joka on sidoksissa Indonesian viranomaisten raa'an palmuöljyn viennille asettamaan viitehintaan. Kun Indonesian viranomaisten viitevientihinta kasvaa, myös vientitulli nousee.

(88) Kun viitehinta on alle 750 USD/tonni, sovellettava vientivero on 0 prosenttia. Tutkimusajanjaksolla raa'an palmuöljyn hinta pysyi alle 750 USD:n/tonnin, eikä vientiveroa peritty.

(89) Vientiveron lisäksi Indonesian viranomaiset ottivat tutkimusajanjaksolla käyttöön raa'asta palmuöljystä ja jalostetuista tuotteista perittävän vientimaksun. Vientimaksu oli tutkimusajanjaksolla 50 USD/tonni raa'an palmuöljyn osalta ja 20 USD/tonni biodieselin osalta.

(90) Raa'asta palmuöljystä ja jalostetuista tuotteista perittävän vientiveron ja vientimaksun lisäksi Indonesian viranomaiset puuttuivat raa'an palmuöljyn markkinoihin määräämällä kotimarkkinahinnat valtion omistaman yrityksen PTPN:n kautta ja varmistamalla, että raakaa palmuöljyä myydään keinotekoisen alhaiseen hintaan. Lisäksi Indonesian viranomaiset myönsivät raa'an palmuöljyn tuottajille tukia sen varmistamiseksi, että ne noudattavat politiikkaa, jonka tavoitteena oli raa'an palmuöljyn tarjoaminen keinotekoisen alhaiseen hintaan.

3.3.2. *Perusasetuksen 28 artiklan 1 kohdan soveltaminen*

(91) Komissio ilmoitti Indonesian viranomaisille, että tutkiessaan muun muassa raa'an palmuöljyn tarjoamisen riittämättömänä pidettävää vastiketta vastaan kautta biodieselteollisuudelle myönnetyn väitetyn tuen esiintymistä ja laajuutta sen olisi ehkä käytettävä perusasetuksen 28 artiklan 1 kohdan mukaisesti käytettävissä olevia tietoja.

(92) Alkuvaiheessa komissio pyysi Indonesian viranomaisia toimittamaan tukien vastaiseen kyselylomakkeeseen (palmuöljyn toimittajille tarkoitettu kyselylomake) liitetyn lisäyksen B kaikille palmuöljyn tuottajille ja jakelijoille, jotka ovat toimittaneet palmuöljyä vientiä harjoittaville tuottajille. Lisäys B koostuu word-tiedostosta (*Appendix B_Input supplier Palm Oil* – lisäys B) ja excel-tiedostosta (*Mini questionnaire intended for Suppliers* – minikysely). Indonesian viranomaisten pyynnöstä ja ottaen huomioon tarkasteltavana olevan tuotteen pääraaka-ainetta toimittavien yritysten huomattavan määrän komissio suostui hyvän yhteistyön hengessä ja saadakseen tutkimuksessa edes joitakin merkityksellisiä tietoja 7 päivänä tammikuuta 2019 päivätyssä sähköpostiviestissä rajoittamaan pyynnön soveltamisalaa ja pyysi Indonesian viranomaisia toimittamaan lisäyksen B ja minikyselyn kymmenelle suurimmalle (toimitettu määrä vientiä harjoittavaa tuottajaa kohden) raa'an palmuöljyn toimittajalle.

(93) Indonesian viranomaisille osoitetussa 1 päivänä maaliskuuta 2019 päivätyssä puutteita koskevassa kirjeessään komissio ilmoitti, että se ei ollut saanut palmuöljyn toimittajilta PT Musim Mas, PT Intibenua Perkasatama, PT Pelita Agung Agrindustri ja PT Permata Hijau Palm Oleo vastausta kyselylomakkeen lisäykseen B. Komissio korosti erityisesti, että se ei ollut saanut vastausta edes valtion omistamilta raa'an palmuöljyn toimittajilta, mukaan lukien PTPN. Muut raa'an palmuöljyn toimittajat, mukaan lukien vientiä harjoittaviin tuottajiin etuyhteydessä olevat, noudattivat pyyntöä.

(94) Vastauksessaan puutteita koskevaan kirjeeseen Indonesian viranomaiset totesivat, että ne olivat täyttäneet velvollisuutensa ja toimittaneet lisäyksen B ja minikyselyn asianomaisille indonesialaisille raa'an palmuöljyn toimittajille. Todisteeksi Indonesian viranomaiset toimittivat postin kuitit, joista kävi ilmi, että asianomaiset indonesialaiset raa'an palmuöljyn toimittajat olivat vastaanottaneet lähetyksen. Muuta näyttöä siitä, että Indonesian viranomaiset olivat yrittäneet ottaa yhteyttä kyseisiin toimittajiin, etenkin PTPN:ään, ei esitetty. Samanlainen selitys esitettiin Indonesian viranomaisiin tehdyllä tarkastuskäynnillä. Sen estämättä, mitä edellä todetaan, PTPN ei koskaan toimittanut asianmukaisesti täytettyä lisäystä B komissiolle.

(95) Näin ollen Indonesian viranomaiset eivät toimittaneet tarvittavia tietoja ja näyttöä, joita komissio pyysi kyselylomakkeessaan ja tarkastuskäynnin aikana, väitteestä, jonka mukaan valtio tarjosi raakaa palmuöljyä riittämättömänä pidettävää vastiketta vastaan.

(96) Koska riittävää yhteistyötä ei ollut, komission ei ollut mahdollista kerätä kaikkia tietoja, joita se pitää merkityksellisinä päätelmiensä tekemiseksi tässä tutkimuksessa. Komissio ei muun muassa saanut Indonesian viranomaisilta palmuöljyn markkinoista tietoa, joka olisi perustunut raa'an palmuöljyn toimittajien antamiin suoriin tietoihin, eikä se saanut selkeää selvitystä PTPN:n roolista mainituilla markkinoilla biodieselteollisuuden osalta.

(97) Indonesian viranomaiset väittivät, että ne olivat toimittaneet PTPN:stä yhteenkootut tiedot, joihin sisältyi myös kyselylomakkeen lisäyksessä B pyydetyt tiedot. Tältä osin komissio totesi, että vastauksena kyselylomakkeeseen Indonesian viranomaiset toimittivat PTPN:ää koskevia tietoja, joihin sisältyi tietoa sen hallintorakenteesta, vuosikertomuksista ja liiketoimista. Komissio totesi kuitenkin, että se ei saanut mitään niistä yksityiskohtaisista tiedoista, joita se pyysi kyselylomakkeen lisäyksessä B ja jotka olisivat auttaneet sitä ymmärtämään PTPN:n ja muiden merkityksellisten tuottajien roolin raa'an palmuöljyn markkinoilla.

(98) Kun Indonesian viranomaiset olivat saaneet kirjeen, jossa niille ilmoitettiin perusasetuksen 28 artiklan mahdollisesta soveltamisesta, ne toimittivat 30 päivänä kesäkuuta 2019 PTPN:n osalta vastauksen lisäykseen B. Komissio totesi kuitenkin, että vastaus toimitettiin kauan tietojen toimittamiselle asetetun määräajan (12 päivä maaliskuuta 2019, jota komissio jatkoi 14 päivään maaliskuuta 2019) ja Indonesian viranomaisiin tehdyn tarkastuskäynnin jälkeen. Sen vuoksi komissio katsoi, että tietoja ei toimitettu ajoissa, että niitä ei voitu tarkistaa ja että Indonesian viranomaiset eivät ole toimineet parhaan kykynsä mukaan perusasetuksen 28 artiklan mukaisesti.

(99) Koska komissiolla ei ollut Indonesian viranomaisilta saaduista tiedoista poikkeavia tietoja, se tukeutui osittain käytettävissä oleviin tosiseikkoihin tehdäkseen päätelmänsä tutkimuksen näistä näkökohdista perusasetuksen 28 artiklan mukaisesti.

3.3.3. *Analyysi*

(100) Tasoitustoimenpiteiden käyttöönoton mahdollistavan tuen esiintymisen vahvistaminen edellyttää kolmen tekijän olemassaoloa: a) taloudellinen tuki tai tulo-/hintatuki; b) etu ja c) erityisyys (perusasetuksen 3 artikla) ([15]).

(101) Ensimmäisen tekijän osalta komissio arvioi, johtaako Indonesian viranomaisten käyttöönottama toimenpidekokonaisuus taloudellisen tuen antamiseen siten, että valtio tarjoaa indonesialaisille biodieselin vientiä harjoittaville tuottajille raakaa palmuöljyä riittämättömänä pidettävää vastiketta vastaan perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti, ja/vai ovatko Indonesian viranomaisten käyttöönottamat toimenpiteet perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaista tulo- tai hintatukea.

3.3.3.1. Taloudellinen tuki

(102) Komissio totesi aluksi, että kaikki vientiä harjoittavat tuottajat ostivat raakaa palmuöljyä kotimaasta joko etuyhteydessä olevilta tai etuyhteydettömiltä yrityksiltä jalostaakseen niistä hajutonta palmuöljyä ja sen jälkeen biodieseliä.

(103) Perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan iv alakohdan toisen luetelmakohdan mukaan kyseessä on tuki, jos viranomaiset "valtuuttavat tai määräävät yksityisen tahon huolehtimaan yhdestä tai useammasta i, ii ja iii alakohdassa tarkoitetusta tavanomaisesti julkisille viranomaisille kuuluvasta tehtävästä, ja noudatettava käytäntö ei todellisuudessa eroa julkisten viranomaisten tavallisesti noudattamasta käytännöstä". Perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan iii alakohdassa kuvattu tehtävä tulee kyseeseen, kun "julkiset viranomaiset antavat käyttöön muita kuin yleisiin perusrakenteisiin kuuluvia tavaroita tai palveluita tai ostavat tavaroita". Nämä säännökset vastaavat tukisopimuksen 1 artiklan 1.1 kohdan (a)(1) alakohdan iii ja iv alakohtaa, ja niitä olisi tulkittava ja sovellettava asiaa koskevan WTO:n oikeuskäytännön mukaisesti.

(104) WTO-paneeli katsoi asiassa US–Export Restraints ([16]), että tukisopimuksen 1 artiklan 1.1 kohdan (a)(1) alakohdan iv alakohdassa olevat termit "valtuuttaa" ja "ohjata" edellyttävät, että viranomaisten toimiin on sisällyttävä delegoinnin ajatus (valtuuttamisen tapauksessa) tai käskemisen ajatus (ohjaamisen tapauksessa). Paneeli hylkäsi Yhdysvaltojen syy ja seuraus -väitteet ja edellytti nimenomaista ja selkeää delegointia tai käskyä.

([15]) Samankaltainen analyysi: ks. komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/387, annettu 17 päivänä maaliskuuta 2016, lopullisen tasoitustullin käyttöönotosta Intiasta peräisin olevien pallografiittiraudasta (tunnetaan myös nimellä pallografiittivalurauta) valmistettujen putkien tuonnissa (EUVL L 73, 18.3.2016, s. 1).

([16]) Paneelin raportti, US – Export Restraints (WT/DS194/R), 29. kesäkuuta 2001, 8.29 kohta.

(105) Eräässä myöhemmässä asiassa ([17]) valituselin katsoi kuitenkin, että termien ”valtuuttaa” ja ”ohjata” korvaaminen termeillä ”delegoida” ja ”käskeä” on liian joustamatonta. Valituselimen mukaan ”valtuuttamista” tapahtuu, kun viranomaiset antavat vastuun yksityiselle elimelle ja ”ohjaaminen” viittaa tilanteeseen, jossa viranomaiset harjoittavat auktoriteettiaan yksityiseen elimeen nähden.

(106) Molemmissa tapauksissa viranomaiset käyttävät yksityistä elintä sijaisena taloudellisen tuen myöntämiseksi, ja useimmissa tapauksissa yksityisen elimen valtuuttamiseen tai ohjaamiseen voidaan odottaa liittyvän jonkinlaista uhkailua tai johdattelua. Samalla tukisopimuksen 1 artiklan 1.1 kohdan (a)(1) alakohdan iv alakohdassa jäseniä kielletään ottamasta käyttöön tasoitustoimenpiteitä pelkästään siksi, että ”viranomaiset käyttävät yleistä säädösvaltaansa” tai ”tiettyjen olosuhteiden vuoksi ja kyseisten markkinoiden toimijoiden tekemien vapaiden valintojen vuoksi viranomaisten toimenpiteet joko synnyttävät tai eivät synnytä tiettyä tulosta”. Valtuuttamisessa ja ohjaamisessa on kyse ”viranomaisten aktiivisemmista toimista eikä vain kannustamisesta”.

(107) WTO ei myöskään katsonut, että ”harkintavallan jättäminen yksityiselle elimelle on väistämättä ristiriidassa kyseisen yksityisen elimen valtuuttamisen tai ohjaamisen kanssa […] ([18]). Vaikka voi olla tapauksia, joissa yksityiselle elimelle jätetyn harkintavallan määrä on sellainen, että on mahdotonta päätellä perustellusti, että kyseinen yksityinen elin olisi valtuutettu tai ohjattu (suorittamaan tietty toiminto), asia- tai todistusaineisto on käsiteltävä tapauskohtaisesti.”

(108) Näiden WTO-päätösten mukaisesti kaikki viranomaisten toimenpiteet, joista voi koitua etua, eivät ole perusasetuksen 3 artiklan ja tukisopimuksen 1 artiklan 1.1 kohdan (a) alakohdan mukaista taloudellista tukea. On oltava näyttöä viranomaisten politiikasta tai ohjelmasta, jolla edistetään tutkimuksen kohteena olevaa teollisuudenalaa (tässä tapauksessa biodiesel-/biopolttoaineteollisuutta) käyttämällä valtaa julkisiin tai yksityisiin elimiin (tässä tapauksessa raa’an palmuöljyn tuottajiin) nähden tai siirtämällä niille vastuuta, jotta ne tarjoaisivat raakaa palmuöljyä biodieselteollisuudelle riittämättömänä pidettävää vastiketta vastaan.

(109) Tiivistetysti voidaan todeta, että asiaa koskevissa WTO:n päätöksissä määrätään seuraavaa:

i) määritettäessä, onko kyseessä tukisopimuksen 1 artiklan 1.1 kohdan (a)(1) alakohdan mukainen ”taloudellinen tuki”, olisi keskityttävä pikemminkin hallituksen toiminnan *luonteeseen* kuin sen *vaikutuksiin* tai *tuloksiin* ([19]). Toisin sanoen viranomaiset tunnetusti puuttuvat markkinoiden toimintaan *sääntelijöinä*, ja näin tehdessään ne aiheuttavat *vaikutuksia* markkinoille ja niiden toimijoille. Tässä mielessä valtio voi esimerkiksi periä laillisesti vientiveroja saadakseen tuloja, jos kyseessä on kansainvälisillä markkinoilla erittäin kilpailukykyinen hyödyke. Sitä vastoin vientirajoitusten asettaminen ei ole perusteltua silloin, kun tällaisen välineen käyttäminen yhdessä muiden mekanismien kanssa hyödykkeiden pitämiseksi kotimaassa ja toimittajien pakottamiseksi myymään alle markkinahintojen on ilmiselvästi osa viranomaisten kehittelemää laajempaa suunnitelmaa, jonka tarkoituksena on tukea tiettyä teollisuudenalaa tai teollisuudenalojen ryhmää sen kilpailukyvyn parantamiseksi. Näin ollen valtion toimien luonne sekä niiden asiayhteys, kohde ja tarkoitus ovat olennaisia ”taloudellisen tuen” arvioinnissa;

ii) ”valtuuttaminen” tai ”ohjaaminen” tarkoittaisi tietyn osapuolen nimenomaista ja selkeää, tiettyyn tehtävään tai velvollisuuteen liittyvää tointa, mikä eroaa huomattavasti tilanteesta, jossa valtio osallistuu markkinoiden toimintaan jollakin tavalla, jolla voi olla tai olla olematta tietty *tulos*, kun otetaan huomioon tosiseikat ja toimijoiden vapaa valinta kyseisillä markkinoilla. Valtuuttamisen ja ohjaamisen käsitteiden taustalla oleva avainkysymys on viime kädessä se, onko kyseinen menettelytapa eli taloudellinen tuki tavaroiden tarjoamisena riittämättömänä pidettävää vastiketta vastaan, viranomaisista johtuvaa vai onko se silti yksityisten toimijoiden vapaa valinta, kun otetaan huomioon markkinanäkökohdat, kuten sääntelylliset rajoitukset ([20]);

([17]) WT/DS296/AB/R, 27. kesäkuuta 2005, United States – Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) from Korea, 110 ja 111 kohta. Asiassa WT/DS299/R, 17. kesäkuuta 2005, European Communities – Countervailing Measures on Dynamic Random Access Memory Chips from Korea, 7.25 kohta, omaksuttiin samanlainen lähestymistapa.

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

([19]) Paneelin raportti, US – Export Restraints (WT/DS194/R), 29. kesäkuuta 2001, 8.33–8.34 kohta.

([20]) Paneelin raportti, *US – Export Restraints*, 8.29–8.31 kohta.

iii) tukisopimuksen 1 artiklan 1.1 kohdan (a)(1) alakohdan iv alakohta on käytännössä toimenpiteiden kiertämistä koskeva säännös, ja näin ollen valtuuttamisen tai ohjaamisen osoittaminen edellyttää, että viranomaiset antavat vastuun yksityiselle elimelle tai käyttävät valtaansa yksityiseen elimeen nähden taloudellisen tuen toteuttamiseksi. Useimmissa tapauksissa yksityisen elimen valtuuttamiseen tai ohjaamiseen voidaan odottaa liittyvän jonkinlaista uhkailua tai johdattelua, mitä voitaisiin puolestaan käyttää todisteena valtuuttamisesta tai ohjaamisesta ([21]). Viranomaisilla on kuitenkin todennäköisesti käytössään muita keinoja, joilla ne voivat käyttää valtaansa yksityiseen elimeen nähden ja jotka voivat olla käskyä hienovaraisempia tai niihin ei liity samaa pakonomaisuutta ([22]);

iv) viranomaisten toimien ja yksityisen elimen menettelytavan välillä on oltava ”todistettavissa oleva yhteys” ([23]). Ei ole mitään syytä, miksi valtion valtuutuksen tai ohjauksen osoittaminen ei voisi perustua aihetodisteisiin (kuten implisiittiset ja epäviralliset valtuutukset tai komennot), edellyttäen, että tällainen näyttö on todistusvoimaista ja vakuuttavaa ([24]). Tältä osin näyttö valtion aikomuksesta tukea jatkojalostusteollisuutta (esim. julkisesti ilmoitettujen toimintapolitiikkojen, hallituksen päätösten tai muiden valtiollisten toimien avulla) tai sellaisten muiden valtion toimenpiteiden olemassaolo, joilla varmistetaan tietty tulos markkinoilla (esim. viennin rajoittaminen yhdessä hallituksen sellaisen toimenpiteen kanssa, jolla estetään kyseisten rajoitusten kohteena olevia toimijoita varastoimasta tuotteitaan), voivat olla merkityksellisiä määritettäessä, onko tukisopimuksen 1 artiklan 1.1 kohdan (a)(1) alakohdan iv alakohdan mukainen ”taloudellinen tuki” olemassa (erityisesti iii alakohdassa tarkoitettuna välillisenä järjestelynä, jolla valtio voi antaa käyttöön tavaroita). Joissakin olosuhteissa hallituksen antama ”ohjeistus” *voi* olla ohjaamista ([25]). Erityisten *vaikutusten* (kuten hintojen laskun) esiintyminen markkinoilla voi myös olla huomioon otettava tekijä yhdessä kaikkien muiden saatavilla olevien todisteiden kanssa, mukaan luettuna mahdollisuus ennakoida kyseiset vaikutukset tietyssä asiayhteydessä. Lisäksi yksityinen elin voi olosuhteista riippuen päättää olla suorittamatta toimintoa, josta se on valtuutettu tai ohjattu vastaamaan, huolimatta mahdollisista kielteisistä seurauksista. Tämä ei kuitenkaan osoita, että yksityistä elintä ei olisi valtuutettu tai ohjattu ([26]).

(110) Kyseisen oikeuskäytännön mukaisesti komissio on tarkastellut erittäin huolellisesti Indonesian viranomaisten toimien luonnetta (onko Indonesian viranomaisten toimissa kyse raa’an palmuöljyn tuottajien valtuuttamisesta tai ohjaamisesta), valtuutettujen elinten luonnetta (ovatko raa’an palmuöljyn tuottajat yksityisiä elimiä perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan iv alakohdan mukaisesti) ja valtuuttamisen tai ohjaamisen kohteena olevien elinten toimia (tarjosivatko valtuuttamisen tai ohjaamisen kohteena olevat raa’an palmuöljyn tuottajat raakaa palmuöljyä indonesialaiselle biodieselteollisuudelle riittämättömänä pidettävää vastiketta vastaan ja toimivatko ne Indonesian viranomaisten sijaisena). Lisäksi komissio on tarkistanut, kuuluisiko hoidettu toiminto normaalisti viranomaisten tehtäviin (onko raa’an palmuöljyn tarjoaminen Indonesian biodieselin tuottajille riittämättömänä pidettävää vastiketta vastaan normaalia valtion toimintaa) ja poikkeaako tällainen tehtävä käytännössä viranomaisten normaalisti noudattamista käytännöistä (poikkeaako tuottajien suorittama raa’an palmuöljyn tarjoaminen käytännössä siitä, mitä viranomaiset olisivat itse tehneet).

3.3.3.2. Indonesian viranomaisten harjoittama raa’an palmuöljyn tuottajien valtuuttaminen tai ohjaaminen

(111) Johdanto-osan 104–109 kappaleessa mainitun WTO:n oikeuskäytännön perusteella komissio arvioi ensin, onko Indonesian viranomaisten tuki indonesialaiselle biodieselteollisuudelle tosiasiallisesti viranomaisten politiikan tavoite eikä pelkästään yleisen sääntelyvallan harjoittamisen sivuvaikutus. Tutkimuksessa tarkasteltiin erityisesti, olivatko havaitut hintojen vääristymät osa viranomaisten tavoitteita vai olivatko raa’an palmuöljyn alemmat hinnat vain valtion yleisen sääntelyn tahaton sivutuote.

(112) Biodieselteollisuutta tuetaan monilla eri toimenpiteillä, pääasiassa raa’asta palmuöljystä kannettavilla vientiveroilla ja vientimaksuilla ja biodieselin tukirahastolla.

(113) Raakaa palmuöljyä koskeva vientiverojärjestely otettiin käyttöön ensimmäisen kerran vuonna 1994, ja siihen on sen jälkeen tehty useita merkittäviä muutoksia.

([21]) Valituselimen raportti, *US –DRAMS (WT/DS296/AB/R)*, 27. kesäkuuta 2005, 116 kohta.
([22]) Valituselimen raportti, *US –DRAMS*, 115 kohta.
([23]) Valituselimen raportti, *US – DRAMs*, 112 kohta.
([24]) Ks. paneelin raportti, *Korea – Commercial Vessels* (WT/DS273/R), 7. toukokuuta 2005, 7.373 kohta.
([25]) Valituselimen raportti, *US – DRAMS* (WT/DS296/A/R), 114 kohta.
([26]) Valituselimen raportti, *US –DRAMS* (WT/DS296/A/R), 124 kohta.

(114) Alunperin vientiveron tarkoituksena oli paikallisen kysynnän ja ruokaöljyn hinnan vakauden varmistaminen. Asetuksen nro 128/PMK.011/2011 tavoitteena oli ruokaöljyn kotimaisen tarjonnan suojaaminen ja jalostavan teollisuuden kehittäminen. Lainsäädännössä todettiin erityisesti, että on tarpeen uudistaa vientitullitariffin rakennetta, jotta jalostavan palmuöljyteollisuuden tukemisella voidaan lisätä jalostuksen lisäarvoa.

(115) Indonesian vientiverojärjestelmään on tehty useita muutoksia vuoden 1994 jälkeen, mukaan lukien sen raa'an palmuöljyn vähimmäishinnan muutokset, josta vientivero kannetaan, veroprosentin muutokset ja laskemistavan muuttaminen myyntihintojen prosenttiosuudesta nimellismäärään. Vientivero otettiin alunperin käyttöön valtiovarainministeriön asetuksella nro 439/KMK.017/1994. Heinäkuussa 1997 vientiveron laskentamenetelmää muutettiin asetuksella nro 300/KMK.01/1997, ja raa'an palmuöljyn vientiin sovellettiin 7,5–22,5 prosentin veroa Indonesian viranomaisten viitehinnasta riippuen. Syyskuussa 2007 vientiveron laskentamenetelmää tarkistettiin uudelleen asetuksella nro 94/PMK.011/2007 ja asetuksella nro 128/PMK.011/2011. Tuoreimmassa asetuksessa nro 13/2017, jota sovellettiin tutkimusajanjaksolla, valtiovarainministeriö määrittelee progressiivisen vientiverotariffin, joka vaihtelee 0 USD:sta/tonni (kun kansainvälinen raa'an palmuöljyn hinta on alle 750 USD/tonni) 200 USD:hen/tonni (kun raa'an palmuöljyn hinta on yli 1 250 USD/tonni).

(116) Tutkimusajanjaksolla raa'an palmuöljyn ja muiden palmuöljytuotteiden vientivero ilmaistaan asetuksen nro 13/2017 mukaisesti Yhdysvaltain dollareina eikä prosenttiosuutena hinnasta. Indonesian vientiveroa aletaan periä, kun valtion viitehinta ylittää tietyn hintatason. Tästä syystä ja kuten Indonesian viranomaiset totesivat Yhdysvaltojen tutkimuksen ([27]) yhteydessä, korkeammat vientihinnat tarkoittavat korkeampia tulleja. Tämän seurauksena Indonesian viranomaiset sitoivat vientijärjestelmän suoraan kansainvälisiin raa'an palmuöljyn hintoihin eikä muihin huolta aiheuttaviin tekijöihin, kuten tuotantotasoon tai ympäristövaikutuksiin. Näin ollen vientiä harjoittavien tuottajien maksamien hintojen vaikutus ei ole satunnainen vaan Indonesian viranomaisten toimenpiteiden suora ja suunniteltu tulos ([28]). Tutkimusajanjaksolla sovelletun lainsäädännön mukaan raakaan palmuöljyyn sovellettava vientiveroprosentti oli seuraava:

Taulukko 1

Raa'an palmuöljyn vientivero

Hintaryhmä / USD	Uusi järjestelmä USD/tonni
< 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

Lähde: Valituksen tekijä.

([27]) US Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination of the Countervailing duty Investigation of Biodiesel from the Republic of Indonesia; 21. elokuuta 2017, C-560-831 Investigation, s. 15, alaviite 95.
([28]) Samanlainen päätelmä: ks. edellä, s. 15.

(117) Kuten edellä selitetään, Indonesian viranomaiset ottivat vuonna 2015 käyttöön myös raakaa palmuöljyä ja sen johdannaisia koskevan vientimaksun. Vientimaksun määrä tutkimusajanjaksolla oli 50 USD/tonni raa'an palmuöljyn osalta ja 30 USD/tonni jalostettujen tuotteiden osalta. Vientimaksun käyttöönotto tapahtui aikana, jolloin Indonesian hinnat olivat lähes samat kuin maailmanmarkkinahinnat. Vientimaksun käyttöönoton myötä biodieselin tuottajat pystyivät hankkimaan raakaa palmuöljyä alhaisempaan hintaan kuin muuten olisi mahdollista. Kotimainen kulutus kasvoi merkittävästi vuonna 2016 verrattuna vuoteen 2015 (ks. taulukko 2).

(118) Useat asiakirjat osoittavat, että Indonesian viranomaisten nimenomaisena poliittisena tavoitteena on ollut biodieselteollisuuden tukeminen ja kehittäminen, erityisesti pyrkimällä laskemaan tuotantopanosmateriaalien (raa'an palmuöljyn) kotimarkkinahintoja ja siten tarjoamaan taloudellista tukea biodieselin tuottajille.

(119) Tältä osin Indonesian viranomaiset antoivat julkisia lausuntoja, joissa ne totesivat, että vientiverojärjestelmän päätavoite, tai yksi sen päätavoitteista, tosiaan on biodieselteollisuuden tukeminen. Indonesian tulli- ja valmisteverovirasto on selittänyt julkisesti, että vientitullien tarkoituksena on varmistaa raaka-aineiden saanti ja edistää palmuöljyteollisuuteen liittyvän kotimaisen jatkojalostusteollisuuden kasvua ([29]). Tästä syystä komissio katsoi, että vientiverojärjestelmä on suunniteltu ja toteutettu nimenomaan tukemaan palmuöljyä käyttävää jatkojalostusteollisuutta, jonka erottamaton osa biodieselin tuotanto on.

(120) Samaan päätelmään ovat päätyneet muut julkiset lähteet, jotka ovat analysoineet Indonesian viranomaisten käyttöönottamaa vientiverojärjestelmää. Esimerkiksi WTO:n tuoreimmassa Indonesiaa koskevassa kauppapoliittisessa tarkastelussa todettiin, että hyödykkeiden vientiveron poliittisia tavoitteita ovat muun muassa hintojen vakauttaminen, jalostusteollisuuden tuotantotilojen kehittäminen ja kaivosalan muiden kuin uusiutuvien luonnonvarojen resurssien pienentymisen vähentäminen. Raportissaan WTO totesi myös, että Indonesian viranomaisten mukaan alkutuotteiden vientiveroja voidaan käyttää niiden kotimarkkinahinnan alentamiseen, jotta voidaan taata, että kotimainen jalostusteollisuus saa välituotepanoksia maailmanmarkkinahintoja alhaisempaan hintaan. Näin vientiverot kannustavat kehittämään kotimaista tuotanto- tai jalostusteollisuutta, jotka tuottavat enemmän lisäarvoa.

(121) Myös OECD teki saman päätelmän vuonna 2010 laatimassaan raportissa, joka koski vientirajoitusten taloudellisia vaikutuksia raaka-aineisiin, ja totesi, että palmuöljyn vientiverot otettiin käyttöön Indonesiassa ja Malesiassa biodiesel- ja ruokaöljyteollisuuden tukemiseksi, ja Euroopan parlamentti totesi, että Indonesiassa käytetään vientiveroja palmuöljyn ja Thaimassa riisin kotimarkkinahintojen alentamiseen ([30]).

(122) Kuten 64 ja 65 kappaleessa selitetään, Indonesian viranomaiset totesivat pystymättä kuitenkaan esittämään näyttöä väitteen tueksi, että vientimaksu kannetaan OPPF:n rahoittamiseksi. Komissio katsoi kuitenkin, että kyseessä on pohjimmiltaan mekanismi, jolla tuetaan biodieselteollisuutta. Vaikka OPPF:llä on muitakin tehtäviä kuin biodieselteollisuuden tukeminen, kuten 77 kappaleessa selitetään, komissio sai näyttöä siitä, että käytännössä se oli OPPF:n pääasiallinen tehtävä tutkimusajanjaksolla: suurin osa OPPF:n varoista käytettiin todellisuudessa biodieselteollisuuden tukemiseen.

(123) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoi, että Indonesian viranomaisten käyttöönottaman vientirajoitusjärjestelmän tavoitteena tosiaan on suoraan ja välillisesti tukea biodieselteollisuutta ja että tuki ei ole pelkästään yleisen sääntelyvallan harjoittamisen sivuvaikutus. Vientirajoitukset eivät ole sääntelytoimenpide tulojen keräämiseksi valtiolle, vaan Indonesian viranomaiset suunnittelivat ja ottivat ne käyttöön ja valvoivat niitä voidakseen pitää raa'an palmuöljyn hinnat alemmalla tasolla jalostusteollisuuden hyödyksi ([31]).

(124) Sen lisäksi, että Indonesian viranomaiset ottivat käyttöön vientirajoitusjärjestelmän, ne puuttuvat markkinoiden toimintaan määrätäkseen raa'an palmuöljyn hinnoista valtion omistaman PTPN:n kautta.

(125) Indonesian viranomaiset väittävät, että PTPN toimii tavanomaisen markkinatoimijan tavoin myydessään raakaa palmuöljyä kotimarkkinoilla ja että sen toiminta markkinoilla oli riippumatonta. Komission käytettävissä olevasta näytöstä käy kuitenkin ilmi, että Indonesian viranomaiset vaikuttavat vahvasti PTPN:n toimintaan tämän myydessä raakaa palmuöljyä kotimarkkinoilla, jolla se todellisuudessa määrää hinnoista.

([29]) Customs and Excise News Magazine, Volume 47, No. 9, syyskuu 2015.
([30]) Export taxes and other restrictions on raw material and their limitation through free trade agreements: Impact on developing countries, 2016.
([31]) Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 10.4.2019, T-300/16, Jindal Saw, ECLI:EU:T:2019:235, 117 kohta.

(126) Alustavana huomiona komissio (ks. 93–96 kappale) toteaa, että PTPN ei toiminut tutkimuksessa yhteistyössä eikä se toimittanut pyydettyjä tietoja. PTPN:n edustajat olivat kuitenkin läsnä Indonesian viranomaisiin tehdyn tarkastuskäynnin aikana. Tuolloin sekä PTPN itse että Indonesian viranomaiset selittivät PTPN:n toimintaa, mutta eivät esittäneet näyttöä väitteidensä tueksi. Sen vuoksi komissio teki analyysinsä käytettävissä olevien tietojen perusteella.

(127) Komissio hankki tietoja valtion omistuksesta PTPN:ssä sekä virallisia aihetodisteita valtion määräysvallasta siinä. Se tutki, onko harjoitettu määräysvalta ollut merkityksellistä. Tätä varten komission oli osittain turvauduttava käytettävissä oleviin tietoihin, sillä Indonesian viranomaiset ja PTPN kieltäytyivät toimittamasta tietoa PTPN:n organisaation päätöksentekoprosessista.

(128) PTPN on 100-prosenttisesti valtion omistama yritysryhmä, joka tuottaa erilaisia hyödykkeitä, myös raakaa palmuöljyä. Lisäksi komissio totesi, että Indonesian viranomaisilla on suora määräysvalta PTPN:ssä. Tarkastuskäynnin aikana Indonesian viranomaiset ja PTPN selittivät, että ensiksi mainittu nimittää kaikki jälkimmäisen elimet. Tarkemmin sanottuna Indonesian viranomaiset ja PTPN selittivät, että

(a) Indonesian viranomaiset nimittävät suoraan PTPN:n koko hallituksen;

(b) hallitusta valvoo hallintoneuvosto, joka on niin ikään kokonaisuudessaan Indonesian viranomaisten nimittämä; ja

(c) viime kädessä kaikki yrityksen elimet raportoivat Indonesian viranomaisille.

(129) Edellä esitetyn lisäksi tutkimuksessa kävi ilmi, että hallitus on vastuussa kaikista oleellisista PTPN-ryhmään kuuluvien yritysten päätöksistä, myös raa'an palmuöljyn myynnin hintastrategiaa koskevasta päätöksestä ja raakaa palmuöljyä koskevien tarjousten hyväksymisestä huutokauppajärjestelmässä, jota kuvataan tarkemmin 132 kappaleessa. Edellä esitetyn hallinnointi- ja ohjausjärjestelmän perusteella komissio katsoi, että Indonesian viranomaiset selkeästi ohjaavat koko PTPN:n päätöksentekoprosessia, ja siten niillä on ratkaiseva vaikutus PTPN:ään.

(130) Käytettävissä olevien tietojen perusteella komissio näin ollen katsoi, että PTPN on Indonesian viranomaisten määräysvallassa.

(131) Tutkimuksessa saatiin lisää näyttöä siitä, että Indonesian viranomaisilla on merkityksellinen määräysvalta PTPN:ssä raa'an palmuöljyn hintojen asettamisen ja hyväksymisen suhteen ja että PTPN määrää raa'an palmuöljyn hinnat Indonesian kotimarkkinoilla.

(132) PTPN itse asiassa järjestää päivittäin raakaa palmuöljyä koskevia huutokauppoja. Saadakseen pääsyn verkkofoorumille, yritysten on rekisteröidyttävä. Tutkimuksen aikana kerätty näyttö osoittaa, että ainoat vaatimukset, jotka yritysten on täytettävä voidakseen rekisteröityä, ovat luonteeltaan taloudellisia, jotta niiden vakavaraisuus voidaan taata. Komission päätteli, että Indonesian viranomaiset määräävät hinnan, joka näissä huutokaupoissa raa'asta palmuöljystä maksetaan ja että hinta ei ole vääristymättömien markkinaolosuhteiden mukainen.

(133) Komissio päätelmä perustui PTPN:n päätöksentekoprosessiin. Indonesian viranomaiset selittivät, että PTPN määrittää ajatuksen päivän hinnasta ennen päivittäisen tarjousmenettelyn aloittamista. Komissio todensi kuitenkin, että PTPN:llä ei ole velvollisuutta hylätä tarjouksia, jotka alittavat "hinta-ajatuksen". Sen sijaan jos mahdollisen ostajan tarjoama hinta on alhaisempi kuin "hinta-ajatus", asia saatetaan hallituksen käsiteltäväksi, ja hallitus voi päättää hyväksyä tarjouksen. Komissio vahvisti tarkastuskäynnillä, että tällaisia hyväksymisiä tehdään säännöllisesti. Joka tapauksessa se seikka, että hintapäätökset tekee PTPN:n hallitus, jossa Indonesian viranomaisilla on yksinomainen edustus, viittaa siihen, että Indonesian viranomaisilla on merkityksellinen määräysvalta PTPN:ssä ja sen hinnoittelupäätöksiin liittyvässä toiminnassa.

(134) Koska Indonesian viranomaiset nimittävät PTPN:n hallituksen ja PTPN raportoi Indonesian viranomaisille, komissio päätteli, että Indonesian viranomaiset selkeästi määräävät raa'an palmuöljyn hinnasta kotimarkkinoilla.

(135) Tutkimus osoitti myös, että koska Indonesian viranomaisilla on merkittävä määräysvalta PTPN:ssä, PTPN ei toimi markkinoilla tavanomaisen markkinatoimijan tavoin. Käytettävissä olevien tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että PTPN on Indonesian viranomaisten ohjeita noudattaessaan tuottanut viime vuosina tappiota. Mikä tahansa tavanomainen toimija, ja vielä enemmän toimija, jolla on niin keskeinen merkitys raa'an palmuöljyn markkinoiden kannalta, joka toimii järkevästi, olisi maksimoinut voiton eikä tuottanut tappiota.

(136) Tutkimuksessa kävi myös ilmi, että ottamalla käyttöön vientiveron ja vientimaksun raa'an palmuöljyn osalta Indonesian viranomaiset asettivat PTPN:n taloudellisesti erikoiseen tilanteeseen, jossa se muun muassa myi raakaa palmuöljyä kotimarkkinoilla alempaan hintaan kuin mitä se olisi voinut veloittaa ilman kyseisiä vientirajoituksia. PTPN:ltä siis evätään mahdollisuus tehdä järkeviä valintoja, ja se johdatellaan toimimaan vientiveron ja vientimaksun taustalla olevan poliittisen tavoitteen mukaisesti.

(137) Edellä esitetyn perusteella komissio päätteli, että PTPN on julkinen elin ([32]). Käytettävissä oleva näyttö viittaa siihen, että PTPN hoitaa viranomaistehtäviä myydessään raakaa palmuöljyä markkinoilla ja ilmoittaessaan muille markkinoilla toimiville raa'an palmuöljyn toimittajille hinnan, jota noudatetaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. Kuten 142 kappaleessa selitetään, tutkimuksessa kävi ilmi, että yksikään raa'an palmuöljyn toimittaja ei myynyt vientiä harjoittaville tuottajille PTPN:n asettamaa hintaa korkeammalla hinnalla. Hinnoista määrääminen on johdonmukaista Indonesian viranomaisten raakaan palmuöljyyn ja biodieselsektoriin liittyvien politiikkojen soveltamisalan ja sisällön kanssa. Koska raa'an palmuöljyn toimittajat eivät toimittaneet riittävää päinvastaista näyttöä, komissio päätteli, että ne yhdenmukaistivat hintansa PTPN:n asettamien hintojen kanssa noudattaakseen asetettuja poliittisia tavoitteita raa'an palmuöljyn hinnan pitämiseksi keinotekoisen alhaalla.

(138) Joka tapauksessa, vaikka PTPN:ää pidettäisiin yksityisenä elimenä, sama näyttö osoittaisi, että Indonesian viranomaiset ovat vähintään valtuuttaneet tai ohjanneet PTPN:n asettamaan raa'an palmuöljyn hinnan keinotekoisen alhaiselle tasolle perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan iv alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

(139) Lisäksi tutkimuksessa kävi ilmi, että raa'an palmuöljyn päivittäinen kotimarkkinahinta heijasti tiiviisti PTPN:n päivittäisten huutokauppojen myyntihintaa.

(140) Komissio totesi, että tarjouskilpailua koskevat tiedot ovat kaikkien PTPN:n tietojärjestelmään rekisteröityneiden yritysten saatavilla riippumatta siitä, ovatko ne osallistuneet yksittäisiin tarjouskilpailuihin ja onko niiden tarjouksia hyväksytty. Komissio pystyi todentamaan, että PTPN julkistaa päivittäisten tarjouskilpailujensa tulokset verkossa kunakin tarjouspäivänä klo 15.30 ja ilmoittaa raa'an palmuöljyn tarkan yksikkömyyntihinnan.

(141) Kaikki vientiä harjoittavat tuottajat vahvistivat, että ne käyvät muiden kuin valtion omistamien toimittajien kanssa päivittäin neuvotteluja raa'an palmuöljyn hankinnoista, että nämä neuvottelut käydään yleensä sen jälkeen, kun PTPN:n tarjouskilpailun tulokset ovat saatavilla, ja että neuvottelujen lähtöhinta on PTPN:n päivähinta. Vientiä harjoittavat tuottajat selittivät myös, että PTPN:n hintojen ja riippumattomien raa'an palmuöljyn toimittajien kanssa neuvoteltujen hintojen erot johtuvat pääasiassa erilaisista logistisista kustannuksista. Tältä osin vientiä harjoittavat tuottajat selittivät, että PTPN:n tarjouskilpailuissa toimitusten kohde on yleensä Dumai (Sumatran saarella) tai Belawan, jonka logistinen sijainti on ihanteellinen. Jotkin riippumattomat toimittajat voivat sijaita syrjäisemmillä alueilla, kuten Borneon saarella, jolloin logistiset kustannukset ovat suuremmat. Näin ollen vientiä harjoittavat tuottajat selittivät, että PTPN:n hinnassa otetaan huomioon kuljetuskustannukset.

(142) Komissio pystyi todentamaan, että vientiä harjoittavien tuottajien muille kuin valtion omistamille raa'an palmuöljyn tuottajille maksama yksikköhinta oli tutkimusajanjaksolla aina sama tai alempi kuin PTPN:n kyseisen päivän hinta.

(143) Siten käytettävissä olevan koko näytön perusteella komissio päätteli, että koosta riippumatta kaikki indonesialaiset riippumattomat raa'an palmuöljyn toimittajat yhdenmukaistivat hintansa PTPN:n päivähintojen kanssa ja että kaikki poikkeamiset niistä johtuvat pääasiassa logistisista kustannuksista.

(144) WTO:n oikeuskäytäntö selittää yksityisen elimen ohjaamisen käsitteen valtion vallan käytöksi yksityiseen elimeen nähden. Valituselin selitti asiassa *US – Countervailing Duty on DRAMS*, että ohjaaminen sisältää valtion vallan käytön, mutta se selvensi myös, että "ohjaamisen" tulkitseminen pelkästään "käskemiseksi" olisi liian suppeaa, sillä valtiolla on todennäköisesti käytössään muitakin keinoja käyttää valtaa yksityiseen elimeen nähden. Jotkin näistä keinoista voivat olla hienovaraisempia kuin "käskeminen" eikä niihin ehkä sisälly samaa pakollisuuden astetta.

([32]) WT/DS379/AB/R (US – Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China), valituselimen raportti, 11. maaliskuuta 2011, DS 379, 318 kohta. Ks. myös WT/DS436/AB/R (US — Carbon Steel (India)), valituselimen raportti, 8. joulukuuta 2014, 4.9 – 4.10, 4.17 – 4.20 kohta, ja WT/DS437/AB/R (United States – Countervailing Duty Measures on Certain Products from China), valituselimen raportti, 18. joulukuuta 2014, 4.92 kohta; ja valituselimen raportti, United States – Countervailing Duty Measures on Certain Products from China, WT/DS437/AB/RW, 16. heinäkuuta 2019, 5.96 kohta.

(145) Komissio katsoi, että ottamalla käyttöön avoimen hinnanmääritysmekanismin Indonesian viranomaiset käyttävät yhtä valituselimen tarkoittamista hienovaraisemmista keinoista indonesialaisten raa'an palmuöljyn tuottajien ohjaamiseen. Käytettävissä olevan näytön perusteella komissio katsoi, että asettamalla raa'an palmuöljyn päivittäisen yksikköhinnan julkisesti saataville Indonesian viranomaiset asettavat selkeän enimmäishinnan, jolla hyödyke voidaan myydä kyseisenä päivänä. Markkinoiden avoimuus antaa ostajille mahdollisuuden yhdenmukaistaa käyttäytymisensä käytännössä niin, että ne eivät osta raakaa palmuöljyä sellaisilta toimittajilta, jotka pyytävät Indonesian viranomaisten asettamaa hintaa korkeampaa hintaa.

(146) Tutkimuksessa todettiin myös, että neuvotteluvoiman suhteen markkinat ovat selvästi epätasapainossa raa'an palmuöljyn ostajien eduksi. Raa'an palmuöljyn markkinat ovat itse asiassa melko hajanaiset, sillä 40 prosenttia tarjonnasta on peräisin yksittäisiltä viljelijöiltä, 6–9 prosenttia PTPN:ltä ja loput suuremmilta toimittajilta (verrattuna yksittäisiin viljelijöihin), joiden markkinaosuus on silti vaatimaton. Sen sijaan etenkin biodieselteollisuudessa ostajat ovat suurempia yrityksiä, jotka tarvitsevat raaka-ainetta suuria määriä ja jotka eivät pysty tyydyttämään kysyntäänsä kokonaan in-house-hankinnoilla. Tällaisessa tilanteessa ostajalla on merkittävä ostovoima, ja se voi vastustaa toimittajansa yrityksiä pyytää Indonesian viranomaisten asettamaa hintaa korkeampaa hintaa. Siksi komissio päätteli, että tiedottamalla avoimesti päivittäiset raa'an palmuöljyn hinnat Indonesian viranomaiset selkeästi määräsivät PTPN:n kautta raa'an palmuöljyn päivittäisistä enimmäishinnoista Indonesiassa. Tällainen viitehinta ohjeistaa raa'an palmuöljyntuottajat myymään raakaa palmuöljyä Indonesiassa julkisten tavoitteiden mukaisesti.

(147) Komissio katsoi myös, että ottamalla käyttöön vientiveron ja vientimaksun raa'an palmuöljyn osalta Indonesian viranomaiset asettivat indonesialaiset raa'an palmuöljyn tuottajat taloudellisesti erikoiseen tilanteeseen, joka kannustaa niitä myymään tuotteitaan kotimaassa alhaisempaan hintaan kuin minkä ne voisivat niistä saada ilman vientirajoitteita. Niiltä siis evätään mahdollisuus tehdä järkeviä valintoja, ja ne johdatellaan toimimaan vientiveron ja vientimaksun taustalla olevan poliittisen tavoitteen mukaisesti.

(148) Vaikka vientiveroa ei peritty tutkimusajanjaksolla, vientimaksu oli kuitenkin voimassa. Tämä rajoitti raa'an palmuöljyn toimittajien käyttäytymistä, sillä perimällä vientimaksua Indonesian viranomaiset rajoittivat tehokkaasti raa'an palmuöljyn toimittajien toimintavapautta rajoittamalla itse asiassa näiden liiketoimintapäätöksiä siitä, millä hinnalla ja missä ne myivät tuotteitaan. Jos vientimaksua ei olisi peritty, järkevästi toimivat raa'an palmuöljyn tuottajat olisivat yrittäneet maksimoida voittonsa myymällä vientimarkkinoilla vieläkin enemmän raakaa palmuöljyä sen sijaan, että ne myivät sitä kotimarkkinoilla.

(149) Ottamalla käyttöön mainitut rajoitukset Indonesian viranomaiset näin ollen estivät raa'an palmuöljyn toimittajia saamasta tuloja, jotka ne olisivat saaneet ilman vientimaksuja.

(150) Valituselimen asiassa *US – Countervailing Duty on DRAMS* tekemän päätelmän mukaisesti komissio katsoi, Indonesian viranomaiset ohjaavat raa'an palmuöljyn toimittajia tukisopimuksen 1 artiklan 1.1 kohdan (a)(1) alakohdan iv alakohdassa tarkoitetulla tavalla. Kyseisessä tapauksessa valituselin itse asiassa totesi, että voi olla vaikeaa määritellä tarkasti ja tiivistetysti, mitkä valtion toimet ovat valtuuttamista tai ohjaamista ja mitkä eivät. Se erityinen tunnusmerkki, jota käytetään kuvaamaan valtion toimia, ei välttämättä ole ratkaiseva seikka. Kuten Korea tunnustaa, joissakin olosuhteissa viranomaisten antama "ohjeistus" voi olla ohjaamista. Useimmissa tapauksissa yksityisen elimen valtuuttamiseen tai ohjaamiseen voidaan odottaa liittyvän jonkinlaista uhkailua tai johdattelua, mitä voitaisiin puolestaan käyttää todisteena valtuuttamisesta tai ohjaamisesta. Valtuuttamisen ja ohjaamisen määritelmä riippuu tapauksen erityispiirteistä. Tässä tapauksessa komissio päätteli käytettävissä olevaan näyttöön tukeutuen, että Indonesian viranomaiset loivat järjestelmän, joka kannustaa toimittajia myymään raakaa palmuöljyä tiettyyn hintaan, ja siten ohjaa niitä toimimaan tällä tavalla. Kuten 168 ja 169 kappaleessa selitetään, komissio vahvisti, että PTPN:n julkaisema hinta on Indonesian kotimarkkinoiden enimmäishinta, jota kaikki raa'an palmuöljyn ja biodieselin tuottajat noudattavat. Lopuksi valtion jonkinlaista osallistumista koskevan vaatimuksen osalta on syytä muistaa, että PTPN on julkinen elin ja siksi sen toimintaa voidaan pitää Indonesian viranomaisten toimintana markkinoilla ja että PTPN:n toiminta selkeästi osoittaa, että toimien ja Indonesian viranomaisten sijaisena toimivan ja sen politiikkaa toteuttavan yksityisen elimen menettelytavan välillä on "todistettavissa oleva yhteys".

(151) Indonesian viranomaiset siis johdattelevat kyseisillä toimenpiteillä raa'an palmuöljyn toimittajia pitämään raa'an palmuöljyn Indonesiassa, koska ne eivät voi myydä paremmilla hinnoilla, jotka vallitsisivat Indonesiassa ilman kyseisiä toimenpiteitä.

(152) Tässä mielessä Indonesian viranomaiset ”valtuuttavat” tai ”ohjaavat” tuotantopanosten tuottajia tarjoamaan tavaroita raa’an palmuöljyn kotimaisille käyttäjille ja etenkin biodieselin tuottajille riittämättömänä pidettävää vastiketta vastaan. Raa’an palmuöljyn tuottajien tehtäväksi on annettu keinotekoisen alhaisiin hintoihin perustuvien kotimaanmarkkinoiden luominen Indonesiaan.

(153) Toisin sanoen, soveltaessaan kuvattua toimenpidekokonaisuutta Indonesian viranomaiset tietävät, miten raa’an palmuöljyn toimittajat reagoivat toimenpiteisiin ja mitä seurauksia niistä aiheutuu. Komissio sai näyttöä myös siitä, että Indonesian viranomaiset puuttuvat aktiivisesti raa’an palmuöljyn markkinoiden toimintaan rohkaistakseen yksityisiä raa’an palmuöljyn toimittajia suorittamaan niille asetetun tehtävän. Muun muassa eräässä lehtiartikkelissa selitettiin, että Indonesian valtio jatkaa tuen antamista palmuöljyn viljelyn kestävälle hallinnoinnille maksamalla 135:lle Asian Agrin kumppaneina toimivalle pientilalle 6,35 miljardia Indonesian rupiaa uudelleenistutusrahastoihin. Mainitussa artikkelissa OPPF:n pääjohtaja totesi, että ”palmuöljy on merkittävä toimiala, joka vaikuttaa merkittävästi Indonesian talouteen. Nyt kun on kulunut 25 vuotta, meidän on nykyaikaistettava palmuöljyteollisuutta korkean tuottavuuden varmistamiseksi ja otettava huomioon teollisuuden tarpeet, kestävä kehitys ja pientilallisten ja yhteisöjen hyvinvoinnin parantaminen” ([33]). Lausuma osoittaa selvästi, että Indonesian viranomaiset tukevat raa’an palmuöljyn tuottajia etenkin biodieselin tuottajien hyväksi.

(154) Lisäksi toisessa lehtiartikkelissa todetaan, että ”Indonesialla on pienviljelijöille tarkoitettu palmujen istutuksen tukiohjelma, jolla pyritään lisäämään tuottoa tilojen kokoa muuttamatta. Valtio aikoo istuttaa uudelleen 2,4 miljoonaa hehtaaria palmunviljelyaluetta vuoteen 2025 mennessä ([34])”, mikä osoittaa myös, että Indonesian viranomaiset tukevat raa’an palmuöljyn tuottajia kannustaakseen niitä noudattamaan poliittisia tavoitteitaan.

(155) Vaikka raa’an palmuöljyn toimittajat saattavat hiukan vähentää kotimaista tuotantoaan vastauksena vientiveroihin ja muihin rajoittaviin toimenpiteisiin, tuotanto ei ole pysähtynyt eikä se ole vähentynyt merkittävästi. Sen sijaan vuotta 2015 lukuun ottamatta raa’an palmuöljyn tuotanto Indonesiassa lisääntyi jatkuvasti yli 5 prosenttia vuodessa, ja oli 41 500 miljoonaa tonnia vuonna 2018. Tältä osin lehtiartikkelissa todettiin, että ”julkisen talouden tasapainottamisen lisäksi B20-ohjelmalla pyritään lisäämään kotimaista palmuöljyn kulutusta tämän vuoden ([35]) hinnanalennusten myötä”, ja esitettiin näyttöä siitä, että saadakseen raa’an palmuöljyn toimittajat suorittamaan niille annetun tehtävän Indonesian viranomaiset tukevat niitä lisäämällä niiden myyntiä keinotekoisesti.

(156) Komissio totesi, että tämä johtuu siitä, että Indonesian viranomaiset valtuuttavat ja ohjaavat raa’an palmuöljyn tuottajia tarjoamaan raakaa palmuöljyä riittämättömänä pidettävää vastiketta vastaan.

(157) Tältä osin komissio katsoi, että pelkästään se seikka, että vientiveroja ja/tai vientimaksuja ei nimenomaisesti mainita perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, ei estä sitä, että ne olisivat mahdollisesti taloudellista tukea, jolloin ne kuuluisivat perusasetuksen ja tukisopimuksen mukaisen tuen määritelmän piiriin. Komissio toimitti runsaasti näyttöä siitä, että raakaan palmuöljyyn sovellettavia vientiveroja ja vientimaksuja käytettiin keinona, jolla raa’an palmuöljyn tuottajat johdateltiin noudattamaan valtion poliittisia tavoitteita tavalla, joka vastaa tasoitustoimenpiteiden käyttöönoton mahdollistavaa tukea perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti.

3.3.3.3. Yksityisten elinten valtuuttaminen tai määrääminen perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan iv alakohdan mukaisesti

(158) Tämän jälkeen komissio arvioi, ovatko indonesialaiset raa’an palmuöljyn tuottajat yksityisiä elimiä, joita Indonesian viranomaiset ovat valtuuttaneet tai määränneet perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan iv alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

(159) Tutkimus osoitti, että osa PTPN:stä ja kaikki Indonesiassa toimivat raa’an palmuöljyn tuottajat ovat riippumattomia viljelijöitä tai yksityisiä yrityksiä, joilla ei ole yhteyttä Indonesian viranomaisiin. Riippumattomien raa’an palmuöljyn tuottajien markkinaosuus on yli 90 prosenttia ja kaikki vientiä harjoittavat tuottajat hankkivat niiltä osan tarvitsemastaan raa’asta palmuöljystä.

([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) Tämän vuoksi komissio katsoi, että käytettävissä olevien tietojen perusteella kaikki raa'an palmuöljyn tuottajat ovat yksityisiä elimiä, jotka Indonesian viranomaiset ovat valtuuttaneet perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan iv alakohdan mukaisesti tarjoamaan raakaa palmuöljyä riittämättömänä pidettävää vastiketta vastaan.

3.3.3.4. Raa'an palmuöljyn tarjoaminen riittämättömänä pidettävää vastiketta vastaan

(161) Seuraavassa vaiheessa komissio tarkisti, toteuttavatko raa'an palmuöljyn tuottajat tosiasiallisesti Indonesian valtion politiikkaa ja tarjoavat raakaa palmuöljyä riittämättömänä pidettävää vastiketta vastaan. Tätä varten Indonesian markkinoiden kehittymistä oli analysoitava yksityiskohtaisesti asianmukaisten vertailuarvojen perusteella.

(162) Toteuttamalla toimenpiteet Indonesian viranomaiset johdattelivat raa'an palmuöljyn tuottajat myymään paikallisesti alhaisemmilla hinnoilla kuin ne muutoin olisivat saaneet (toisin sanoen ilman kyseisiä toimenpiteitä tuottajat olisivat vieneet raakaa palmuöljyä korkeampaan maailmanmarkkinahintaan tai yksinkertaisesti mukauttaneet tarjontansa ja hintansa markkinarajoituksiin).

(163) Komissio katsoi myös, että riippumatta siitä, että Indonesian viranomaiset väittävät, että PTPN:n raa'alle palmuöljylleen asettama hinta on reilu, koska "hinta-ajatus" perustuu malesialaiseen raa'an palmuöljyn indeksiin, Indonesian kotimarkkinahinnat ovat alhaisempia kuin markkinahinnat. Tämän päätelmän tekemiseksi komissio vertasi raa'an palmuöljyn hintoja Indonesian kotimarkkinoilla ja Malesian hintoja. Vertailun tulos osoitti, että raa'an palmuöljyn hinnat Indonesian kotimarkkinoilla ovat jatkuvasti alhaisemmat kuin raa'an palmuöljyn hinnat Malesiassa ja että raa'an palmuöljyn keskimääräinen hinta tutkimusajanjaksolla oli Indonesiassa 540 USD/tonni, kun se oli Malesiassa 599 USD/tonni.

(164) Tältä osin Indonesian viranomaiset toimittivat kyselyvastauksessaan aiempia tietoja raa'an palmuöljyn kotimarkkinahintojen kehityksestä verrattuna kansainvälisiin hintoihin.

(165) Komissio ei ole tarkistanut CIF-oikaisua koskevaa menetelmää, jota Indonesian viranomaiset käyttivät edellä mainitun taulukon laatimisessa. Toimitetut tiedot osoittavat kuitenkin selvästi, että Indonesian kotimarkkinahinnat ovat olleet jatkuvasti kansainvälisiä markkinahintoja alhaisemmat, vaikka käytetty menetelmä suosikin Indonesian viranomaisia.

(166) Samanlainen havainto voidaan saada vertaamalla raa'an palmuöljyn kotimaan hintojen kehittymistä tutkimusajanjaksolla ja Indonesiasta viedyn raa'an palmuöljyn hintojen kehittymistä.

(167) Indonesian viranomaisten toimittamien tietojen perusteella raa'an palmuöljyn hinnat olivat tutkimusajanjaksolla kotimaassa jatkuvasti noin 10 prosenttia alhaisemmat kuin sen vientihinnat, jotka saatiin Indonesian vientitilastoista.

(168) Muiden kuin valtion omistamien toimittajien veloittamista raa'an palmuöljyn hinnoista tutkimuksessa todettiin, että kaikki raa'an palmuöljyn hankinnat tehdään Indonesiassa PTPN:n päivähintaan, jota oikaistaan kuljetuskustannusten huomioon ottamiseksi. Siten etenkin spot-kaupoissa PTPN:n päivähinta oli käytännössä raa'an palmuöljyn enimmäishinta kyseisenä päivänä. Vientiä harjoittavien tuottajien kyselyvastauksissaan toimittamat tiedot vahvistavat asian. Komissio tarkasti useita liiketoimia ja havaitsi, että niissä kaikissa asianomaisille riippumattomille toimittajille maksettu yksikköhinta oli sama tai alhaisempi kuin PTPN:n päivähinta. Komissio ei havainnut yhdessäkään tarkastetussa liiketoimessa hinnan olevan suurempi kuin kyseiselle päivälle vahvistettu PTPN:n hinta.

(169) Näin ollen komissio katsoi, että Indonesian viranomaisten toimilla määrätään raa'an palmuöljyn toimittajia tarjoamaan raakaa palmuöljyä riittämättömänä pidettävää vastiketta vastaan muun muassa biodieselin tuottajille, koska toimilla vahvistetaan Indonesian raa'an palmuöljyn kotimarkkinoiden enimmäishinta.

3.3.3.5. Toiminto, joka normaalisti kuuluu viranomaisten tehtäviin, ja menettely, joka ei missään todellisessa merkityksessä eroa viranomaisten normaalisti harjoittamasta menettelystä

(170) "Normaalisti kuuluvaa tehtävää" koskevasta perusteesta, jota paneeli ei ole vielä selventänyt tarkemmin, komissio totesi, että kotimaassa sijaitsevien raaka-aineiden tarjoaminen kansallisille yrityksille on tehtävä, joka kuuluu tavanomaisesti viranomaisille. Yleisen kansainvälisen lainsäädännön mukaan valtioilla on suvereeni oikeus luonnonvaroihinsa. Niillä on suuri harkintavalta siinä, miten ne järjestävät luonnonvarojen hyödyntämisen, mutta yleensä ne käyttävät tässä valtion sääntelyvaltaa. Tässä yhteydessä on merkityksetöntä, harjoittavatko viranomaiset tavanomaisesti tätä tehtävää. Sen vuoksi komissio katsoi, että Indonesian maaperässä viljellyn raa'an palmuöljyn tarjoaminen Indonesian biodieselteollisuudelle on tehtävä, joka kuuluu tavanomaisesti viranomaisille.

(171) Mitä tulee perusteeseen ”ei missään todellisessa merkityksessä eroa”, komissio huomauttaa, että teksti on peräisin paneelin vuoden 1960 raportista, joka koski XVI:5 artiklan nojalla tehtyä tarkastelua, ja jossa samalla tavalla muotoiltua tekstiä käytettiin tuottajan rahoittamista maksuista, joiden ei todellisuudessa katsottu eroavan verotukseen ja tukeen liittyvistä viranomaisten käytännöistä. Tätä taustaa vasten peruste edellyttää positiivista havaintoa siitä, että valtuutettujen yksityisten elinten harjoittama tavaroiden tarjoaminen ei todellisuudessa eroa mahdollisesta tilanteesta, jossa viranomaiset olisivat tarjonneet nämä tavarat itse. Komissio katsoi, että näin on tapahtunut. Sen sijaan, että Indonesian viranomaiset tarjoaisivat tuotantopanoksia suoraan biodieselteollisuudelle yleisten poliittisten tavoitteidensa saavuttamiseksi eli biodieselteollisuuden ja sen vientipotentiaalin kehittämiseksi, ne ovat toimenpidekokonaisuudellaan johdatelleet yksityiset toimijat tekemään sen puolestaan. Lisäksi siinä määrin kuin tällaiseen tavaroiden tarjoamiseen viranomaisten toimesta kuuluu tulojen käyttöä (kuten tuotantopanoksiin liittyvä tuki tai tulon menetys tarjoamalla tavaroita riittämättömänä pidettävää vastiketta vastaan), tällainen toimi olisi ymmärrettävä tavanomaisesti julkisille viranomaisille kuuluvaksi tehtäväksi ([36]).

3.3.3.6. Päätelmät

(172) Edellä esitetyn perusteella komissio päätteli, että Indonesian viranomaisten hyväksymä toimenpidekokonaisuus johtaa taloudellisen tuen myöntämiseen siten, että valtio tarjoaa raakaa palmuöljyä riittämättömänä pidettävää vastiketta vastaan biodieselin indonesialaisille vientiä harjoittaville tuottajille perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan iv alakohdan mukaisesti.

3.3.3.7. Hinta- tai tulotuki

(173) Edellä esitetyn lisäksi ja jäljempänä esitetyistä syistä komissio katsoi, että Indonesian viranomaisten toimenpiteitä raa’an palmuöljyn markkinoiden toimintaan puuttumiseksi voitaisiin pitää myös Indonesian viranomaisten indonesialaisille biodieselin tuottajille myöntämänä tulo- ja hintatukena perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti.

(174) Luokat ”taloudellinen tuki” / ”tulo- tai hintatuki” eivät sulje toisiaan pois. Valituselin on itse asiassa vahvistanut, että niiden valtion toimenpiteiden valikoimaa, joilla voidaan antaa tukea [”taloudellisena tukena”], laajennetaan edelleen 1 artiklan 1.1 kohdan (a)(2) alakohdassa esitetyn ”tulo- tai hintatuen” käsitteellä ([37]). Tämä tulkinta vastaa myös tukisopimuksen tavoitetta ja tarkoitusta eli ”sekä tukien että tasoitustoimenpiteiden käyttöön liittyvien GATT-periaatteiden vahvistamista ja parantamista” ([38]). Sen vuoksi päätelmä, jonka mukaan toimenpide on taloudellista tukea, ei estä sitä, etteikö samaa toimenpidettä voisi pitää myös tulo- tai hintatukena. Samoin päätelmä, jonka mukaan toimenpide, joka ei täytä perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan iv alakohdassa tarkoitettua valtuuttamista tai määräämistä koskevia vaatimuksia, voi kuulua laajempaan tulo- tai hintatuen luokkaan perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla.

(175) Käsitteet ”tulo- ja hintatuki” esitetään GATT-sopimuksen XVI artiklassa, johon perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ristiviitataan. GATT-sopimuksen XVI artikla kattaa ”minkä tahansa sellaisen tuen (kaikenlainen tulo- ja hintatuki mukaan luettuna) … joka on omiaan välittömästi tai välillisesti lisäämään jonkin tuotteen vientiä toisen sopimuspuolen alueelta tai supistamaan jonkin tuotteen tuontia sen alueelle”. Tässä mielessä tulo- tai hintatuki on toinen tuen muoto ([39]).

(176) Ilmaisu ”any form” (kaikenlainen) tarkoittaa tämän tukimuodon laajaa soveltamisalaa siinä mielessä, että se sisältää kaikki viranomaisten valitsemat muodot, joissa annetaan tulo- tai hintatukea. Tässä mielessä ilmaisun ”form” sanakirjamerkityksellä viitataan ”johonkin niistä erilaisista tavoista, joilla jokin asia on olemassa tai ilmenee”; ”a species, kind, or variety” tai ”manner, method, way” (laji, laatu, tyyppi, tapa, keino, menetelmä) ([40]). Näin ollen ”kaikenlaisella” tarkoitetaan mitä tahansa tapaa tai muotoa, jolla valtio antaa tulo- tai hintatukea ([41]).

([36]) Ks. paneelin raportti *United States – Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (Drams) from Korea*, WT/DS296, 21. helmikuuta 2005, alaviite 57 (”viitauksen tavanomaisesti julkisille viranomaisille kuuluvaan tehtävään olisi ymmärrettävä tarkoittavan myös verotusta ja tulojen käyttöä. (…) Siinä määrin, kun lainoihin ja rakenneuudistukseen liittyviin toimenpiteisiin liittyy verotusta ja tulojen käyttöä, ne voivat kuulua kyseisen säännöksen soveltamisalaan”).

([37]) Valituselimen raportti, *United States – Final Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada*, WT/DS257/AB/R, 17. helmikuuta 2004, DSR 2004:II, s. 571, 52 kohta.

([38]) Valituselimen raportti, *United States – Countervailing Duties on Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Germany*, WT/DS213/AB/R ja Corr.1, 19. joulukuuta 2002, DSR 2002:IX, s. 3779, 73 kohta, alaviite 65.

([39]) Ks. AG Van Gervenin lausunto, 7. maaliskuuta 1989, *Fediol v Commission*, C-70/87, ECLI:EU:C:1989:110, alaviite 33.

([40]) Oxford English Dictionary -verkkosanakirja, I.5.b ja I.10 kohta.

([41]) GATT Panel on Subsidies and State Trading, Report on Subsidies, L/1160, 23. maaliskuuta 1960 (Paneeli katsoi, että järjestelmä, jolla viranomaiset suoraan tai välillisesti säilyttävät tällaisen hinnan ostojen tai tappiollisen myynnin avulla, katsotaan tueksi).

(177) Ilmaisulla ”support” (tuki) tarkoitetaan ”tointa, jolla lisätään tai ylläpidetään jonkin arvoa” ([42]). Käsitettä ”tuki” käytetään usein maatalouden yhteydessä viitattaessa valtion tukiohjelmiin ([43]). Perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ”tuella” tarkoitetaan siten viranomaisten toimia, joilla myötävaikutetaan jonkun saaman hinnan tai tulon arvon ylläpitämiseen.

(178) Komissio tunnustaa, että kaikilla viranomaisten toimilla voi olla satunnaisia sivuvaikutuksia jonkun henkilön tuloihin tai ne voivat johtaa siihen, että hintoja tuetaan jollakin tavalla ([44]). Jotta tällainen tuki kuuluisi perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan soveltamisalaan, viranomaisten toimenpiteiden ja jonkun henkilön tuloihin tai hintoihin kohdistuvan vaikutuksen välillä on oltava osoitettava yhteys. Tällainen yhteys olisi vahvistettava kaiken käytettävissä olevan näytön perusteella, mukaan lukien viranomaisten toteuttamien toimenpiteiden luonne, suunnittelu ja odotettu toiminta.

(179) Lopuksi ilmaisulla ”GATT 1994 -sopimuksen XVI artiklan tarkoittamassa merkityksessä” tarkoitetaan kaikkia tulo- tai hintatukien muotoja, jotka välittömästi tai välillisesti lisäävät ”minkä tahansa tuotteen” vientiä WTO:n jäsenen alueelta tai supistavat kyseisen tuotteen tuontia sen alueelle. Tätä mahdollista tai todellista vaikutusta pohditaan nimenomaisesti GATT 1994 -sopimuksen XVI artiklan 1 kohdassa: ”… (kaikenlainen tulo- ja hintatuki mukaan luettuna) … joka on omiaan välittömästi tai välillisesti lisäämään jonkin tuotteen vientiä toisen sopimuspuolen alueelta tai supistamaan jonkin tuotteen tuontia sen alueelle”.

(180) Yhteenvetona voidaan todeta, että perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohta, kuten tukisopimuksen 1 artiklan 1.1 kohdan b alakohta, kattaa kaikenlaiset viranomaisten toimenpiteet, joilla annetaan tulo- tai hintatukea jollekulle ja joiden mahdollisena tai todellisena vaikutuksena ([45]) on minkä tahansa tuotteen viennin lisääntyminen WTO:n jäsenen alueelta tai kyseisen tuotteen tuonnin supistuminen kyseisen jäsenvaltion alueelle.

(181) Tämän tulkinnan mukaisesti sen lisäksi, että komissio tarkasteli, voidaanko Indonesian viranomaisten toimenpidekokonaisuutta pitää ”taloudellisena tukena”, se arvioi myös sitä, voidaanko Indonesian viranomaisten toimenpiteitä pitää perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisena tulo- tai hintatukena. Näin tehdessään komissio tutki ensin, aikovatko Indonesian viranomaiset tukea biodieselteollisuuden luomista ja kehittämistä, toiseksi, mitä toimenpiteitä Indonesian viranomaiset ovat toteuttaneet biodieselteollisuuden tukemiseksi, ja kolmanneksi, voidaanko näitä toimenpiteitä pitää ”minkä tahansa tyyppisenä tulo- tai hintatukena” GATT 1994 -sopimuksen XVI artiklan tarkoittamassa merkityksessä. Yhteenvetona voidaan todeta, että komissio tutkii, aikoivatko Indonesian viranomaiset ilmoitetun poliittisen tavoitteen mukaisesti tukea biodieselteollisuuden kehitystä, viranomaisten tällaista tarkoitusta varten käyttämiä välineitä ja sitä, voisiko Indonesian viranomaisten kyseisiä välineitä tai toimia luonnehtia tulo- tai hintatueksi vuoden 1994 GATT-sopimuksen XVI artiklassa tarkoitetulla tavalla.

(a) ***Indonesian viranomaisten aikomus tukea kotimaista biodieselteollisuutta yleisenä poliittisena tavoitteena***

(182) Indonesian viranomaiset toteuttavat presidentin asetuksen nro 66/2018 mukaisesti politiikkaa, jonka nimenomaisena tavoitteena on kotimaisen biodieselteollisuuden kehityksen tukeminen. Joissakin Indonesian viranomaisten antamissa lausunnoissa (ks. 119 kappale) viitataan Indonesian viranomaisten aikomukseen määrätä raa’an palmuöljyn hinnoista biodieselin tuottajien hyväksi: ”hyödykkeisiin sovellettavien vientiverojen poliittisena tavoitteena on muun muassa hintojen vakauttaminen, jalostusteollisuuden tuotantotilojen kehittäminen …” tai ”vientitullien tarkoituksena on varmistaa raaka-aineiden saanti ja edistää palmuöljyteollisuuteen liittyvän kotimaisen jatkojalostusteollisuuden kasvua”.

(183) Komissio sai näyttöä myös siitä, että Indonesian viranomaiset ovat yli kymmenen vuotta harjoittaneet selkeää politiikkaa, jonka tarkoituksena on biodieselteollisuuden laajentamisen tukeminen ja edistäminen. Uusiutuvasta energiasta vastaava pääjohtaja totesi lehtiartikkelissa, että Indonesia pyrkii tekemään biodieselsekoitusten käytön pakolliseksi kaikissa ajoneuvoissa ja raskaassa kalustossa 1 päivästä syyskuuta 2018 alkaen. Kyseisessä

([42]) Oxford English Dictionary -verkkosanakirja, I.3.b kohta.
([43]) Tukisopimuksen 15 artiklan 15.4 kohta (”… ovatko hallituksen tukiohjelmiin kohdistuneet rasitukset kasvaneet”); ks. myös maataloussopimus, 6 artikla sekä liitteet II ja III (”kotimainen tuki”).
([44]) Paneelin raportti, *China – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-Rolled Electrical Steel from the United States*, WT/DS414/R ja Add.1, 16. marraskuuta 2012, pidetty voimassa: valituselimen raportti, WT/DS414/AB/R, DSR 2012:XII, s. 6369, 7.86 kohta.
([45]) ”Mahdolliset” vaikutukset tarkoittavat niitä vaikutuksia, jotka luonnostaan seuraavat toimenpiteen yleisestä rakenteesta, suunnittelusta ja jäsentelystä ilman, että tarvitaan välttämättä ”havaittuja” tai tosiasiallisia vaikutuksia markkinoilla.

lehtiartikkelissa todetaan lisäksi, että Indonesian polttoaineasemat eivät saa myydä sekoittamatonta dieseliä sen jälkeen, kun uusia sääntöjä aletaan soveltaa, ja lisätään, että yrityksiä, jotka myyvät sekoittamatonta polttoainetta, sakotetaan ([46]). Toisessa lehtiartikkelissa taas todetaan, että ”Indonesia aikoo vaatia, että kaikki maassa käytettävä dieselpolttoaine sisältää biodieseliä seuraavasta kuusta [syyskuu 2018] alkaen, jotta tuetaan palmuöljyn kulutusta, vähennetään polttoaineiden tuontia ja pienennetään vaihtotaseen alijäämää”. (korostus lisätty) ([47])

(184) Yhdessä lehtiartikkelissa todettiin lisäksi, että ”Indonesiassa Jakarta Post raportoi, että viranomaiset tekevät kaikkensa yrittäessään lisätä palmuöljydieselin kysyntää ja tutkivat mahdollisuutta muuttaa valtion omistaman energiantuottajan PLN:n dieselin tuotantotilat biodieselin tuotantotiloiksi. Se tutkii myös mahdollisuutta sallia yksityisten energiantuottajien, jotka käyttävät biodieseliä eivätkä fossiilista dieseliä, tuottaa energiaa suoraan PLN:lle. Viranomaiset ovat jo lisänneet biodieselsekoitusten käyttöä rautateiden ja raskaan kaluston lisäksi tieliikenteessä”. ([48])

(185) Edellä mainittu tavoite tukea biodieselteollisuutta vahvistettiin myös apulaiselintarvike- ja maatalousministerin julkisissa lausunnoissa. Lehtiartikkelissa apulaisministeri ilmoitti, että ”**paikallisen biodieselin kulutusta edistävän uuden ohjelman** myötä Indonesian biodieselin tuotanto voi kasvaa 40 prosentilla 7 miljoonaan tonniin vuonna 2019 tämän vuoden [2018] arvioidusta 5 miljoonasta tonnista”. (korostus lisätty) ([49])

(186) Indonesian viranomaiset ovat nimenomaisesti ilmaisset tukensa biodieselteollisuudelle perustamalla OPPF:n, jonka poliittinen tehtävä on käytännössä pelkästään biodieselteollisuuden tukeminen. Tukeminen on jatkunut myös tutkimusajanjakson jälkeen, sillä kyseisenä aikana ja elokuuhun 2018 asti OPPF suoritti maksuja biodieselin tuottajille. OPPF:n tavoite esitettiin myös selkeästi julkisissa lausunnoissa. OPPF totesi lehtiartikkelissa, että se ”luottaa siihen, että se pystyy selviytymään valtion uuden biodieseliä koskevan politiikan puitteissa tuottajille maksettavista lisätuista loppuvuoden osalta” ja rahaston pääjohtaja totesi lisäksi, että ”rahasto on kerännyt 6,4 biljoonaa Indonesian rupiaa palmuöljyn vientimaksuilla vuoden 2018 ensimmäisellä puoliskolla, mikä on lähes 60 prosenttia tämän vuoden tavoitteesta, joka on 10,9 biljoonaa Indonesian rupiaa, ja että varoista suurin osa käytetään kannustimina uusiutuvan energian tuotannon tukemisessa”. Samassa artiklassa selitetään myös, että ”politiikalla [sekoitusvelvoite] myös lisätään 19:lle biopolttoaineiden tuottajalle, myös Wilmarille ja Sinar Mas Groupille, maksettavaa tukea. Rahasto eli BPDPKS arvioi, että politiikalla kaksinkertaistetaan biopolttoaineiden kysyntä tämän vuoden jälkipuoliskolla 2,1 miljoonaan kilolitraan” ([50]).

(187) Sen vuoksi komissio päätteli, että Indonesian viranomaisten aikomus tukea Indonesian biodieselteollisuuden perustamista ja kehittämistä on ilmeinen.

(b) ***Viranomaisten toimet biodieselteollisuuden kehittämiseksi***

(188) Indonesian viranomaiset puuttuvat raa’an palmuöljyn markkinoiden toimintaan useilla välineillä edistääkseen biodieselteollisuuden kehitystä. Ensinnäkin Indonesian viranomaisilla on käytössä vientirajoitusjärjestelmä (vientiverojen ja vientimaksujen kautta), jota käytetään välineenä raa’an palmuöljyn hintojen polkemiseksi Indonesiassa jalostusteollisuuden, mukaan lukien biodieselin tuottajat, hyväksi. Toiseksi Indonesian viranomaiset tosiasiallisesti asettavat raa’an palmuöljyn hinnat keinotekoisen alhaisiksi valtion omistaman yrityksen PTPN:n kautta, ja muut raa’an palmuöljyn toimittajat seuraavat perässä mainitun, biodieselteollisuuden kehittämistä tukevan politiikan mukaisesti. Indonesian viranomaiset toteuttavat myös muita toimenpiteitä, kuten raa’an palmuöljyn tuottajille myönnettäviä suoria tukia, sen varmistamiseksi, että raa’an palmuöljyn tuottajat noudattavat poliittisia tavoitteita.

(189) Kaikki nämä toimet on ymmärrettävä laajemmassa kontekstissa pyrkimyksenä tukea biodieselteollisuutta esimerkiksi pakollisilla sekoittamisvaatimuksilla ja OPPF:n perustamisella biodieselin tuottajien eduksi. Indonesian viranomaiset ovat perustaneet järjestelmän, jossa sekoittamisvaatimuksella lisätään keinotekoisesti biodieselin kysyntää. Indonesian viranomaiset ovat ottaneet käyttöön nk. B20-sekoittamisvaatimuksen ([51]). Mainitussa ohjelmassa toimijoilla on lakisääteinen velvollisuus käyttää eri yhteyksissä, muun muassa julkisessa liikenteessä,

([46]) https://www.reuters.com/article/us-indonesia-biodiesel/indonesia-to-make-biodiesel-use-compulsory-from-september-1-official-idUSKBN1KM4WK, sivustolla käyty 17.7.2019.
([47]) https://www.reuters.com/article/us-indonesia-biodiesel/indonesia-bets-big-on-biodiesel-to-limit-costs-of-oil-imports-idUSKBN1KS0CC, sivustolla käyty 17.7.2019.
([48]) https://www.biofuelsdigest.com/bdigest/2019/01/08/indonesia-wants-to-push-for-power-production-from-palm-oil-biodiesel/, sivustolla käyty 17.7.2019.
([49]) https://www.ofimagazine.com/news/indonesian-biodiesel-production-could-grow-by-40, sivustolla käyty 17.7.2019.
([50]) https://jakartaglobe.id/context/indonesia-oil-palm-estate-fund-adequate-to-support-b20-biodiesel-policy/, sivustolla käyty 17.7.2019.
([51]) Sekoittamisvelvoite juontuu energiasta ja mineraalivaroista vastaavan ministeriön asetuksesta nro 12/2015.

polttoaineena mineraalidieselin ja biodieselin sekoitusta, jossa on vähintään 20 prosenttia biodieseliä. Sekoittamisvelvoitteen uskotaan nousevan 30 prosenttiin lähitulevaisuudessa. Tältä osin komissio katsoi, että ilman sekoittamisvelvoitetta ja OPPF:ää biodieselin kysyntä olisi Indonesiassa vähäisempää, minkä vuoksi biodieselin myynnistä saatavat tulot olisivat merkittävästi alhaisemmat.

(190) Sen vuoksi komissio päätteli käytettävissä olevien tietojen perusteella, että Indonesian viranomaiset ovat toteuttaneet toimenpiteitä voidakseen puuttua markkinoiden toimintaan ja varmistaakseen tietyn tuloksen eli sen, että biodieselin tuottajat hyötyvät raa'an palmuöljyn (jonka osuus niiden tuotantokustannuksista on noin 90 prosenttia) keinotekoisen alhaisesta hinnasta.

(c) ***Indonesian viranomaisten toimenpidekokonaisuutta voidaan pitää "minkä tahansa tyyppisenä tulo- tai hintatukena" GATT 1994 -sopimuksen XVI artiklan tarkoittamassa merkityksessä***

(191) Indonesian viranomaiset antavat tulotukea biodieselteollisuudelle edellä kuvatulla toimenpidekokonaisuudella. Indonesian viranomaisten hyväksymien sääntelyedellytysten sivuvaikutuksena ei ole se, että raa'an palmuöljyn toimittajat myyvät tätä tuotantopanosta biodieselin tuottajille kansainvälisiä hintoja alhaisempaan hintaan. Tällainen vaikutus on tahallinen, ja se saavutetaan menestyksekkäästi Indonesian viranomaisten toimenpiteillä. Indonesian viranomaisten käyttöön ottama toimenpidekokonaisuus antaa biodieselin tuottajille mahdollisuuden hankkia pääraaka-ainettaan ja pääkustannustekijäänsä maailmanmarkkinahinnan alittavaan hintaan, mikä tarkoittaa keinotekoisesti suurempia voittoja, jotka syntyvät pääasiassa viennistä kolmansille markkinoille. Tässä mielessä Indonesian viranomaisten toimet vaikuttavat biodieselin tuottajien saamiin tuloihin. Ilman tällaisia toimia biodieselin tuottajat eivät hyötyisi raakaan palmuöljyyn kohdistuvista vääristävistä vaikutuksista, jotka johtuvat valtion puuttumisesta asiaan.

(192) Kaikki nämä toimenpiteet osoittavat, että Indonesian viranomaiset tukevat Indonesian biodieselteollisuutta ja edistävät sitä keinotekoisesti. Indonesian biodieselin tuottajien määrän kasvu ja 10 viime vuoden aikana jyrkästi lisääntynyt tuotantokapasiteetti ja vienti vahvistavat tämän havainnon, kuten seuraavassa taulukossa esitetään:

Taulukko 2

Indonesian biodieselteollisuuden kehitys (miljoonaa litraa)

Vuosi	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tuotantokapasiteetti (tonnia)	3 128	3 921	3 921	4 881	5 670	5 670	6 887	10 898	11 547	11 357
Kapasiteetin käyttö (%)	10,5 %	19,9 %	46,2 %	46,5 %	52,0 %	69,9 %	24,0 %	33,5 %	29,6 %	34,3 %
Tuotanto	330	780	1 812	2 270	2 950	3 962	1 653	3 656	3 416	3 900
Biodieselin vienti Indonesiasta	204	563	1 440	1 608	1 942	1 569	343	476	187	1 772
Vienti (% tuotannosta)	62 %	72 %	79 %	71 %	66 %	40 %	21 %	13 %	5 %	45 %
Kulutus	119	223	359	669	1 048	1 845	860	3 008	2 572	3 300
Loppuvarastot	22	16	29	27	11	559	1 009	1 181	1 839	1 439
Tuottajien lukumäärä	20	22	22	22	26	26	27	30	32	31

Lähde: Indonesian viranomaisten kyselyvastaus, Indonesia Biofuels Annual 2018 GAIN -raportti ja Global Trade Atlasin vientitilastot (vuoden 2018 tiedot, vientitilastoja lukuun ottamatta, estimaatteihin perustuvat).

(193) Kuten taulukosta käy ilmi, biodieselteollisuus on ollut pääasiassa vientiin suuntautunut sektori. Kun vienti aiemmin väheni lähinnä unionin käyttöön ottamien kaupan suojatoimenpiteiden vuoksi, varastot kasvoivat huomattavasti.

(194) Sen vuoksi komissio päätteli, että Indonesian viranomaiset tarjoavat biodieselteollisuudelle tulo- tai hintatukea perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti

3.3.3.8. Etu

(195) Koska suurimmalla osalla Indonesian viranomaisten toimenpiteistä pyrittiin keinotekoisesti alentamaan raa'an palmuöljyn kotimarkkinahintaa, komissio tutki, koituiko Indonesian viranomaisten tuesta etua biodieselteollisuudelle kotimaisten biodieselin tuottajien maksaman hinnan ja raa'an palmuöljyn markkinaolosuhteisiin perustuvan vertailuhinnan välisen eron perusteella, kun raakaa palmuöljyä ostettiin paikallisesti.

(196) Komissio katsoi tällaisen eron aiheuttaneen etua Indonesian biodieselin tuottajille, jotka pystyivät hankkimaan tuotantoprosessinsa raaka-ainetta kansainvälisen markkinahinnan alittavalla hinnalla. Vertailumenetelmällä varmistettiin myös, että tasoitustoimenpiteiden käyttöönoton tässä tutkimuksessa mahdollistavia muita tukia, joista myös koituu tulo- tai hintatukea indonesialaisille biodieselin tuottajille, ei laskettu kahteen kertaan.

(197) Ostohintaa oli verrattava asianmukaiseen viitehintaan. Perusasetuksen 6 artiklan d alakohdan mukaan vastikkeen riittävyys on määritettävä suhteessa kyseisen tuotteen markkinoilla vallitseviin olosuhteisiin maassa, jossa toimitus tapahtuu, eli Indonesiassa, mukaan lukien hinta, laatu, saatavuus, markkinoitavuus, kuljetus ja muut ostoehdot ([52]).

(198) Komissio katsoi, että raa'an palmuöljyn FOB-vientihinnat Indonesiasta muualle maailmaan, sellaisina kuin ne esitetään Indonesian vientitilastoissa, ovat asianmukainen viitearvo, koska ne on asetettu vapaiden markkinoiden periaatteiden mukaisesti, ne heijastavat Indonesian markkinaolosuhteita eivätkä viranomaisten toimenpiteet ole niitä vääristäneet. Komissio tuli tähän näkemykseen, koska raa'an palmuöljyn tuonti Indonesiaan oli hyvin vähäistä eikä edustavaa, minkä vuoksi raa'an palmuöljyn vääristymätöntä kotimarkkinahintaa ei pystytty määrittämään. Lisäksi komissio katsoi, että käytetty viitearvo on lähin mahdollinen arvo sen suhteen, mikä vääristymätön Indonesian kotimarkkinahinta olisi ilman Indonesian viranomaisten puuttumista toimintaan. Lopuksi komissio analysoi myös muita mahdollisia viitearvoja, kuten raa'an palmuöljyn CIF-hintaa Rotterdamin satamassa. Koska hinta muodostui monista muista maista kuin Indonesiasta peräisin olevan raa'an palmuöljyn sekoituksesta, komissio katsoi sen olevan huonompi viitearvo Indonesian markkinaolosuhteiden osalta. Joka tapauksessa komissio totesi, että hintaero eri viitearvojen välillä oli minimaalinen.

(199) Komissio laski Indonesian maailmanlaajuisen FOB-vientihinnan kuukausittaisen keskiarvon tutkimusajanjaksolla ja katsoi, että näin lasketut hinnat ovat lähimpänä raa'an palmuöljyn vääristymättömiä Indonesian kotimarkkinahintoja.

(200) Sen jälkeen komissio vertasi indonesialaisten tuottajien maksamaa raa'an palmuöljyn kotimarkkinahintaa 199 kappaleessa selitetyllä tavalla laskettuun viitearvoon.

(201) Erotuksen kokonaismäärä edustaa ”säästöä”, jonka indonesialaiset biodieselin tuottajat saivat ostaessaan raakaa palmuöljyä Indonesian vääristyneiltä kotimarkkinoilta verrattuna hintaan, jonka ne olisivat maksaneet ilman vääristymiä. Viime kädessä tämä kokonaismäärä vastaa etua, jonka Indonesian viranomaiset antoivat indonesialaisille tuottajille tutkimusajanjakson aikana.

3.3.3.9. Erityisyys

(202) Indonesian viranomaisten toimenpidekokonaisuus oli suunnattu tiettyjen teollisuudenalojen, kuten kotimaisen biodieselteollisuuden, hyväksi. Vaikka raa'an palmuöljyn kaupan vääristymät hyödyttävät myös muita tuotantoketjun loppupään tuotteita kuin biodieseliä, etua saavat ainoastaan tietyt Indonesian teollisuudenalat eli raa'an palmuöljyn arvoketjun toimijat. Havaintoa tukevat sekä Indonesian viranomaisten poliittiset lausumat että myöhemmissä säädöksissä täytäntöön pannut ja tarkistetut vientiverot ja vientimaksut. Esimerkiksi asetuksessa nro 128/PMK.011/2011 säädetään muun muassa tarpeesta uudistaa vientitullitariffin rakennetta, jotta jalostavan palmuöljyteollisuuden tukemisella voidaan lisätä jalostuksen lisäarvoa. Näin ollen se on perusasetuksen 4 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan erityistä.

3.3.4. *Päätelmät*

(203) Toteutetuilla toimenpiteillä, kuten vientiveroilla ja vientimaksuilla, sekä määräämällä markkinahinnoista Indonesian viranomaiset kannustivat kotimaisia raa'an palmuöljyn tuottajia myymää raakaa palmuöljyä paikallisesti ja valtuuttivat tai ohjasivat ne tarjoamaan tätä raaka-ainetta Indonesiassa riittämättömänä pidettävää vastiketta vastaan. Kyseisillä toimenpiteillä saavutettiin haluttu vaikutus eli vääristettiin raa'an palmuöljyn

([52]) Ks. WT/DS436/AB/R United States – Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products From India, 8. joulukuuta 2014, 4.244 kohta.

kotimarkkinoita Indonesiassa ja painettiin hinnat keinotekoisen alhaiselle tasolle jatkojalostus- eli biodieselteollisuuden eduksi. Raa'an palmuöljyn tarjoaminen riittämättömänä pidettävää vastiketta vastaan on tavanomaisesti julkisten viranomaisten tehtävä, kun otetaan huomioon, että biodieselteollisuuden tukeminen on julkinen tavoite, eikä raa'an palmuöljyn toimittajien käytäntö suorittaa tämä tehtävä eroa missään mielessä käytännöistä, joita valtio tavallisesti noudattaa pyrkiessään samankaltaisiin poliittisiin tavoitteisiin muilla tukimuodoilla (kuten avustukset tai kantamatta jätetty tulo).

(204) Näin ollen komissio päätteli, että Indonesian viranomaiset antoivat perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan iv alakohdan mukaista taloudellista tukea, sellaisena kuin se on tulkittuna ja sovellettuna tukisopimuksen 1 artiklan 1.1 kohdan (a)(1) alakohdan iv alakohdan mukaisesti. Komissio totesi myös toissijaisesti, että Indonesian viranomaiset antavat tulo- tai hintatukea biodieselin tuottajille puuttumalla raa'an palmuöljyn markkinoiden toimintaan perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti ottaen huomioon tukisopimuksen 1 artiklan 1.1 kohdan (a)(2) alakohdan.

(205) Komissio totesi vielä, että tällaisesta taloudellisesta tuesta koituu tuensaajille erityistä etua.

(206) Edellä esitetyn perusteella komissio totesi, että toimenpidekokonaisuuden kautta Indonesian viranomaiset antoivat biodieselteollisuudelle tukea muun muassa tarjoamalla raakaa palmuöljyä riittämättömänä pidettävää vastiketta vastaan. Indonesian viranomaiset myönsivät tuensaajille tukea, joka on erityistä eli tasoitustoimenpiteiden käyttöönoton mahdollistavaa tukea.

3.3.5. *Tuen määrän laskeminen*

(207) Perusasetuksen 5 artiklan mukaisesti komissio laski tasoitustoimenpiteiden käyttöönoton mahdollistavan tuen määrän kullekin vientiä harjoittavalle tuottajalle tutkimusajanjaksolla tuensaajille koituneen edun osalta. Komissio arvioi eduksi raa'an palmuöljyn paikallisista hankinnoista maksetun hinnan ja tutkimusajanjaksoa varten lasketun raa'an palmuöljyn kuukausittaisen viitearvohinnan välisen erotuksen määrän. Komissio jakoi perusasetuksen 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti kyseiset tukimäärät vientiä harjoittavien tuottajien tutkimusajanjaksona tapahtuneelle raakaan palmuöljyyn perustuvan tuotannon kokonaisliikevaihdolle, koska tuesta koitui etua raakaan palmuöljyyn perustuvien tuotteiden koko tuotannolle eikä ainoastaan tarkasteltavana olevalle tuotteelle tai vientiin tarkoitetulle tuotannolle.

(208) Vientiä harjoittaville tuottajille tämän toimenpidekokonaisuuden osalta vahvistettu tukiprosentti oli tutkimusajanjaksolla seuraava:

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

3.4. **Valtion tuki tulonmenetyksenä: Tullivalvonnassa olevia alueita (Bonded Zones) koskeva järjestelmä**

3.4.1. *Tukijärjestelmä*

(209) Indonesian viranomaiset ottivat tullivalvonnassa olevia alueita koskevan järjestelmän käyttöön valtiovarainministeriön asetuksella nro147/PMK.04/2011 ja muuttivat sitä valtiovarainministeriön asetuksilla nro 255/PMK.04/2011 ja 120/PMK.04/2013.

(210) Tullivalvonnassa olevat alueet määritellään Indonesian tasavallan tullialueella sijaitseviksi alueiksi, joille tuotujen tavaroiden tuontivero suspendoidaan tai ne vapautetaan arvonlisäverosta. Sekä suspendointia että vapautusta sovelletaan pääomahyödykkeisiin, raaka-aineisiin ja tukimateriaaleihin.

(211) Tarkastuskäynnin aikana Indonesian viranomaiset selittivät, että Indonesian tasavallan alueella ei ole ennalta määritettyjä alueita, jotka on yksilöity tullivalvonnassa oleviksi, vaan yritykset voivat pyytää tällaista määritystä, ja jos niiden hakemus hyväksytään, niiden tiloista tulee tullivalvonnassa olevia.

3.4.1.1. Tukikelpoisuus

(212) Tarkastuskäynnin aikana Indonesian viranomaiset selittivät myös, että tullivalvonnassa olevia alueita koskeva järjestelmä on vain vientiin suuntautuneiden yritysten käytettävissä eli sellaisten yritysten, joiden liikevaihdosta yli 50 prosenttia tulee viennistä. Tarkastuskäynnin aikana Indonesian viranomaiset selittivät vielä, että valtiovarainministeriön asetuksen nro 4/2014 nojalla edellä mainitusta vaatimuksesta voidaan poiketa niin, että myös muut kuin vientiin suuntautuneet yritykset voivat hyötyä järjestelmästä. Tutkimuksen aikana kerätyssä näytössä ei tullut esiin, että lainsäädännössä olisi vahvistettu objektiiviset perusteet tällaisen vapautuksen myöntämistä varten. Sen sijaan epävirallisen käännöksen mukaan *1 artiklassa tarkoitettu suositus voidaan antaa, kun on otettu huomioon seuraavaa:*

(a) hakijayrityksen osalta se, onko olemassa samanlaisen tuotteen suoran tuonnin korvaavat markkinat kotimarkkinakysynnän täyttämiseksi;

(b) viennin mahdollinen väheneminen; ja/tai

(c) samanlaisia tuotteita kuin tullivalvonnassa olevalla alueella käsiteltäviä tuotteita valmistavien kotimaisten teollisuudenalojen suojelu ottaen huomioon paikallisen teollisuuden valmiudet tyydyttää kotimainen kysyntä.

(213) Edellä esitetyn mukaisesti Indonesian viranomaiset selittivät tarkastuskäynnin aikana, että biodieselteollisuuden yrityksille myönnetään yleensä vapautus vaatimuksesta saada yli 50 prosenttia liikevaihdostaan vientimyynnistä. Tarkastuskäynnillä esitetyn selvityksen mukaan näin tuetaan biodieselteollisuuden yrityksiä, jotta saavutetaan Indonesian viranomaisten asettama sekoittamistavoite.

(214) Sen vuoksi komissio päätteli, että edellä tarkoitetun vapautuksen myöntäminen on täysin Indonesian viranomaisten päätösvallassa.

(215) Lopuksi Indonesian viranomaiset selittivät, että järjestelmää voivat käyttää ainoastaan yritykset, jotka tuovat tavaroita Indonesiaan jatkojalostusta varten. Näin ollen ainoastaan tuojana toimivat yritykset eivät voi hakea tullivalvonnassa olevan alueen asemaa.

3.4.1.2. Tullivalvonnassa olevien alueiden mukanaan tuomat edut

(216) Tullivalvonnassa olevilla alueilla tuontiprosessi keskeytetään siihen asti, että yritykset myyvät lopputuotteet Indonesian tasavallan alueella. Toisin sanoen tullivalvonnassa oleville alueille tuotujen tavaroiden tuontitullien kantaminen suspendoidaan, kunnes ne myydään Indonesian kotimarkkinoilla. Jos tuote pysyy tullivalvonnassa olevalla alueella (esimerkiksi koneet) tai se menee suoraan vientiin, tuontitullia ei koskaan kanneta.

(217) Tuontitullin tavoin myös tuoduista tavaroista maksettavan ALV:n kantaminen keskeytetään, kunnes lopputuotteet myydään kotimarkkinoilla. Jos tuote pysyy tullivalvonnassa olevalla alueella (esimerkiksi koneet) tai se menee suoraan vientiin, ALV:tä ei koskaan kanneta.

(218) Tässä järjestelmässä tuonti- ja arvonlisäverovapautus myönnetään pääomahyödykkeille, kuten biodieselin valmistusprosessissa käytettäville koneille ja laitteille, raaka-aineille ja varaosille.

3.4.1.3. Perusasetuksen 28 artiklan 1 kohdan soveltaminen

(219) Wilmar ei toiminut täysin yhteistyössä komission kanssa siltä osin kuin on kyse tiedoista, joita komissio menettelyn aikana pyysi tullivalvonnassa olevia alueita koskevasta järjestelmästä. Komissio ilmoitti näin ollen Wilmarille, että tutkiessaan biodieselteollisuudelle tullivalvonnassa oleville alueille tuotujen koneiden ja tavaroiden tuontiveron vapautuksena myönnetyn väitetyn tuen esiintymistä ja laajuutta sen olisi ehkä käytettävä perusasetuksen 28 artiklan 1 kohdan mukaisesti käytettävissä olevia tietoja.

(220) Komissio pyysi 15 päivänä helmikuuta 2019 päivätyssä puutteita koskevassa kirjeessään Wilmaria toimittamaan tiettyjä tietoja tuotantopanosten ja koneiden tuonnista kaikkien siihen etuyhteydessä olevien yksiköiden (biodieselin tuottajat ja raa'an palmuöljyn toimittajat) perustamisesta lähtien. Puutteita koskevaan kirjeeseen antamassaan vastauksessa Wilmar vastasi tietopyyntöön osittain ja väitti, että sillä oli teknisiä vaikeuksia kerätä kaikki pyydetyt tiedot. Samanlainen selitys esitettiin tarkastuskäynnillä. Näin ollen komissio pystyi tarkastamaan vain rajatun määrän tietoja.

(221) Wilmar ei siis toimittanut komission puutteita koskevassa kirjeessä ja tarkastuskäynnin aikana pyydettyjä tietoja ja näyttöä biodieselteollisuudelle tullivalvonnassa oleville alueille tuotujen koneiden ja tavaroiden tuontiveron vapautuksena myönnetyn väitetyn tuen osalta.

(222) Edellä kuvattujen välttämättömien ja oleellisten tietojen ja/tai asiakirjojen puuttuminen vaikeuttaa tutkimusta merkittävästi. Tästä syystä komission oli vaikea tehdä tarkkoja ja perusteltuja havaintoja kyseessä olevasta tukijärjestelmästä.

(223) Wilmar huomautti, että pyydetyt tiedot eivät ensinnäkään olleet välttämättömiä perusasetuksen 28 artiklassa tarkoitetussa merkityksessä ja että joka tapauksessa sen toimittamat osittaiset tiedot täyttivät perusasetuksen 28 artiklan 3 kohdan vaatimukset. Wilmar väitti myös, että sillä ei ole hallussaan tietoja, joita se ei toimittanut.

(224) Tältä osin komissio totesi, että väitettä, jonka mukaan Wilmar ei pystynyt jäljittämään mainittuja tietoja, ei voida hyväksyä, koska kyseessä on tekninen ongelma, joka tekee mainitun tiedon hakemisesta väitetysti liian työlään. Komissio katsoi sen vuoksi, että Wilmarilla on hallussaan kyseiset tiedot ja että se olisi voinut saada ne ja toimittaa tyhjentävän vastauksen puutteita koskevaan kirjeeseen.

(225) Toiseksi, pyydetyt tiedot ovat välttämättömiä erityisesti, kun otetaan huomioon, että merkittävä määrä tietoa, joka koskee tuontiveron vapautuksen määrää, ei ole saatavilla. Tämä näin ollen estää komissiota määrittämästä Wilmarin tästä järjestelmästä saaman tuen tarkan määrän.

(226) Komissio totesi lisäksi, että Wilmarin väite, jonka mukaan komissio ei pyytänyt lisätietoja, ei ole hyväksyttävä. Tarkastuskäynnillä komissio kysyi, olivatko puuttuvat tiedot saatavilla, ja ilmoitti niiden puuttuvan.

(227) Tästä syystä komissio osittain tukeutui käytettävissä oleviin tosiseikkoihin tehdäkseen päätelmänsä tutkimuksen näistä näkökohdista perusasetuksen 28 artiklan mukaisesti.

3.4.2. *Analyysi*

3.4.2.1. Taloudellinen tuki

(228) Edellä esitetyistä syistä komissio katsoi, että tullivalvonnassa olevia alueita koskevasta järjestelmästä sellaisille koneille ja laitteille myönnetty tuontiveron vapautus on Indonesian viranomaisten vientiä harjoittaville tuottajille antamaa taloudellista tukea menetettyjen tulojen muodossa.

(229) Kuten edellä 216–218 kappaleessa todetaan, tullivalvonnassa olevien alueiden yritykset nauttivat i) tuontiveron vapautuksesta tuotujen koneiden ja laitteiden sekä raaka-aineiden osalta ja ii) ALV:n vapautuksesta tuotujen koneiden ja laitteiden sekä raaka-aineiden osalta. Sekä tuontitullit että arvonlisävero jätetään kantamatta, kunnes tuotu tavara myydään kotimaan markkinoilla. Tämä tarkoittaa sitä, että tullivalvonnassa olevien alueiden yritykset eivät ehkä koskaan maksa tuontitulleja tai arvonlisäveroa tavaroista, jotka eivät lähde tullivapaalta alueelta, kuten koneista ja laitteista, tai tavaroista, jotka menevät suoraan vientiin.

(230) Komissio totesi myös, että kaikki vientiä harjoittavat tuottajat saivat etua tästä järjestelmästä silloin, kun ne toivat koneita ja laitteita tai varaosia biodieseltehtaaseensa. Koska biodieselin tuotannon pääraaka-aine tosiaankin on raaka palmuöljy ja sitä hankitaan paikallisista lähteistä, mahdollinen tuoduista raaka-aineista keräämättömien tullien määrä vaikuttaa vähäiseltä.

(231) Edellä esitetyn perusteella komissio totesi, että käytännössä vientiä harjoittavat tuottajat eivät koskaan maksaneet tuontitullia tai ALV:tä maahan tuomistaan koneista ja laitteista. Koneet ja laitteet siis tuodaan asianomaiselle tullivalvonnassa olevalle alueelle tuotantolaitoksen perustamista varten, ja kun ne on asennettu paikalleen, ne eivät koskaan lähde alueelta.

(232) Sen vuoksi komissio päätteli, että koneita ja laitteita koskevan tuontitullin vapautus on perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan ii alakohdassa tarkoitettua menetettyä tuloa eikä sitä kanneta. Myös ALV:n vapautuksen osalta komissio katsoi, että Indonesian viranomaiset menettävät julkisia tuloja, sillä tavanomaisissa olosuhteissa vientiä harjoittavat tuottajat maksaisivat ALV:n ensin valtiolle ja sitten ne kompensoisivat tällaisen ALV:n myydessään tuotteen kotimaassa ([53]).

([53]) Valituselimen raportti, *Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges*, WT/DS472/AB/R ja Add.1 / WT/DS497/AB/R ja Add.1, 11. tammikuuta 2019, 5.212 – 5.221 kohta.

3.4.2.2. Etu

(233) Tutkimuksessa kävi ilmi, että tullivalvonnassa olevilla alueilla käytetyt koneet ja laitteet ovat yleensä maahantuotuja, ja kun ne on asennettu, ne eivät koskaan lähde tullivapaalta alueelta. Näin ollen tällaisten koneiden ja laitteiden tuontitullia ei koskaan kanneta. Tuotujen koneiden ja laitteiden ja varaosien ALV-vapautusten osalta komissio totesi, että vientiä harjoittavat tuottajat hyötyivät myös käteisvarojen saatavuuden säilymisestä ([54]).

(234) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoi, että tästä järjestelmästä koituu etua vientiä harjoittaville tuottajille, sillä sen myötä niiden taloudellinen asema on parempi kuin se olisi ilman järjestelmää. Ilman järjestelmää ne olisivat maksaneet tullin ja ALV:n koneiden ja laitteiden sekä varaosien tuonnista.

3.4.2.3. Erityisyys

(235) Järjestelmä on erityinen, koska se on vain tiettyjen yritysten käytettävissä riippuen niiden vientituloksesta ja sijainnista tietyllä maantieteellisellä alueella myöntävän viranomaisen lainkäyttöalueella perusasetuksen 4 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

3.4.3. *Päätelmät*

(236) Komissio totesi, että Indonesian viranomaiset myönsivät toimenpidekokonaisuudella tukea biodieselteollisuudelle, myös jättämällä tullivalvonnassa olevia alueita koskevaan järjestelmään liittyviä tuloja kantamatta ja vapauttamalla tuodut koneet ja laitteet sekä varaosat tuontitullista ja ALV:stä. Indonesian viranomaiset myönsivät tuensaajille tukea, joka on erityistä eli tasoitustoimenpiteiden käyttöönoton mahdollistavaa tukea.

3.4.4. *Tuen määrän laskeminen*

(237) Komissio laski tästä järjestelmästä vientiä harjoittaville tuottajille koituvan edun tuotujen koneiden ja laitteiden tuontitullista vapauttamisesta aiheutuvana maksamattomien tullien kokonaismääränä ja jakoi sen tutkimusajanjaksolla kohde-etuutena olevien omaisuuserien käyttöiälle. Tuotujen koneiden ja laitteiden sekä raaka-aineiden ALV:sta vapauttamisen osalta etu oli vähäpätöinen eikä se näin ollen vaikuttanut olennaisesti lopullisiin tuloksiin.

(238) Vientiä harjoittaville tuottajille tämän toimenpidekokonaisuuden osalta vahvistettu tukiprosentti oli tutkimusajanjaksolla seuraava:

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

3.5. **Muut järjestelmät**

(239) Valituksen tekijä määritteli useita muita menetettyjen tai keräämättömien tulojen muodossa myönnettäviä tukia ja tukiohjelmia, kuten tiettyjä investointeja koskevat tuloveroetuudet, teollisuusaluetuet, edelläkävijäalan veroedut ja indonesialaisen vienti-tuontipankin (Indonesian Eximbank) edullisin ehdoin myöntämät vientirahoitus ja -takuut.

(240) Koska komissio ei saanut näyttöä siitä, että yksikään vientiä harjoittava tuottaja olisi hyötynyt niistä, niitä käsitellään tässä kohdassa yhtenä kokonaisuutena.

([54]) Paneelin raportit, *Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges*, WT/DS472/R, Add.1 ja Corr.1 / WT/DS497/R, Add.1 ja Corr.1, 11. tammikuuta 2019, sellaisena kuin se on muutettuna: valituselimen raportit, WT/DS472/AB/R / WT/DS497/AB/R, 7.491 – 7.494 kohta.

3.5.1. *Tiettyjä investointeja koskevat tuloveroetuudet*

(241) Valituksessa väitettiin, että näistä järjestelmistä myönnetään tuloverohelpotuksia tiettyihin liiketoiminnan aloihin tai tietyillä alueilla tehdyistä investoinneista, jotta voidaan edistää suoria ulkomaisia ja kotimaisia investointeja Indonesiassa. Valituksessa väitetään erityisesti, että tästä järjestelmästä myönnetään seuraavat tuet:

(a) 30 prosentin nettoverovähennys koko investoinnin osalta, kuuden vuoden aikana siten että vuosittainen vähennys on 5 prosenttia;

(b) nopeutetut poistot ja kuoletukset;

(c) tulovero ulkomaalaiselle verovelvolliselle maksetusta osingosta 10 prosenttia tai alhaisempi tariffi voimassa olevan kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevan sopimuksen mukaisesti; ja

(d) tappioiden kompensointi yli 5 mutta enintään 10 vuoden aikana.

(242) Valituksessa esitetyt väitteet vahvistettiin tutkimuksessa selvästi. Tutkimus osoitti itse asiassa, että ohjelma perustettiin hallituksen asetuksen nro 1/2007 nojalla 1 päivänä tammikuuta 2007, ja sitä jatkettiin ja muutettiin 6 päivänä huhtikuuta 2015 hallituksen asetuksella nro 18/2015, jota muutettiin myöhemmin hallituksen asetuksella nro 9/2016. Vaikka hallituksen asetuksella nro 18/2015 kumottiin hallituksen asetus nro 1/2007, hallituksen asetuksen nro 1/2017 nojalla etua saavat yritykset saivat edelleen kyseisiä etuja niiden alkuperäiseen päättymispäivään asti.

(243) Tässä järjestelmässä yritykset, jotka tekevät investointeja tietyille alueille Indonesian tasavallan alueella ja tiettyihin teollisuuden aloihin, voivat hyötyä seuraavista kannustimista:

(a) 30 prosentin nettoverovähennys koko investoinnin osalta, kuuden vuoden aikana siten että vuosittainen vähennys on 5 prosenttia;

(b) nopeutetut poistot ja kuoletukset;

(c) tulovero ulkomaalaiselle verovelvolliselle maksetusta osingosta 10 prosenttia tai alhaisempi tariffi voimassa olevan kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevan sopimuksen mukaisesti; ja

(d) tappioiden kompensointi yli 5 mutta enintään 10 vuoden aikana.

(244) Tarkastuskäynnillä Indonesian viranomaiset selittivät, että järjestelmä on käytettävissä muilla alueilla kuin Jaavalla tai Sulawesissa tehtäville investoinneille ja että merkityksellistä tukikelpoisuuden kannalta on investoinnin kohteen sijainti, ei investoinnin tekevän yrityksen kotipaikka. Indonesian viranomaiset vahvistivat myös, että raa'an palmuöljyn arvoketju, mukaan lukien biodieselin tuottajat, ovat tukikelpoisia.

(245) Tutkimus osoitti, että eri syistä yksikään vientiä harjoittavista tuottajista ei hyödyntänyt tätä järjestelmää. Yritykset joko olivat tappiollisia eikä niiden siksi tarvinnut maksaa tuloveroa, josta vähennys olisi tehty, tai ne eivät täyttäneet tiettyyn sijaintiin liittyviä edellytyksiä.

(246) Koska yksikään vientiä harjoittava tuottaja ei hyötynyt tästä järjestelmästä, komissio ei analysoinut sitä tarkemmin.

3.5.2. *Teollisuusaluetuet*

(247) Valituksen tekijä väittää, että Indonesian viranomaiset myöntävät teollisuusaluetukia koskevasta järjestelmästä indonesialaisille biodieselin tuottajille tukea erilaisten kannustimien avulla. Valituksessa väitetään muun muassa, että Indonesian viranomaiset ottivat käyttöön nk. teollisuusaluetuen asetuksen nro 142/2015 nojalla. Tässä järjestelmässä kaikki *teollisuusyritykset*, jotka sijaitsevat *teollisuusalueella*, hyötyvät verokannustimista ja mahdollisesti myös alueellisista kannustimista.

(248) Valituksen mukaan tämä ohjelma tarjoaa indonesialaisille biodieselin tuottajille taloudellista tukea Indonesian viranomaisten menettämän tulon muodossa ja tarjoaa indonesialaisille biodieselin tuottajille etua, joka vastaa verosäästöä. Valituksessa väitetään myös, että tämä järjestelmä on erityinen, koska sitä sovelletaan ainoastaan tiettyihin teollisuusalueilla sijaitseviin yrityksiin asetuksessa säädetyin edellytyksin.

(249) Tutkimuksessa kävi ilmi, että Indonesian viranomaiset perustivat järjestelmän tukemaan tietyille maantieteellisille alueille, jotka määritellään hallituksen asetuksen nro 142/2015 1 §:n 4 momentissa, sijoittautunutta teollista toimintaa keskeisenä teollisen toiminnan vyöhykkeenä, jolla on teollisuusalueesta vastaavan yrityksen kehittämä ja ylläpitämä infrastruktuuri.

(250) Tutkimuksessa kävi ilmi myös, että tästä järjestelmästä voi koitua etua tuensaajille, sillä valtiovarainministeriön asetuksessa nro 105/2016 säädetään tietyistä yritystuloveroa koskevista helpotuksista ja ALV:n ja tuontitullin vapautuksista.

(251) Tutkimuksessa kävi kuitenkin ilmi, että yksikään vientiä harjoittavista tuottajista ei ollut käyttänyt tätä järjestelmää, eikä komissio analysoinut sitä tarkemmin.

3.5.3. *Edelläkävijäalan veroedut*

(252) Valituksessa väitetään, että edelläkävijäalan veroetuja koskevassa ohjelmassa Indonesian viranomaiset tarjoavat verokannustimia lisätäkseen suoria investointeja nk. edelläkävijäaloihin. Valituksessa väitetään muun muassa, että järjestelmä perustettiin vuonna 2011 valtiovarainministerin asetuksella nro 130/2011. Sittemmin sitä tarkistettiin useita kertoja. Ohjelmaa tarkistettiin äskettäin 29 päivänä maaliskuuta 2018 valtiovarainministerin asetuksella nro 35/2018.

(253) Valituksen mukaan tämä ohjelma tarjoaa tuensaajille taloudellista tukea Indonesian viranomaisten menettämän tulon muodossa sekä etua, joka vastaa verosäästöä.

(254) Tutkimuksessa kävi ilmi, että käytännössä järjestelmä on pääasiassa yritysveronalennus yrityksille, jotka harjoittavat tiettyä taloudellista toimintaa (nk. edelläkävijäalat), joka on mainittu valtiovarainministerin asetuksessa nro 159/2015, sellaisena kuin se on muutettuna valtiovarainministerin asetuksella nro 103/2016. Tutkimuksessa kävi ilmi myös, että tukikelpoisuus edellyttää paitsi toimintaa valtiovarainministeriön määrittelemällä edelläkävijäalalla sitä, että yritys investoi vähintään 1 000 000 000 000,00 Indonesian rupiaa (yksi biljoona rupiaa) kaikille edelläkävijäalan sektoreille lukuun ottamatta tieto- ja viestintä- ja teknologia-alan sektoria, joka toimii korkean teknologian alalla. Tieto- ja viestintätekniikka-alan yritysten on investoitava vähintään 500 000 000 000,00 Indonesian rupiaa (500 biljoonaa rupiaa) ollakseen tukikelpoisia. Edellä esitetyn lisäksi sovelletaan joitakin muita kelpoisuusperusteita eli sitä, että vähintään 10 prosenttia investointisuunnitelman määrästä tallennetaan indonesialaisiin pankkeihin, velan ja oman pääoman suhde on vähintään 4:1 ja yrityksellä on ollut indonesialaisen oikeushenkilön asema 15 päivästä elokuuta 2011 lähtien.

(255) Tutkimuksessa kävi kuitenkin ilmi, että yksikään vientiä harjoittavista tuottajista ei ollut käyttänyt tätä järjestelmää, eikä komissio analysoinut sitä tarkemmin.

3.5.4. *Indonesialaisen vienti-tuontipankin (Eximbank) edullisin ehdoin myöntämät vientirahoitus ja -takuut*

(256) Valituksessa väitetään, että 100-prosenttisesti valtion omistama pankki Lempabaga Pembiyaan Ekspor Indonesia, jäljempänä 'Eximbank', toimii valtiovarainministeriön erityisrahoituslaitoksena ja tukee Indonesian ulkomaankauppaa. Valituksen tekijän mukaan Eximbank tarjoaa etuuskohtelun mukaista vientirahoitusta Indonesian palmuöljyn jatkojalostusteollisuudelle, myös biodieselin tuottajille.

(257) Valituksen mukaan Eximbankin tavoitteena on tukea valtion politiikkaa ja kansallista vientiohjelmaa tarjoamalla kansallista vientirahoitusta, ja vuoden 2017 vuosikertomuksessaan Eximbank ilmoittaa, että se sitoutuu aktiivisesti tukemaan Indonesian palmuöljyyn liittyvää teollisuutta, joka muodostaa osan sen asiakaskunnasta.

(258) Valituksessa väitetään myös, että Eximbankin tarjoamat monenlaiset rahoituspalvelut, kuten vientirahoitus, vientitakuut, vientivakuutukset ja neuvontapalvelut, voidaan katsoa Indonesian viranomaisten myöntämäksi taloudelliseksi tueksi. Valituksessa todetaan lisäksi, että lain nro 2/2009 mukaan Eximbankin tehtävänä on viennin edistämiseksi rahoittaa kaikkia sellaisia liiketoimia ja hankkeita, jotka eivät ole kannattavia liikepankeille. Tässä yhteydessä valituksessa väitetään, että Eximbankin vuoden 2017 vuosikertomuksen mukaan sen hallussa oli rahoitus- ja muita saamisia, joiden korko oli niinkin alhainen kuin 0 prosenttia, niin rupia-määräisinä kuin ulkomaanvaluutan määräisinä. Sen vuoksi valituksessa väitetään, että vaikka Eximbankin biodieselin tuottajille myöntämää korkoprosenttia ei voidakaan määritellä tarkasti, sen voi väittää olevan alle markkinahintojen, minkä vuoksi siitä koituu etua.

(259) Tutkimuksessa kävi ilmi, että Indonesian viranomaiset ovat perustaneet Eximbankin lain nro 2/2009 nojalla ja että se tarjoaa rahoitusta käyttöpääoman ja/tai investointien muodossa. Tarkemmin sanottuna tutkimuksessa kävi ilmi, että Eximbankin osallistuu seuraaviin toimiin:

— indonesialaisille viejille, ulkomaisille tuojille ja hankkeisiin liittyvien kilpailujen yhteydessä tarjottavat takuut;

— viejien vakuutuspalvelut silloin, kun vientivakuutusyhtiöt eivät voi tarjota palveluja; ja

— neuvontapalvelut koulutuksen muodossa ja neuvontapalvelut pankeille, rahoituslaitoksille, vientitavaroiden valmistajille ja etenkin pienille ja keskisuurille yrityksille ja osuuskunnille.

(260) Tutkimuksessa kävi ilmi, että ainoastaan yhdellä vientiä harjoittavalla tuottajalla oli sopimussuhde Eximbankin kanssa. Sen estämättä, mitä edellä todetaan, komissio tarkisti kaikki lainat, joista sovittiin vientiä harjoittavien tuottajien ja valtion omistamien pankkien välillä. Tältä osin komissio pystyi tarkistamaan, että valtion omistamien pankkien lainoihin soveltama korko on verrattavissa kansainvälisiin vertailuarvoihin sekä Indonesian rupia-määräisten että Yhdysvaltain dollarimääräisten lainojen osalta. Indonesian rupia-määräisten lainojen osalta komissio vertasi vientiä harjoittavien tuottajien lainan voimassaoloaikana maksamaa korkoa samanpituisten indonesialaisten joukkovelkakirjojen tuottoon, sellaisena kuin ne olivat Bloombergin käytettävissä. Komissio totesi niiden olevan verrattavissa.

(261) Näin ollen koska komissio ei todennut, että tästä järjestelmästä saatiin etua, se ei analysoinut sitä tarkemmin.

3.6. **Tukea koskevat päätelmät**

(262) Komissio laski tasoitustullin käyttöönoton mahdollistavan tuen määrän kullekin vientiä harjoittavalle tuottajalle perusasetuksen säännösten mukaisesti tutkimalla kutakin tukimuotoa tai tukijärjestelmää ja ynnäämällä nämä luvut yhteen laskeakseen kunkin vientiä harjoittavan tuottajan saaman kokonaistuen määrän tutkimusajanjaksolla. Alla mainitun kokonaistuen määrän laskemiseksi komissio laski ensin tuen prosenttimäärän (tuen määrän prosentteina yrityksen kokonaisliikevaihdosta). Tätä prosenttiosuutta käytettiin sitten laskettaessa tukea suhteutettuna tarkasteltavana olevan tuotteen vientiin unioniin tutkimusajanjaksolla. Tämän jälkeen laskettiin tuen määrä tarkasteltavana olevan tuotteen unioniin vietyä tonnia kohti tutkimusajanjaksolla, ja jäljempänä esitetyt marginaalit laskettiin prosentteina saman viennin CIF-arvosta tonnia kohti.

(263) Koska indonesialaisten vientiä harjoittavien tuottajien yhteistyössä toimimisen aste oli korkea, ”kaikkia muita yrityksiä” koskeva määrä asetettiin alustavasti korkeimmalle yhteistyössä toimineille yrityksille määritetylle tasolle.

Yritys	Tukiprosentti
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %
PT Intibenua Perkasatama ja PT Musim Mas (Musim Mas Group)	16,3 %
PT Pelita Agung Agrindustri ja PT Permata Hijau Palm Oleo (Permata Group)	18,0 %
PT Wilmar Nabati Indonesia ja PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Wilmar Group)	15,7 %
Kaikki muut yritykset	18,0 %

4. **VAHINKO**

4.1. **Unionin tuotannonalan ja unionin tuotannon määritelmä**

(264) Samankaltaista tuotetta valmisti tutkimusajanjaksolla unionissa 44 tuottajaa, jotka olivat EBB:n jäseniä, ja 196 muuta tuottajaa, jotka eivät olleet jäseniä. Kaikki nämä tuottajat muodostavat perusasetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun ’unionin tuotannonalan’.

(265) Kuten 17–20 kappaleessa todetaan, komissio valitsi alustavasti otokseen kolme unionin tuottajaa, joiden osuus samankaltaisen tuotteen kokonaistuotannosta unionissa oli 18 prosenttia.

(266) Komissio määritti unionin biodieselin kokonaistuotannon tutkimusajanjaksolla noin 13 miljoonaksi tonniksi unionin tuotannonalaa koskevien EBB:n toimittamien tietojen perusteella.

(267) EBB kokoaa tuotantotietoja jäseniltään, joiden osuus unionin biodieselin tuotannosta on noin 70 prosenttia. Muiden kuin jäsentuottajien osalta, joiden osuus biodieselin tuotannosta unionissa on noin 30 prosenttia, se kokoaa tuotantotiedot asianomaisilta kansallisilta toimialajärjestöiltä ja muista julkisesti saatavilla olevista lähteistä.

(268) EBB:n keräämien tietojen metodologia ja virheettömyys tarkistettiin perusasetuksen 26 artiklan mukaisella tarkastuskäynnillä EBB:n toimitiloihin.

Taulukko 3

Unionin tuotanto (tonnia)

	2015	2016	2017	Tutkimusajan-jakso
Unionin kokonaistuotanto	11 789 896	11 958 862	13 071 053	13 140 582
Indeksi	*100*	*101*	*111*	*111*

Lähde: EBB.

(269) Unionin kokonaistuotanto kasvoi vähitellen 11 prosentilla vuosien 2015 ja 2017 välillä. Se pysyi vakaana vuoden 2017 ja tutkimusajanjakson päättymisen välillä. Verrattuna unionin kulutukseen (taulukko 4) unionin tuotannonalan tuotanto ei pystynyt vastaamaan kysyntään, vaan erotus katettiin biodieselin tuonnilla.

4.2. **Unionin kulutus**

(270) Komissio määritti unionin biodieselin kulutuksen lisäämällä unioniin tulevan biodieselin tuonnin unionin tuotannonalan myyntiin unionin markkinoilla.

(271) Unionin kulutus kehittyi seuraavasti:

Taulukko 4

Unionin kulutus (tonnia)

	2015	2016	2017	Tutkimusajan-jakso
Unionin kulutus yhteensä	11 791 953	11 435 468	14 202 128	15 634 102
Indeksi	*100*	*97*	*120*	*133*

Lähde: EBB, EU:n tuontitilastot.

(272) Unionin biodieselin kulutus pysyi vakaana vuoteen 2016 asti. Se kasvoi vuonna 2017 ja tutkimusajanjaksolla 33 prosenttia vuoteen 2015 verrattuna. Biodieselin kulutus riippuu kahdesta päätekijästä: dieselpolttoaineen kulutuksesta ja dieselpolttoaineen biodieselpitoisuudesta.

(273) Vakaasti kasvava kysyntä ja unionin tuotanto ovat tulosta unionin energiapolitiikasta. Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä 2009/285/EY ([55]) todetaan, että *"kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus kaikissa liikennemuodoissa on vuonna 2020 vähintään 10 prosenttia liikenteen energian loppukulutuksesta kyseisessä jäsenvaltiossa"*, jäljempänä 'sekoittamisvaatimus'. Direktiivissä annetaan kullekin jäsenvaltiolle mahdollisuus vahvistaa omat maakohtaiset vaatimuksensa.

(274) Toinen uusiutuvia energialähteitä koskeva direktiivi (EU) 2018/2001 ([56]) julkaistiin 21 päivänä joulukuuta 2018 tutkimusajanjakson jälkeen. Siinä jatketaan samaa toimintamallia eli edellytetään uusiutuvien polttoaineiden käyttöä liikennesektorilla siten, että niiden tavoiteosuus on 10 prosenttia, ja vahvistetaan kestävyyskriteerit kaikille EU:ssa tuotettaville tai kulutettaville biopolttoaineille.

(275) Se, että biodieseliä sekoitetaan yhä enemmän mineraalidieseliin, on tärkeä tekijä analysoitaessa biodieselin markkinasuuntauksia unionissa. Biodieselin tuotantokustannukset ja hinnat ovat yleensä korkeammat kuin mineraalidieselin. EU:n lainsäädännössä edellytetään, että polttoaineiden tuottajat (jalostamot) ostavat biodieseliä sekoittaakseen sitä fossiilipohjaisiin polttoaineisiin.

([55]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (EUVL L 140, 5.6.2009, s. 16).

([56]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (EUVL L 328, 21.12.2018, s. 82).

(276) Biodieselin kulutus liittyy suoraan jäsenvaltioissa toteutettuihin toimenpiteisiin, joilla ne aikovat täyttää vaatimukset tietyn biodieselin määrän sekoittamisesta fossiilisiin polttoaineisiin. Biodieselin kulutuksen odotetaan kasvavan, jos ja kun jäsenvaltiot saattavat EU:n direktiivin tavoitteet osaksi kansallista lainsäädäntöään.

(277) Yksi tärkeä tekijä on dieselpolttoaineen kulutus unionin tieliikenteessä. Kulutuksen taustalla on unionin yleinen taloudellinen tilanne, joka edellyttää tavaroiden ja henkilöiden kuljettamista.

(278) Toinen tekijä, joka liittyy dieselpolttoaineen (ja sen myötä biodieselin) kulutukseen unionissa on kuorma-autojen, linja-autojen ja dieselautojen polttoainetehokkuus. Mitä korkeampi polttoainetehokkuus on, sitä alhaisempi on dieselin kulutus. Vielä yksi tekijä on siirtyminen dieselmoottoreista muunlaisia polttoaineita, kuten bensiiniä tai nestekaasua/ paineistettua maakaasua, hyödyntäviin moottoreihin ja hybridi- tai täysin sähkömoottoreihin.

4.3. **Tuonti asianomaisesta maasta**

4.3.1. *Asianomaisesta maasta tulevan tuonnin määrä ja markkinaosuus*

(279) Komissio määritti biodieselin tuonnin määrän ja markkinaosuuden Surveillance 2 -tietokannan ([57]) tietojen pohjalta.

(280) Biodieselin tuonti asianomaisesta maasta unioniin kehittyi seuraavasti. Tutkimusajanjakso on jaettu vuosineljänneksiin, jotta voidaan nähdä maaliskuussa 2018 tapahtuneen tullien mitätöinnin vaikutukset:

Taulukko 5

Tuontimäärä (tonnia) ja markkinaosuus

	2015	2016	2017	Tutkimusajanjakso
Indonesiasta tulevan tuonnin määrä (tonnia)	13 340	31 115	24 984	516 088
Indeksi	*100*	*233*	*187*	*3 869*
Markkinaosuus	0,1 %	0,3 %	0,2 %	3,3 %
Indeksi	*100*	*241*	*156*	*2 918*

Lähde: Surveillance 2 -tietokanta.

Taulukko 6

Indonesiasta peräisin olevan tuonnin määrä (tonnia) neljännesvuosittain tutkimusajanjaksolla

	Vuoden 2017 viimeinen neljännes	Vuoden 2018 ensimmäinen neljännes	Vuoden 2018 toinen neljännes	Vuoden 2018 kolmas neljännes
Indonesiasta tulevan tuonnin määrä (tonnia)	0	25 275	227 114	263 678

Lähde: Surveillance 2 -tietokanta.

(281) Indonesiasta peräisin olevaan tuontiin sovellettavien polkumyyntitullien vuoksi, jotka otettiin käyttöön 26 päivänä marraskuuta 2013 annetulla asetuksella (EU) N:o 1194/2013 ([58]), tuonti Indonesiasta unioniin oli vähäistä vuoden 2015 ja helmikuun 2018 välisenä aikana.

([57]) Verotuksen ja tulliliiton pääosaston ylläpitämä tietokanta, joka sisältää tietoja EU:n tullialueelle tuoduista ”valvonnassa” tai seurannassa olevista erityistuotteista.

([58]) Neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 1194/2013, annettu 19 päivänä marraskuuta 2013, lopullisen polkumyyntitullin käyttöön ottamisesta Argentiinasta ja Indonesiasta peräisin olevan biodieselin tuonnissa ja kyseisessä tuonnissa käyttöön otetun väliaikaisen tullin lopullisesta kantamisesta (EUVL L 315, 26.11.2013, s. 2).

(282) Nämä tullit kumottiin kuitenkin unionin tuomioistuimen tuomiolla ([59]) maaliskuussa 2018, minkä jälkeen tuonti kasvoi jyrkästi, kuten taulukosta 6 käy ilmi.

4.3.2. *Asianomaisesta maasta tulevan tuonnin hinnat ja hinnan alittavuus*

(283) Kuten edellä todetaan, Indonesiasta on tullut tuontia koko tarkastelujakson ajan. Hinnat kehittyivät tarkastelujaksolla vuodesta 2015 tutkimusajanjakson loppuun asti seuraavasti.

Taulukko 7

Tuontihinnat

	2015	2016	2017	Tutkimusajanjakso
Indonesiasta peräisin olevan tuonnin hinnat (euroa/tonni)	853	619	803	671

Lähde: Surveillance 2 -tietokanta.

(284) Tutkimusajanjaksolla tuontihintojen ja EU:n hintojen välinen erotus oli noin 15 prosenttia (taulukko 10). Vuosien 2015 ja 2017 välillä erotus oli 5–10 prosenttia.

(285) Komissio määritti hinnan alittavuuden tutkimusajanjakson aikana vertaamalla seuraavia:

(1) vastaavat indonesialaisten tuottajien ensimmäiseltä riippumattomalta asiakkaalta unionin markkinoilla veloittamat tuotelajikohtaiset painotetut keskimääräiset hinnat, jotka on määritetty CIF-tasolla ja oikaistu asianmukaisesti tuonnin jälkeisten kustannusten huomioon ottamiseksi; ja

(2) otokseen valittujen unionin tuottajien etuyhteydettömiltä asiakkailta unionin markkinoilla veloittamat tuotelajikohtaiset painotetut keskimääräiset myyntihinnat.

(286) Komissio vertasi hintoja, jotka oikaistiin tarvittaessa ja joista oli vähennetty alennukset ja hyvitykset, tuotelajeittain samassa kaupan portaassa tapahtuneiden liiketoimien osalta.

(287) Tuotelajikohtaisessa vertailussa keskityttiin suodatettavuuden rajalämpötilan (CFPP) vertailuun käytetystä raaka-aineesta riippumatta. Komissio otti huomioon myös sen, oliko tuote laskettu kahteen kertaan useimmissa jäsenvaltioissa. Saksassa hiilidioksidipäästöjen vähennystehokkuus lasketaan eri tavalla, ja komissio otti huomioon tämän Saksan markkinoiden erityispiirteen.

(288) Komissio totesi, että jotkin indonesialaiset viejät ilmoittivat unioniin suuntautuneesta viennistä ilman todistusta (tunnetaan ”uusiutuvia energialähteitä koskevana todistuksena”), jota edellytetään uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä, jotta biodiesel voitaisiin EU:ssa ottaa huomioon sekoittamisvaatimuksessa. Komissio katsoi, että tällainen myynti kilpaili suoraan unionin tuotannonalan sellaisen myynnin kanssa, jolla oli uusiutuvia energialähteitä koskeva todistus, sillä tällainen tuonti oli vapaassa liikkeessä ja tuotteen tekniset ominaisuudet ovat samat.

(289) Komissio totesi, että useimmissa tapauksissa biodieseliä ostava lopullinen asiakas ei tiedä mitä raaka-ainetta tuotannossa on käytetty, eikä sillä sen kannalta ole merkitystäkään, asiakas vain tarvitsee tuotteen, joka täyttää tietyn CFPP-enimmäisarvon. Tämä arvo vaihtelee vuodenajan ja ilmasto-olojen mukaan. Kesäkuukausina ja lämpimillä alueilla voidaan myydä biodieseliä, jolla on korkeammat CFPP-arvot, kun taas talvikuukausina ja kylmillä alueilla edellytetään biodieseliä, jonka CFPP-arvot ovat alhaisemmat.

([59]) Unionin yleinen tuomioistuin antoi 15 päivänä syyskuuta 2016 asioita T-80/14, T-111/14–T-121/14 (5) ja T-139/14 (6) koskevat tuomiot, jäljempänä ’tuomiot’, joilla kumotaan lopullista tullia koskevan asetuksen 1 ja 2 artikla siltä osin kuin niitä sovelletaan näiden asioiden kantajiin, jäljempänä ’asianomaiset vientiä harjoittavat tuottajat’. Euroopan unionin neuvosto oli aiemmin valittanut näistä tuomioista. Neuvoston päätettyä peruuttaa valituksensa tapaukset kuitenkin poistettiin unionin tuomioistuimen rekisteristä 2 ja 5 päivänä maaliskuuta 2018 (Tuomioistuimen presidentin määräykset 15. helmikuuta 2018, yhdistetyt asiat C-602/16 P ja C-607/16 P – C-609/16 P, ja 16. helmikuuta 2018, asiat C-603/16 P – C-606/16 P). Näin ollen tuomioista tuli lopullisia ja sitovia niiden antamispäivästä lähtien.

(290) Koska puhtaan PME:n CFPP-arvo on korkeampi (yleensä CFPP + 13), sitä ei tavallisesti sekoiteta mineraalidieseliin sellaisenaan, vaan se sekoitetaan yleensä ensin muihin biodieseleihin, joiden CFPP-arvo on alhaisempi, jotta saadaan sekoitus, jonka CFPP on + 5 tai 0 ja joka sitten sekoitetaan mineraalidieseliin.

(291) Sekoituksessa käytettävän PME:n määrä riippuu vuodenajasta ja sijainnista Euroopassa. Etelä-Euroopassa käytetään talvella CFPP – 5:tä ja kesällä CFPP + 5:tä. Pohjois-Euroopassa käytetään talvella CFPP – 10:tä ja kesällä CFPP 0:aa. Mitä korkeampi CFPP on, sitä suurempi on se PME:n prosenttiosuus, joka voidaan käyttää biodieselsekoituksissa ([60]).

(292) Laskiessaan hinnan alittavuuden kullekin vientiä harjoittavalle tuottajalle komissio vertasi ensin Indonesiasta peräisin olevaa puhtaan palmuöljybiodieselin tuontia unionin tuotannonalan puhtaan palmuöljydieselin myyntiin.

(293) Unionin tuotannonalan myymä tämäntyyppinen biodiesel kilpaili suoraan Indonesiasta tuodun biodieselin kanssa, kuten WTO:n paneelin Indonesiasta peräisin olevaa biodieseliä koskevassa raportissa todetaan ([61]). Vertailu kattoi noin 20 prosenttia otokseen valittujen unionin tuottajien kokonaismyynnistä. WTO:n oikeuskäytännön mukaan ei ole olemassa mitään vaatimusta siitä, kuinka suurta prosenttiosuutta kotimaisen tuotannonalan myynnistä hintojen vaikutusta koskevassa analyysissä olisi tarkasteltava ([62]).

(294) Komissio ilmaisi tämän PME:n tuonnin ja PME:n myynnin välisen suoran vertailun tuloksen prosentteina otokseen valittujen unionin tuottajien PME:hen liittyvästä liikevaihdosta tutkimusajanjaksolla. Tulos osoitti, että asianomaisen maan viejien unionin markkinoille suuntautuvan tuonnin painotetun keskimääräisen hinnan alittavuuden marginaali oli 6,0–11,6 prosenttia.

(295) Loput otokseen valittujen unionin tuottajien myynnistä koski biodieseliä, jonka CFPP oli alhaisempi, mikä sallii näiden tuotteiden käytön alhaisemmissa lämpötiloissa. Koska edellä mainittu vertailu Indonesiasta tulevan tuonnin ja unionin tuotannonalan myynnin välillä kattaa noin 20 prosenttia otokseen valittujen unionin tuottajien myynnistä, komissio teki kaksi muuta hintavertailua arvioidakseen hintojen alittavuutta koskevan päätelmän luotettavuuden.

(296) Toisessa vaihtoehdossa komissio laajensi vertailua sisällyttämällä siihen noin 0 asteen CFPP-biodieselin (FAME 0), joka on otokseen valittujen unionin tuottajien yleisimmin myymä biodieselin laji. Tätä varten FAME 0:n hintoja oikaistiin alaspäin fyysisten ominaisuuksien erojen markkina-arvon huomioon ottamiseksi. Markkina-arvo arvioitiin sen perusteella, mikä FAME 10:n ja FAME 0:n hinnanero oli unionin markkinoilla. Tämä vertailu kattoi 55 prosenttia unionin tuotannonalan kokonaismyynnistä ja hinnan alittavuus oli 7,4 prosenttia.

(297) Tässä vertailussa otetaan huomioon, että biodiesel CFPP0 – FAME 0 on tavallisesti erityyppisten biodieselien sekoitus, jossa on yleensä enintään 20 prosenttia PME:tä. Sen vuoksi komissio katsoi, että FAME 0:n myyntihintaan unionin markkinoilla vaikuttaa siihen sekoitettujen biodieseleiden hinta, minkä vuoksi vertailu on asianmukainen ja tasapuolinen.

(298) Kolmannessa vaihtoehdossa komissio vertasi indonesialaisten vientiä harjoittavien tuottajien kokonaistuontia otokseen valittujen unionin tuottajien kokonaismyyntiin tuotelajista riippumatta. Tämä vertailun mukaan hinnan alittavuus oli 17,5 prosenttia ([63]).

(299) Tämä vertailu osoitti, että PME:n tuonti Indonesiasta tuetuilla hinnoilla vaikuttaisi alentavasti useimpien unionin markkinoilla myytävien sekoitusten hintoihin.

(300) Näin ollen kaikki kolme hintavertailua osoittivat merkittävää hinnan alittavuutta. Sen vuoksi käytetystä menetelmästä riippumatta komissio vahvisti alustavasti, että Indonesiasta tulevan tuonnin hinnat alittivat huomattavasti unionin tuotannonalan hinnat.

(301) Lisäksi komissio analysoi 328 kappaleessa, vaikuttiko tuettu tuonti alentavasti unionin tuotannonalan hintoihin.

([60]) WT/DS480/R European Union - Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia, 7.152 kohta.
([61]) WT/DS480/R European Union - Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia, 7.143–7.161 kohta.
([62]) WT/DS480/R European Union - Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia, 7.160 kohta.
([63]) Asian WT/DS480/R kohdassa 7.160 Indonesia väitti, että Indonesiasta peräisin olevan tuonnin ja unionin tuotannonalan myymän CFFP 0 -biodieselin, jonka osuus unionin tuotannonalan kokonaismyynnistä oli 37 prosenttia, vertailu ei ollut riittävä. Indonesia väitti lisäksi, että komission olisi pitänyt tehdä vertailu unionin tuotannonalan lopun 63 prosentin myynnin hintoihin. Vertailu, kuten 284 kappaleessa tarkoitettu hintaero, vahvistaa, että hinnan alittavuus oli tutkimusajanjaksolla huomattava.

4.4. **Unionin tuotannonalan taloudellinen tilanne**

4.4.1. *Yleisiä huomautuksia*

(302) Tutkittaessa polkumyynnillä tapahtuneen tuonnin vaikutusta unionin tuotannonalaan arvioitiin perusasetuksen 8 artiklan 5 kohdan mukaisesti kaikki taloudelliset indikaattorit, jotka vaikuttivat unionin tuotannonalan tilanteeseen tarkastelujaksolla.

(303) Kuten 17–20 kappaleessa mainitaan, unionin tuotannonalalle aiheutuvan vahingon ja sen myyntihintoihin, myyntimääriin, markkinaosuuteen ja voittoihin kohdistuvien negatiivisten vaikutusten määrittämisessä käytettiin otantamenetelmää.

(304) Vahingon määrittämistä varten komissio erotti toisistaan makro- ja mikrotaloudelliset vahinkoindikaattorit. Komissio arvioi makrotaloudelliset indikaattorit otokseen valituilta unionin tuottajilta saatuihin kyselylomakevastauksiin sisältyvien ja EBB:n toimittamien tietojen perusteella.

(305) Komissio tarkisti EBB:n toimittamien tietojen keruumenetelmät ja totesi, että tietojen tukena oli riittävä dokumentointi ja tutkimusmenettelyt.

(306) Kummankin tietojoukon todettiin edustavan unionin tuotannonalan taloudellista tilannetta.

(307) Makrotaloudellisia indikaattoreita ovat tuotanto, tuotantokapasiteetti, kapasiteetin käyttöaste, myyntimäärä, markkinaosuus, kasvu, työllisyys, tuottavuus, tuen määrän merkittävyys ja toipuminen aiemmasta tuesta tai polkumyynnistä.

(308) Mikrotaloudellisia indikaattoreita ovat keskimääräiset yksikköhinnat, yksikkökustannukset, työvoimakustannukset, varastot, kannattavuus, kassavirta, investoinnit, investointien tuotto ja pääoman saanti.

4.4.2. *Makrotaloudelliset indikaattorit*

4.4.2.1. Tuotantokapasiteetti ja kapasiteetin käyttöaste

(309) Unionin tuotantokapasiteetti ja kapasiteetin käyttöaste kehittyivät tarkastelujaksolla seuraavasti:

Taulukko 8

Tuotantokapasiteetti ja kapasiteetin käyttöaste

	2015	2016	2017	Tutkimusajanjakso
Tuotantokapasiteetti (tonnia)	16 009 878	16 561 814	16 594 853	17 031 230
Indeksi	*100*	*103*	*104*	*106*
Kapasiteetin käyttöaste	74 %	72 %	79 %	77 %

Lähde: EBB.

(310) Tuotantokapasiteetti kasvoi hitaasti koko tarkastelujakson ajan kasvavan kysynnän tyydyttämiseksi. Koska unionin tuotannonala pystyi kuitenkin hyötymään markkinoiden kasvusta vain hyvin vähäisessä määrin biodieselin tuonnin merkittävän lisääntymisen vuoksi erityisesti tutkimusajanjaksolla, tuotantokapasiteetin kasvu oli huomattavasti kysynnän kasvua vähäisempi.

(311) Samoin kuten tuotantoa koskevien tietojen tapauksessa (309 kappale) EBB kokoaa tietoja jäsentensä, mukaan lukien kansalliset yhdistykset, kapasiteetista, ja muista tahoista kuin jäsenistään se kerää kapasiteettia koskevia tietoja muista julkisesti saatavilla olevista lähteistä.

(312) Tuotantokapasiteettia koskeviin lukuihin ei sisälly merkittävä osa kapasiteetista, jonka katsotaan olevan käyttämätöntä. EBB selitti, että joukko asennettuja biodiesellaitoksia ei ole ollut vuosiin toiminnassa ja että niitä olisi pidettävä pitkäaikaisesti poissa käytöstä olevina. Vaikka nämä laitokset ovatkin nimellisesti asennettuja, ne kykenisivät aloittamaan tuotannon uudelleen vasta tekniseen mukauttamiseen tehtyjen investointien jälkeen ja pitkän ajan kuluttua.

(313) Unionin tuotannonalan kapasiteetin käyttöaste kasvoi tarkastelujaksolla 3 prosenttiyksikköä eli 74 prosentista 77 prosenttiin. Tuotannonalan kapasiteetin käyttöaste oli suurimmillaan vuonna 2017 ja tutkimusajanjaksolla.

4.4.2.2. Myyntimäärä ja markkinaosuus

(314) Unionin tuotannonalan myyntimäärä ja markkinaosuus kehittyivät tarkastelujaksolla seuraavasti:

Taulukko 9

Myyntimäärä ja markkinaosuus

	2015	2016	2017	Tutkimusajan-jakso
Myyntimäärä unionin markkinoilla (tonnia)	11 305 117	10 920 665	13 004 462	12 741 791
Indeksi	*100*	*97*	*115*	*113*
Markkinaosuus	95,9 %	95,5 %	91,6 %	81,5 %

Lähde: EBB, tuonti- ja vientitilastot.

(315) Unionin tuotannonalan myynti laski vuosien 2015 ja 2016 välillä, lisääntyi vuonna 2017 ja laski sitten jälleen hieman tutkimusajanjaksolla.

(316) Myyntiin vaikuttavat tekijät ovat samat kuin kulutukseen vaikuttavat tekijät. Tuonti ei vaikuttanut merkittävästi myyntitasoon vuosina 2015–2016, joten sekä myynnin että markkinaosuuden määrät pysyivät varsin vakaina.

(317) Indonesiasta peräisin olevaa tuontia koskevien tullien poistaminen muutti markkinoiden tilannetta vuonna 2018. Tullien poistamisen jälkeen unionin tuotannonala menetti merkittävästi markkinaosuuttaan vuoteen 2016 verrattuna (lähes 15 prosenttia) etenkin vuoden 2017 ja tutkimusajanjakson välisenä aikana.

4.4.2.3. Kasvu

(318) Vaikka unionin markkinat kasvoivat 33 prosenttia tarkastelujaksolla, unionin tuotannonalan myyntimäärä kasvoi vain 13 prosenttia ja tuotanto 11 prosenttia. Unionin tuotannonala pystyi sen vuoksi hyödyntämään markkinoiden kasvua tarkastelujaksolla vain vähäisessä määrin, koska indonesialaisen tuetun tuonnin kasvavat määrät kattoivat merkittävän osan tästä kasvusta.

4.4.2.4. Työllisyys ja tuottavuus

(319) Työllisyys ja tuottavuus kehittyivät tarkastelujaksolla seuraavasti:

Taulukko 10

Työllisyys ja tuottavuus

	2015	2016	2017	Tutkimusajan-jakso
Työntekijöiden lukumäärä	2 763	2 762	2 733	2 841
Indeksi	*100*	*100*	*99*	*103*
Tuottavuus (tonnia/työntekijä)	4 267	4 329	4 782	4 625
Indeksi	*100*	*101*	*112*	*108*

Lähde: EBB.

(320) Unionin tuotannonalan työllisyys pysyi vakaana koko tarkastelujakson ajan. Tuottavuus kasvoi vuosien 2016 ja 2017 välillä ja laski sen jälkeen hieman eli neljä prosenttiyksikköä.

4.4.2.5. Tasoitustoimenpiteiden käyttöönoton mahdollistavien tukien merkittävyys ja toipuminen aiemmasta tuetusta tuonnista tai polkumyynnistä

(321) Indonesiasta tulevan tuetun tuonnin vaikutus unionin tuotannonalaan tulee todennäköisesti olemaan huomattava, koska tuonnin määrät ovat merkittäviä ja hinnat alhaiset.

(322) EU otti 26 päivänä marraskuuta 2013 käyttöön lopulliset polkumyyntitullit Indonesiasta peräisin olevan biodieselin tuonnissa. Tullit vaihtelivat 8,8–20,5 prosentin välillä.

(323) Kuten 282 kappaleessa todetaan, kyseiset polkumyyntitullit kumottiin maaliskuussa 2018, minkä tuloksena biodieselin tuonti Indonesiasta alkoi lisääntyä huomattavasti. Kuten 280 kappaleessa todetaan, Indonesiasta peräisin olevan tuonnin markkinaosuus nousi tutkimusajanjaksolla 3,3 prosenttiin, ja kasvu tapahtui lähes kokonaan tutkimusajanjakson toisella puoliskolla.

(324) Koska kasvavan tuonnin hinnat olivat alhaiset ja alittivat merkittävästi unionin tuotannonalan hinnat tai painoivat niitä alaspäin, unionin tuotannonala menetti markkinaosuuttaan eikä pystynyt hyödyntämään markkinoiden kasvua.

4.4.3. *Mikrotaloudelliset indikaattorit*

4.4.3.1. Hinnat ja niihin vaikuttavat tekijät

(325) Otokseen valittujen unionin tuottajien painotetut keskimääräiset yksikkömyyntihinnat etuyhteydettömille asiakkaille unionissa kehittyivät tarkastelujaksolla seuraavasti:

Taulukko 11

Myyntihinnat unionissa

	2015	2016	2017	Tutkimusajan-jakso
Keskimääräiset yksikkömyyntihinnat unionin markkinoilla (euroa/tonni)	715	765	832	794
Indeksi	*100*	*107*	*116*	*111*
Yksikkökohtainen tuotantokustannus (euroa/tonni)	728	767	827	791
Indeksi	*100*	*105*	*114*	*109*

Lähde: Otokseen valitut unionin tuottajat.

(326) Otokseen valittujen unionin tuottajien painotettu keskimääräinen yksikkömyyntihinta etuyhteydettömille asiakkaille nousi 16 prosenttia vuosien 2015 ja 2017 välillä. Tämän jälkeen hinnat laskivat 5 prosenttiyksikköä vuoden 2017 ja tutkimusajanjakson välillä.

(327) Otokseen valittujen unionin tuottajien yksikkökohtainen tuotantokustannus noudatteli hintojen suuntausta ja nousi 14 prosenttia vuosien 2015 ja 2017 välillä. Tämän jälkeen kustannukset laskivat 5 prosenttiyksikköä vuoden 2017 ja tutkimusajanjakson välillä.

(328) Biodieselin markkinat ovat hintaherkät perushyödykemarkkinat. Tällaisilla perushyödykemarkkinoilla 10 prosentin hintojen alittavuus tarkoittaa merkittävää painetta hintojen laskuun. Hintapaineen vuoksi unionin tuotannonala ei voinut hyötyä tutkimusajanjakson laskevista kustannuksista, sillä sen oli siirrettävä kustannusten lasku kokonaisuudessaan asiakkailleen, jotta se ei menettäisi vielä lisää markkinaosuudestaan.

(329) Näin ollen alhaiseen hintaan huomattavina määrinä tulevan tuetun tuonnin aiheuttaman hintapaineen vuoksi unionin tuotannonala ei pystynyt muutoin suosiollisessa markkinatilanteessa parantamaan heikkoa voittomarginaaliaan.

4.4.3.2. Työvoimakustannukset

(330) Otokseen valittujen unionin tuottajien keskimääräiset työvoimakustannukset kehittyivät tarkastelujaksolla seuraavasti:

Taulukko 12

Keskimääräiset työvoimakustannukset työntekijää kohti

	2015	2016	2017	Tutkimusajanjakso
Keskimääräiset työvoimakustannukset työntekijää kohti (euroa)	71 573	65 237	65 874	65 730
Indeksi	*100*	*91*	*92*	*92*

Lähde: Otokseen valitut unionin tuottajat.

(331) Keskimääräiset työvoimakustannukset laskivat vuosien 2015 ja 2016 välillä ja pysyivät sen jälkeen vakaina tutkimusajanjakson loppuun asti.

4.4.3.3. Varastot

(332) Otokseen valittujen unionin tuottajien varastot kehittyivät tarkastelujaksolla seuraavasti:

Taulukko 13

Varastot

	2015	2016	2017	Tutkimusajanjakso
Loppuvarastot (tonnia)	85 725	92 291	87 864	88 457
Indeksi	*100*	*108*	*102*	*103*

Lähde: Otokseen valitut unionin tuottajat.

(333) Otokseen valittujen unionin tuottajien varastojen taso pysyi suhteellisen vakaana koko tarkastelujakson ajan. Koska tarkasteltavana olevaa tuotetta myydään irtotavarana, yksittäinen toimitus voi olla jopa yli 10 000 tonnia ja sillä voi olla huomattava vaikutus varastojen tasoon liiketoimen tarkasta ajankohdasta riippuen. Sen vuoksi varastojen taso on vähemmän merkityksellinen indikaattori unionin tuotannonalalle.

4.4.3.4. Kannattavuus, kassavirta, investoinnit, investointien tuotto ja pääoman saanti

(334) Otokseen valittujen unionin tuottajien kannattavuus, kassavirta, investoinnit ja investointien tuotto kehittyivät tarkastelujaksolla seuraavasti:

Taulukko 14

Kannattavuus, kassavirta, investoinnit ja investointien tuotto

	2015	2016	2017	Tutkimusajanjakso
Etuyhteydettömille asiakkaille unionissa tapahtuneen myynnin kannattavuus (% liikevaihdosta)	– 0,1 %	0,9 %	0,8 %	0,8 %
Indeksi	*– 100*	*900*	*800*	*824*
Kassavirta (euroa)	23 004 159	26 458 832	35 102 719	26 286 866
Indeksi	*100*	*115*	*153*	*114*

	2015	2016	2017	Tutkimusajan-jakso
Investoinnit (euroa)	19 697 707	8 039 845	38 946 892	13 265 279
Indeksi	*100*	*41*	*198*	*67*
Sijoitetun pääoman tuotto	– 3 %	18 %	16 %	17 %
Indeksi	*– 100*	*600*	*533*	*573*

Lähde: Otokseen valitut unionin tuottajat.

(335) Komissio määritti otokseen valittujen kolmen unionin tuottajan kannattavuuden ilmaisemalla samankaltaisen tuotteen myynnistä etuyhteydettömille asiakkaille unionissa saadun nettovoiton ennen veroja prosentteina tämän myynnin liikevaihdosta. Kannattavuus perustuu myytyjen tavaroiden kustannuksiin.

(336) Kannattavuus pysytteli omakustannustasolla koko tarkastelujakson ajan ollen alle 1 prosenttia liikevaihdosta.

(337) Alhaisesta voittotasosta huolimatta unionin tuotannonalan kassavirta oli positiivinen koko tarkastelujakson ajan. Se pystyi rahoittamaan toimintansa itse.

(338) Unionin tuotannonala jatkoi investointeja koko tarkastelujakson ajan. Investointien määrä vaihteli ajanjaksolla voimakkaasti, ja ne olivat korkeimmillaan vuonna 2017.

(339) Investointien tuotto on voitto prosentteina investointien nettokirjanpitoarvosta. Investointien tuotto oli alhainen mutta positiivinen tuotannonalan ollessa kannattava vuoden 2016 ja tutkimusajanjakson päättymisen välillä.

(340) Unionin tuotannonalan taloudellinen tulos voittojen suhteen tutkimusajanjaksolla rajoitti sen kykyä hankkia pääomaa.

4.4.4. *Vahinkoa koskevat päätelmät*

(341) Indonesiasta peräisin oleva tuonti oli vähäpätöistä tarkastelujaksolla maaliskuuhun 2018 saakka, jolloin polkumyyntitullien voimassaolo päättyi. Tämän jälkeen tuonti kasvoi merkittävästi tutkimusajanjaksolla 3,3 prosenttiin.

(342) Unionin kulutus kasvoi jatkuvasti tarkastelujaksolla siten, että kasvua koko ajanjaksolla oli 33 prosenttia. Myönteinen kehitys näkyi vain osittain unionin tuotannonalan tuotannossa (kasvua samana ajanjaksona 11 prosenttia) ja myyntimäärässä (kasvua 13 prosenttia). Näin ollen tuonti, mukaan lukien Indonesiasta tuleva tuonti, kasvatti markkinaosuuttaan.

(343) Vahinkoindikaattoreista saa tarkastelujaksolla vaihtelevan kuvan. Unionin tuotannonalan tuotanto ja myynti noudattelivat tietyssä määrin markkinoiden kysyntää, mutta ne pystyi hyötymään markkinoiden kasvusta vain hyvin vähäisessä määrin tarkastelujakson loppupuolella.

(344) Investointien määrä vaihteli koko tarkastelujakson ajan. Unionin tuotannonalan työntekijöiden lukumäärä pysyi vakaana koko tarkastelujakson, mikä yhdessä kasvavan tuotannon kanssa johti työntekijäkohtaisen tuottavuuden kasvuun.

(345) Unionin tuotannonalan kannattavuus pysyi kuitenkin heikkona koko tarkastelujakson ajan. Tämä osoittaa, että unionin tuotannonala ei onnistunut saavuttamaan säännöllisen kannattavan toiminnan tasoa.

(346) Vaikka kulutus lisääntyi ja kasvatti myyntiä ja tuotantoa, unionin tuotannonalan taloudellinen tilanne ei osoittanut parantumisen merkkejä. Vaikka päätelmät merkittävästä vahingosta tutkimusajanjaksolla eivät ole ratkaisevia, komissio tutkii, onko olemassa vähintään merkittävän vahingon uhka.

5. **VAHINGON UHKA**

5.1. **Johdanto**

(347) Perusasetuksen 8 artiklan 8 kohdan mukaisesti komissio tutki, oliko Indonesiasta tullut tuettu tuonti aiheuttanut merkittävän vahingon uhkan unionin tuotannonalalle.

(348) Arvioitaessa unionin tuotannonalaan kohdistuvan merkittävän vahingon uhkaa perusasetuksen 8 artiklan 8 kohdan toisen alakohdan mukaisesti huomioon otetaan muun muassa seuraavat tekijät:

— kyseessä olevan tuen luonne ja tuen todennäköiset vaikutukset kauppaan;

— tuetun tuonnin sellainen huomattava kasvuvauhti unionin markkinoilla, joka on osoitus tuonnin tuntuvan kasvun todennäköisyydestä;

— riittävä ja vapaasti viejän käytettävissä oleva kapasiteetti tai sen välitön ja tuntuva kasvu, joka on osoitus unioniin suuntautuvan tuetun viennin tuntuvan kasvun todennäköisyydestä, ottaen huomioon muiden vientimarkkinoiden kyky ottaa vastaan lisävientiä;

— tuonti hinnoilla, jotka voivat merkittävästi alentaa sisäisiä hintoja tai estää huomattavassa määrin hinnankorotukset ja jotka todennäköisesti lisäisivät uuden tuonnin kysyntää; ja

— varastojen taso.

5.2. **Kyseessä olevan tuen luonne ja sen todennäköiset vaikutukset kauppaan**

(349) Komissio päätteli alustavasti 263 kappaleessa perusasetuksen mukaisesti, että tasoitustoimenpiteiden käyttöönoton mahdollistavaa tukea on annettu. Tuet osoittavat, että tarkasteltavana olevan tuotteen tuontiin on saatu tukea valtiolta. Tutkimusajanjakson aikana havaitun hinnan merkittävän alittavuuden ja hintapaineen odotetaan vaikuttavan lähitulevaisuudessa vieläkin kielteisemmin jo tutkimusajanjaksolla todettuun unionin tuotannonalan vaikeaan taloudelliseen tilanteeseen.

(350) Lisäksi, kuten 203 kappaleessa selitetään, Indonesian viranomaisten kotimaista biodieselteollisuutta tukevilla toimenpiteillä varmistetaan, että biodieselin vienti pysyy erittäin kilpailukykyisenä raa'an palmuöljyn alhaisempien ostokustannusten ansiosta (unionin tuottajat eivät pysty hyötymään tällaisista alhaisista hinnoista). Näin ollen on ennakoitavissa, että Indonesian viranomaisten tukitoimenpiteiden luonteen vuoksi tarkasteltavana olevan tuotteen tuettu tuonti vaikuttaa edelleen kielteisesti unionin tuotannonalan taloudelliseen tilanteeseen.

5.3. **Tuetun tuonnin sellainen huomattava kasvuvauhti unionin markkinoilla, joka on osoitus tuonnin tuntuvan kasvun todennäköisyydestä**

(351) Indonesiasta unionin markkinoille tulevan tuonnin yhtäkkinen ja huomattava kasvu maaliskuusta 2018 alkaen ja polkumyyntitullien kumoaminen kyseisessä kuussa ovat selvästi yhteydessä toisiinsa. Tämä osoittaa indonesialaisten vientiä harjoittavien tuottajien kyvyn reagoida nopeasti muuttuviin markkinaolosuhteisiin.

(352) Kun otetaan huomioon unionin markkinoiden houkuttelevuus indonesialaisen viennin näkökulmasta, komissio katsoi, että polkumyyntitullien kumoamisen jälkeen maaliskuussa 2018 se seikka, että Indonesiasta tulevan biodieselin tuonnin määrä on kasvanut huomattavasti, osoittaa, että tällainen tuonti todennäköisesti jatkaa kasvuaan.

5.4. **Riittävä vapaasti käytettävissä oleva kapasiteetti ja kolmansien maiden vastaanottokyky**

(353) Indonesian viranomaisten toimittamien tietojen mukaan indonesialaisten biodieselin tuottajien tuotantokapasiteetti on merkittävästi suurempi (noin 300 prosenttia) kuin kotimainen kysyntä. Yli puolet tästä tuotantokapasiteetista on käyttämätöntä kapasiteettia, joka indonesialaisten viejien on vietävä, jos ne haluavat nostaa kapasiteetin käyttöastettaan, joka on tällä hetkellä alhainen.

(354) Indonesialaisten biodieselin tuottajien käyttämätön kapasiteetti oli tutkimusajanjaksolla noin 40 prosenttia unionin kulutuksesta. Luku perustuu Indonesian viranomaisten toimittamiin tarkistettuihin tietoihin.

(355) Marraskuussa 2017 Yhdysvallat otti käyttöön väliaikaiset polkumyyntitullit ja tasoitustullit Indonesiasta peräisin olevan biodieselin tuonnissa. Ne vahvistettiin pääosin huhtikuussa 2018 lopullisilla tulleilla, jotka vaihtelivat 92–277 prosentin välillä polkumyyntitullien osalta ja 34–65 prosentin välillä tasoitustullien osalta.

(356) Yhdysvaltojen käyttöön ottamien tullien suuruus tarkoittaa, että kyseiset markkinat eivät pysty ottamaan vastaan merkittävää osaa Indonesian käyttämättömästä kapasiteetista. Tiedossa ei ole muita vientimarkkinoita, jotka voisivat ottaa vastaan tämän Indonesian valtavan käyttämättömän kapasiteetin, koska Yhdysvaltojen ja unionin osuus biodieselin maailmanlaajuisesta kulutuksesta on yhteensä noin kaksi kolmasosaa.

(357) Koska indonesialaisilla tuottajilla ei ole muita merkittäviä kohdemarkkinoita, ne todennäköisesti suuntaavat käyttämättömän kapasiteettinsa unionin markkinoille ja aiheuttavat lisävahinkoa unionin tuotannonalalle.

5.5. **Tuetun tuonnin hintataso**

(358) Indonesiasta unionin markkinoille tutkimusajanjaksolla tuodun biodieselin hinnat olivat huomattavasti alemmat kuin unionin tuotannonalan veloittamat hinnat. Kuten 294 kappaleessa selitetään, komissio vahvisti painotetut keskimääräiset hinnan alittavuuden marginaalit tutkimusajanjaksolla 6,0–11,6 prosentin välille. Kaikkien tuoteluokkien vertailu osoittaa, että hintojen alittavuus oli 15–17,5 prosenttia.

5.6. **Varastot**

(359) Otokseen valittujen unionin tuottajien varastojen tason kehitystä kuvataan yksityiskohtaisesti 332 kappaleessa. Kuten edellä selitetään, varastojen taso ei ole kovin merkittävä indikaattori vahingon uhkaa koskevassa analyysissä, koska tarkasteltavana olevaa tuotetta myydään irtotavarana.

5.7. **Päätelmät**

(360) Kun otetaan huomioon 348 kappaleessa lueteltujen vahingon uhkaa koskevien tekijöiden analyysi, komissio päätteli, että unionin tuotannonalan heikko taloudellinen tilanne todennäköisesti pahenee Indonesiasta tulevan biodieselin välittömän ja jatkuvan tuetun tuonnin vuoksi, mikä tukee perusasetuksen 8 artiklan 8 kohdan mukaista väliaikaista havaintoa vahingon uhkasta.

6. **SYY-YHTEYS**

6.1. **Tuetun tuonnin vaikutukset**

(361) Kuten 280 kappaleessa todetaan, vuosina 2015–2017 tuonti Indonesiasta oli vähäistä, samoin tutkimusajanjakson ensimmäisten kuukausien aikana. Tuonti kuitenkin kasvoi merkittävästi tutkimusajanjakson toisen puoliskon aikana. Kuten 280 kappaleessa todetaan, Indonesiasta peräisin olevan tuonnin markkinaosuus oli tutkimusajanjaksolla 3,3 prosenttia. Kuten 294 kappaleessa esitetään, Indonesiasta peräisin olevan biodieselin tuonnin hinnat alittivat unionin tuotannonalan hinnat vähintään 6,0–11,6 prosentilla tutkimusajanjaksolla, ja riippuen noudatettavasta lähestymistavasta alittavuus voisi olla vieläkin suurempi. Komissio vahvisti myös, että Indonesiasta tuleva biodieselin tuonti aiheutti unionin tuotannonalalle hintapainetta tutkimusajanjaksolla.

(362) Indonesiasta peräisin olevan biodieselin tuetun tuonnin merkittävä ja äkillinen kasvu unionin tuotannonalan hinnat alittavilla hinnoilla aiheutti sen, että unionin tuotannonala menetti markkinaosuuttaan tutkimusajanjaksolla, eikä se pystynyt nostamaan heikkoa voittomarginaaliaan muuten suotuisassa markkinatilanteessa.

(363) Sen vuoksi komissio päätteli, että tuetulla tuonnilla oli kielteinen vaikutus unionin tuotannonalan tilanteeseen.

(364) Paitsi että indonesialaisilla biodieselin tuottajilla on huomattavasti käyttämätöntä kapasiteettia, joka voidaan suunnata unioniin, myös niiden toiseksi suurimpien vientimarkkinoiden sulkeminen – Yhdysvallat – on ohjannut ylimääräistä tuotantoa Indonesiasta unioniin, jonka kulutus kattaa 40 prosenttia maailmanlaajuisesta kulutuksesta. Näin unionista on tullut houkuttelevin kohde Indonesian tuetulle biodieseltuonnille, mistä on aiheutunut haittaa unionin tuotannonalalle.

(365) Sen vuoksi komissio katsoi, että Indonesiasta peräisin olevan biodieselin tuettu tuonti aiheuttaa merkittävän vahingon uhkaa unionin tuotannonalalle.

6.2. **Muut tiedossa olevat tekijät**

(366) Komissio tutki myös, voivatko muut tiedossa olevat tekijät erikseen tai yhdessä heikentää tuetun tuonnin ja havaitun vahingon uhan välistä alustavasti todettua syy-yhteyttä siinä määrin, ettei tällainen yhteys olisi enää todellinen ja huomattava.

6.2.1. *Tuonti kolmansista maista*

(367) Indonesian lisäksi ainoastaan kolmesta muusta maasta eli Argentiinasta, Malesiasta ja Kiinan kansantasavallasta tulevalla tuonnilla oli merkittävä markkinaosuus tarkastelujaksolla. Muista kolmansista maista tulevan tuonnin määrä kehittyi tarkastelujaksolla seuraavasti:

Taulukko 15

Tuonti kolmansista maista

Maa		2015	2016	2017	Tutkimusajanjakso
Argentiina	Määrä (tonnia)	31 340	0	394 005	1 525 081
	Indeksi	*100*	*0*	*1 257*	*4 866*
	Markkinaosuus	0,3 %	0 %	2,8 %	9,8 %
	Keskimääräinen hinta	633	0	636	621
Malesia	Määrä (tonnia)	349 571	273 427	378 395	404 058
	Indeksi	*100*	*78*	*108*	*116*
	Markkinaosuus	3,0 %	2,4 %	2,7 %	2,6 %
	Keskimääräinen hinta	880	975	1 007	899
Kiina	Määrä (tonnia)	1 159	38 496	217 313	272 146
	Indeksi	*100*	*3 320*	*18 742*	*23 472*
	Markkinaosuus	0 %	0,3 %	1,5 %	1,7 %
	Keskimääräinen hinta	818	763	812	778
Kaikki muut maat paitsi Argentiina, Indonesia, Malesia ja Kiina	Määrä (tonnia)	90 620	169 864	181 209	174 938
	Indeksi	*100*	*187*	*200*	*193*
	Markkinaosuus	0,8 %	1,5 %	1,3 %	1,1 %
	Keskimääräinen hinta	771	789	894	852

Lähde: Surveillance 2 -tietokanta.

(368) Argentiinasta tulevan tuonnin markkinaosuus oli 2,8 prosenttia vuonna 2017, ja se nousi melkein 10 prosenttiin tutkimusajanjaksolla. Tämän tuonnin osalta oli aiemmin tehty tutkimus, joka johti lopullisen tasoitustullin ([64]) käyttöönottoon ja hintasitoumustarjouksen ([65]) hyväksymiseen helmikuussa 2019. Tutkimuksessa kävi ilmi, että tuettu tuonti uhkasi kyseisenä ajankohtana aiheuttaa unionin tuotannonalalle merkittävää vahinkoa kyseisen tapauksen tutkimusajanjakson eli vuoden 2017 lopulla.

([64]) Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2019/244, annettu 11 päivänä helmikuuta 2019, lopullisen tasoitustullin käyttöön ottamisesta Argentiinasta peräisin olevan biodieselin tuonnissa (EUVL L 40, 12.2.2019, s. 1).

([65]) Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2019/245, annettu 11 päivänä helmikuuta 2019, sitoumustarjousten hyväksymisestä sen jälkeen, kun Argentiinasta peräisin olevan biodieselin tuonnissa otettiin käyttöön lopulliset tasoitustullit (EUVL L 40, 12.2.2019, s. 71).

(369) Argentiinasta tuleva tuonti oli tietyssä määrin vastuussa joidenkin vahinkoindikaattoreiden negatiivisesta kehityksestä, kuten unionin tuotannonalan markkinaosuuden menetyksestä ja sen kyvyttömyydestä saada täysi hyöty unionin kasvavasta kulutuksesta tutkimusajanjaksolla. Indonesiasta peräisin olevan tuonnin keskimääräinen hinta oli tutkimusajanjaksolla 671 euroa/tonni ja siten korkeampi kuin Argentiinan tuontihinta, joka oli 621 euroa/tonni.

(370) Argentiinasta aiemmin tulleen tuonnin aiheuttamaan vahingon uhkaan ja tuonnin alhaisiin hintoihin puututtiin, kun helmikuussa 2019 otettiin käyttöön tasoitustullit ja hyväksyttiin hintasitoumustarjoukset. Tästä syystä Indonesiasta peräisin olevasta tuonnista on tullut unionin merkittävin uhka unionin tuotannonalalle sen jälkeen, eikä Argentiinasta tuleva tuonti heikennä tuetun tuonnin ja merkittävän vahingon uhkan välistä syy-yhteyttä siinä määrin, ettei tällainen yhteys olisi enää todellinen ja huomattava.

(371) Malesiasta peräisin oleva tuonti pysyi vakaana koko tarkastelujakson ajan 2,4–3,0 prosentin markkinaosuudella, ja kyseisen tuonnin hinnat olivat huomattavasti korkeammat (899 euroa/tonni) kuin Indonesian hinnat (671 euroa/tonni) ja jopa korkeammat kuin unionin myyntihinnat. Näin ollen se ei heikennä syy-yhteyttä.

(372) Kiinasta tuleva tuonti kasvoi koko tarkastelujakson ajan, ja sen markkinaosuus oli tutkimusajanjaksolla 1,7 prosenttia. Kiinasta tulevan tuonnin määrä on kuitenkin huomattavasti vähäisempi kuin Indonesiasta tulevan tuonnin, ja sen hinnat ovat huomattavasti korkeammat (778 euroa/tonni) kuin Indonesian hinnat (671 euroa/tonni). Näin ollen se ei heikennä syy-yhteyttä.

(373) Tuonti muista kolmansista maista kuin Argentiinasta, Indonesiasta, Kiinasta tai Malesiasta ei koskaan ylittänyt 1,5 prosentin yhteenlaskettua markkinaosuutta. Näin ollen yhdelläkään näillä muista maista ei olisi voinut olla merkittävää vaikutusta unionin tuotannonalaan, erityisesti kun otetaan huomioon tällaisen tuonnin vähäiset määrät.

(374) Edellä esitetyn analyysin perusteella komissio päätteli, että muista maista tuleva tuonti ei heikentänyt tuetun tuonnin ja unionin tuotannonalalle aiheutuneen vahingon uhkan välistä syy-yhteyttä tutkimusajanjaksolla.

6.2.2. *Unionin tuotannonalan vientitulos*

(375) Yksikään otokseen valituista unionin tuottajista ei vienyt biodieseliä tarkastelujaksolla. Jäljempänä esitetyt vientitilastot perustuvat Eurostatin tietoihin ja antavat estimaatin koko unionin tuotannonalan osalta. Tiedot ovat julkaistuja tietoja EU:n biodieselviennistä CN-koodeilla 3826 00 10 ja 3826 00 90:

Taulukko 16

Unionin tuotannonalan vientitulos

	2015	2016	2017	Tutkimusajan-jakso
Vientimäärä (tonnia)	199 740	336 394	323 085	462 368
Indeksi	*100*	*168*	*162*	*231*

Lähde: Eurostat.

(376) Unionin tuotannonalan viennin määrä oli vähäinen. Se ei ylittänyt 4:ää prosenttia sen kokonaismyynnistä yhtenäkään vuonna tarkastelujaksolla. Unionin tuotannonalan vientitulos ei ole voinut heikentää tuetun tuonnin ja vahingon uhkan välistä syy-yhteyttä.

6.3. **Päätelmät**

(377) Komissio tunnisti tarkastelujaksolla tapahtuneen Indonesiasta tulevan tuetun tuonnin lisääntymisen ja merkittävän vahingon uhkan välisen yhteyden.

(378) Komissio erotti Indonesiasta tulevan tuetun tuonnin vahingollisista vaikutuksista kaikkien sellaisten tiedossa olleiden tekijöiden vaikutukset, jotka ovat vaikuttaneet unionin tuotannonalan tilanteeseen.

(379) Komissio katsoi, että muut yksilöidyt tekijät, kuten tuonti muista kolmansista maista ja unionin tuotannonalan vientitoiminta, eivät heikentäneet syy-yhteyttä erikseen tai yhdessä. Komissio toteaa, että vaikka Argentiinasta tuleva tuettu tuonti oli myös tekijä, joka vaikutti vahingon uhkaan tutkimusajanjaksolla ja pian sen jälkeen, siihen oli jo puututtu ottamalla käyttöön tasoitustullit ja hyväksymällä hintasitoumustarjoukset helmikuussa 2019.

(380) Itse asiassa tuonti Indonesiasta on jatkanut kasvuaan helmikuun 2019 jälkeen, mikä osoittaa sen pysyvän suurimpana vahingon uhkana:

Taulukko 17

Indonesiasta peräisin olevan tuonnin määrä (tonnia) tutkimusajanjaksolla

	10/2018	11/2018	12/2018	1/2019	2/2019	3/2019	4/2019	5/2019
Indonesiasta tuleva tuonti (tonnia)	53 204	7 020	78 866	63 409	41 757	129 511	113 831	56 283

Lähde: Surveillance 2 -tietokanta.

7. **UNIONIN ETU**

(381) Perusasetuksen 31 artiklan mukaisesti komissio tutki, voisiko se selkeästi todeta, että tasoitustoimenpiteiden käyttöönoton mahdollistavan tuen suuruisten tasoitustoimenpiteiden käyttöönotto ei olisi unionin edun mukaista tässä tapauksessa siitä huolimatta, että vahinkoa aiheuttavan tuen esiintyminen on todettu. Unionin etua määritettäessä komissio analysoi kaikki asiaan liittyvät etunäkökohdat eli unionin tuotannonalan, tuojien ja kuluttajien edut.

7.1. **Unionin tuotannonalan etu**

(382) Biodiesel on tärkeä tekijä pyrittäessä vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä ja parantamaan energiantarjonnan kestävyyttä unionissa.

(383) Unionin tuotannonala käyttää pääasiassa unionin maatalouden tuottamia raaka-aineita. Tuotantoketjun alkupään maatalousöljyala on niin ikään suurelta osin riippuvainen biodieselteollisuudesta. Biodieselin tuonti Indonesiasta ei näin ollen vaikuttaisi ainoastaan biodieselteollisuuteen vaan myös unionin maataloussektoriin.

(384) Komissio totesi, että unionin tuotannonalan tilanne on heikko, koska se ei ole toipunut aiemmin kärsitystä polkumyynnistä. Sen vuoksi komissio päätteli alustavasti, että toimenpiteiden käyttöönotto olisi unionin tuotannonalan edun mukaista.

7.2. **Etuyhteydettömien tuojien etu**

(385) Kuten 22 kappaleessa todetaan, komission lähettämään kyselyyn vastasi vain kaksi etuyhteydetöntä tuojaa. Molemmat tuojat ilmoittivat vastustavansa toimenpiteiden käyttöönottoa. Tuojayritys Gunvor huomautti lisäksi, että unionin tuotannonalan tilanne johtuu tehottomasta tuotantojärjestelmästä ja hallinnoinnista.

(386) Komissio huomauttaa, että biodieselin tuojat, myös kaksi yhteistyössä toiminutta tuojaa, ovat hyvin usein unionin markkinoilla toimivia kauppiaita, jotka paitsi harjoittavat biodieselin tuontia ja vientiä myös käyvät kauppaa unionin tuottajilta ostetulla biodieselillä. Molemmat yhteistyössä toimineet tuojat ostavat biodieseliä Indonesiasta, muista kolmansista maista ja unionin tuotannonalalta. Niiden liiketoiminta on siten vain jossain määrin riippuvaista Indonesiasta tulevista toimituksista.

(387) Erityisesti suuret unionin tuottajat ovat kuitenkin merkittävässä määrin riippuvaisia omista jakelukanavistaan. Näin ollen komissio ei odota, että tuojat pystyisivät täysin korvaamaan toimenpiteiden kohteena olevan tuonnin unionin tuottajilta ostetulla biodieselillä.

(388) Komissio päätteli, että tullien käyttöönotto ei olisi tuojien edun mukaista. Tuojiin mahdollisesti kohdistuvaa negatiivista vaikutusta voidaan kuitenkin osittain tasapainottaa kasvattamalla unionin tuotannonalalta ostetun biodieselin kauppaa.

7.3. **Käyttäjien ja kuluttajien etu**

(389) Yksikään käyttäjä tai kuluttaja ei toiminut yhteistyössä tutkimuksessa, vaikka vireillepanoilmoituksessa niitä erityisesti pyydettiin osallistumaan.

(390) Dieselpolttoaineen tuottajat eli jalostamot ostavat unionin tuotannonalan maahantuomaa tai tuottamaa biodieseliä. Edellä 273 ja 274 kappaleessa tarkoitettujen oikeudellisten vaatimusten vuoksi jalostamoiden on lisättävä biodieseliä markkinoilla myytävään mineraalidieseliin.

(391) Jos dieselin hinta myyntipisteissä toimenpiteiden käyttöönoton seurauksena nousee, hinnannousu vaikuttaa siis loppukuluttajaan. Harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta mineraalidieselin hinta on alhaisempi kuin biodieselin hinta. Koska mineraalidieseliin sekoitetaan yleensä enintään 10 prosenttia biodieseliä, biodieselin hinnan mahdollisen nousun negatiiviset vaikutukset heikkenevät ennen niiden siirtymistä kuluttajien maksettavaksi.

7.4. **Tukien kauppaa vääristävät vaikutukset / toimivan kilpailun palauttaminen**

(392) Perusasetuksen 31 artiklan 1 kohdan mukaan erityishuomiota kiinnitetään tarpeeseen poistaa vahingollisen tuen kauppaa vääristävät vaikutukset ja palauttaa toimiva kilpailu.

(393) Tutkimuksessa vahvistettiin, että indonesialaiset tuottajat myyvät unionin markkinoille merkittäviä määriä tuettua biodieseliä keinotekoisen alhaiseen hintaan. Jos tilanne jatkuu, indonesialaiset viejät säilyttävät epäreilun kilpailuetunsa, mikä heikentää entisestään unionin tuotannonalan haavoittuvaa tilannetta. Tästä syystä Indonesiasta tuleva tuettu tuonti lisää ajan myötä kauppaa vääristäviä vaikutuksiaan ja vie unionin tuotannonalalta jatkossakin tasapuoliset toimintaedellytykset.

7.5. **Unionin etua koskevat päätelmät**

(394) Komissio totesi alustavasti, että tullien käyttöönotolla olisi kuluttajahintoja nostava vaikutus. Koska biodieselin määrä lopputuotteessa on kuitenkin rajallinen (tyypillisesti enintään 10 prosenttia), tämä dieselin hintaan kohdistuva kielteinen vaikutus olisi vain vähäinen osuus biodieselin hinnan suorasta muutoksesta.

(395) Edellä esitetyn perusteella komissio päätteli alustavasti, ettei ollut pakottavia syitä, joiden perusteella ei olisi unionin edun mukaista ottaa käyttöön tasoitustoimenpiteitä, jotka vastaavat tasoitustoimenpiteiden käyttöönoton mahdollistavaa tukea Indonesiasta peräisin olevan biodieselin tuonnissa.

8. **KIRJAAMINEN**

(396) Valituksen tekijä esitti 22 päivänä toukokuuta 2019 Indonesiasta peräisin olevan biodieselin tuonnin kirjaamista koskevan pyynnön perusasetuksen 24 artiklan 5 kohdan mukaisesti.

(397) Valituksen tekijä pyysi kirjaamista seuraavien syiden perusteella:

(a) näyttö Indonesian biodieselteollisuuden saamista valtavista tuista;

(b) riski todellisesta ja merkittävästä vakavasta vahingosta, joka olisi vaikea korjata, jos tuonti edelleen kasvaa samojen suuntausten mukaisesti; ja

(c) tarve kirjata tuonti niin pian kuin mahdollista tuonnin kausiluonteisuuden vuoksi, jotta voidaan estää vahingon toistuminen.

(398) Komissio tarkasteli pyyntöä ottaen huomioon perusasetuksen 16 artiklan 4 kohdan, jossa vahvistetaan edellytykset tullien kantamiselle kirjatusta tuonnista. Komission tutkimuksessa otettiin huomioon myös huomautukset, jotka Indonesian viranomaiset, tuojayritys Gunvor ja vientiä harjoittavien tuottajien ryhmä Wilmar esittivät kirjaamista koskevasta pyynnöstä.

(399) Perusasetuksen 16 artiklan 4 kohdan c alakohdassa edellytetään, että komissio tarkastelee, onko riittävästi näyttöä siitä, että tasoitustoimenpiteiden käyttöönoton mahdollistavaa tukea saavan tuotteen lyhyessä ajassa tapahtuvasta valtavasta tuontimäärästä aiheutuu tarkasteltavana olevalle tuotteelle vahinkoa, joka on vaikea korjata.

(400) Lisäksi perusasetuksen 16 artiklan 4 kohdan d alakohdassa edellytetään, että komissio arvioi, näyttääkö tällaisen vahingon toistumisen estämiseksi olevan tarpeen asettaa taannehtivasti tasoitustulleja tälle tuonnille.

(401) Kuten 4 kohdassa selitetään, komissio ei katsonut, että unionin tuotannonalalle aiheutui merkittävää vahinkoa tutkimusajanjaksolla. Sen sijaan 5 ja 6 kohdassa komissio toteaa, että tuettu tuonti uhkaa aiheuttaa vahinkoa.

(402) Näin ollen komissio ei voinut todeta, että vaikeasti korjattavan vahingon aiheuttaa perusasetuksen 16 artiklan 4 kohdan c alakohdassa tarkoitettu tuettu tuonti.

(403) Komissio katsoi sen vuoksi, että kirjaamista koskevat edellytykset eivät täyty.

(404) Koska komissiolla oli riittävästi näyttöä siitä, että 16 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukainen edellytys ei täyty, komissio ei kirjannut Indonesiasta peräisin olevan biodieselin tuontia kolmen viikon ennakkoilmoituskaudelta perusasetuksen 24 artiklan 5 a kohdan mukaisesti.

9. **VÄLIAIKAISET TASOITUSTOIMENPITEET**

(405) Komission tuesta, vahingosta, syy-yhteydestä ja edusta tekemien päätelmien perusteella ja perusasetuksen 15 artiklan 1 kohdan mukaisesti olisi otettava käyttöön väliaikainen tasoitustulli Indonesiasta peräisin olevan biodieselin tuonnissa.

9.1. **Väliaikaiset toimenpiteet**

(406) Indonesiasta peräisin olevan biodieselin tuonnissa olisi otettava käyttöön väliaikaiset tasoitustoimenpiteet perusasetuksen 12 artiklan 1 kohdan sääntöjen mukaisesti. Niissä todetaan, että väliaikaisen tullin on vastattava väliaikaisesti määritetyn tasoitustullin käyttöönoton mahdollistavan tuen kokonaismäärää.

(407) Edellä esitetyn perusteella väliaikaisen tasoitustullin määrät ovat CIF-hinnasta unionin rajalla tullaamattomana ilmaistuina seuraavat:

Yritys	Väliaikainen tasoitustulli
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %
PT Intibenua Perkasatama ja PT Musim Mas (Musim Mas Group)	16,3 %
PT Pelita Agung Agrindustri ja PT Permata Hijau Palm Oleo (Permata Group)	18,0 %
PT Wilmar Nabati Indonesia ja PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Wilmar Group)	15,7 %
Kaikki muut yritykset	18,0 %

(408) Tässä asetuksessa yrityksille vahvistetut yksilölliset tasoitustullit määritettiin kyseessä olevan tutkimuksen päätelmien perusteella. Näin ollen ne kuvastavat kyseisten yritysten tutkimuksen aikaista tilannetta. Kyseisiä tulleja voidaan soveltaa yksinomaan asianomaisesta maasta peräisin olevan ja nimettyjen oikeushenkilöiden tuottaman tarkasteltavana olevan tuotteen tuontiin. Jos yritystä ei ole erikseen mainittu tämän asetuksen artiklaosassa (mukaan lukien erikseen mainittuihin yrityksiin etuyhteydessä olevat yritykset), sen tuottaman tarkasteltavana olevan tuotteen tuontiin olisi sovellettava ”kaikkiin muihin yrityksiin” sovellettavaa tullia. Niihin ei saisi soveltaa yksilöllisiä tasoitustulleja.

(409) Yritys voi pyytää näiden yksilöllisten tasoitustullien soveltamista, jos se muuttaa myöhemmin nimeään. Pyyntö on osoitettava komissiolle ([66]). Pyynnön on sisällettävä kaikki asiaankuuluvat tiedot, joiden perusteella voidaan osoittaa, että muutos ei vaikuta yrityksen oikeuteen hyötyä siihen sovellettavasta tullista. Jos yrityksen nimenmuutos ei vaikuta tähän oikeuteen, nimenmuutosta koskeva ilmoitus julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

10. **VÄLIAIKAISVAIHEEN TIEDOT**

(410) Komissio ilmoitti perusasetuksen 29 a artiklan mukaisesti asianomaisille osapuolille väliaikaisten tullien suunnitellusta käyttöönotosta. Nämä tiedot asetettiin myös yleisön saataville kauppapolitiikan pääosaston verkkosivustolla. Asianomaisille osapuolille annettiin kolme työpäivää aikaa esittää huomautuksia erityisesti niille ilmoitettujen laskelmien tarkkuudesta.

(411) Huomautuksia saatiin Wilmarilta, Permata Groupilta ja P.T. Ciliandra Perkasalta. Komissio otti huomioon huomautukset, joiden katsottiin olevan luonteeltaan laskuvirheitä, ja oikaisi marginaaleja vastaavasti.

11. **LOPPUSÄÄNNÖKSET**

(412) Moitteettoman hallinnon varmistamiseksi komissio kehottaa asianomaisia osapuolia esittämään kirjallisia huomautuksia ja/tai pyytämään tulemista komission ja/tai kuulemismenettelystä kauppaan liittyvissä menettelyissä vastaavan neuvonantajan kuulemaksi vahvistetussa määräajassa.

(413) Väliaikaisten tullien käyttöönottoa koskevat päätelmät ovat alustavia, ja niitä voidaan muuttaa tutkimuksen lopullisessa vaiheessa,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN ASETUKSEN:

1 artikla

1. Otetaan käyttöön väliaikainen tasoitustulli tuotaessa Indonesiasta peräisin olevia rasvahappomonoalkyyliestereitä ja/tai parafiinisia kaasuöljyjä, jotka on valmistettu synteesillä ja/tai vetykäsittelyllä ja jotka ovat muuta kuin fossiilista alkuperää, joko puhtaassa muodossa tai sekoituksena, ja jotka tällä hetkellä luokitellaan CN-koodeihin ex 1516 20 98 (TARIC-koodit 1516 20 98 21, 1516 20 98 29 ja 1516 20 98 30), ex 1518 00 91 (TARIC-koodit 1518 00 91 21, 1518 00 91 29 ja 1518 00 91 30), ex 1518 00 95 (TARIC-koodi 1518 00 95 10), ex 1518 00 99 (TARIC-koodit 1518 00 99 21, 1518 00 99 29 ja 1518 00 99 30), ex 2710 19 43 (TARIC-koodit 2710 19 43 21, 2710 19 43 29 ja 2710 19 43 30), ex 2710 19 46 (TARIC-koodit 2710 19 46 21, 2710 19 46 29 ja 2710 19 46 30), ex 2710 19 47 (TARIC-koodit 2710 19 47 21, 2710 19 47 29 ja 2710 19 47 30), 2710 20 11, 2710 20 15, 2710 20 17, ex 3824 99 92 (TARIC-koodit 3824 99 92 10, 3824 99 92 12 ja 3824 99 92 20), 3826 00 10 ja ex 3826 00 90 (TARIC-koodit 3826 00 90 11, 3826 00 90 19 ja 3826 00 90 30).

2. Vapaasti unionin rajalla tullaamattomana -nettohintaan sovellettava väliaikainen tasoitustulli on seuraavien yritysten tuottamien 1 kohdassa kuvattujen tuotteiden osalta seuraava:

Yritys	Väliaikainen tasoitustulli	Taric-lisäkoodi
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %	B786
PT Intibenua Perkasatama and PT Musim Mas (Musim Mas Group)	16,3 %	B787
PT Pelita Agung Agrindustri ja PT Permata Hijau Palm Oleo (Permata Group)	18,0 %	B788
PT Wilmar Nabati Indonesia ja PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Wilmar Group)	15,7 %	B789
Kaikki muut yritykset	18,0 %	C999

3. Edellä 1 kohdassa tarkoitetun tuotteen luovutus vapaaseen liikkeeseen unionissa edellyttää väliaikaisen tullin määrää vastaavan vakuustalletuksen antamista.

4. Jollei toisin säädetä, sovelletaan tulleja koskevia voimassa olevia säännöksiä ja määräyksiä.

([66]) European Commission, Directorate-General for Trade, Directorate H, Rue de la Loi 170, 1040 Brussels, Belgium.

2 artikla

1. Asianomaisten osapuolten on toimitettava tätä asetusta koskevat kirjalliset huomautuksensa 15 kalenteripäivän kuluessa tämän asetuksen voimaantulopäivästä.

2. Asianomaiset osapuolet, jotka haluavat pyytää kuulemista komission kanssa, on tehtävä sitä koskeva pyyntö 5 kalenteripäivän kuluessa tämän asetuksen voimaantulopäivästä.

3. Asianomaiset osapuolet, jotka haluavat pyytää kuulemista kuulemismenettelystä kauppaan liittyvissä menettelyissä vastaavan neuvonantajan kanssa, on tehtävä sitä koskeva pyyntö 5 kalenteripäivän kuluessa tämän asetuksen voimaantulopäivästä. Kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja tutkii tämän määräajan jälkeen jätetyt pyynnöt ja voi tarvittaessa päättää tällaisten pyyntöjen hyväksymisestä.

3 artikla

Tämä asetus tulee voimaan seuraavana päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Asetuksen 1 artiklaa sovelletaan neljän kuukauden ajan.

Tämä asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Tehty Brysselissä 12 päivänä elokuuta 2019.

Komission puolesta

Puheenjohtaja

Jean-Claude JUNCKER