II

(Atti non legislativi)

REGOLAMENTI

REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2019/1344 DELLA COMMISSIONE

dell 12 agosto 2019

che istituisce un dazio compensativo provvisorio sulle importazioni di biodiesel originario dell'Indonesia

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

visto il regolamento (UE) 2016/1037 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da paesi non membri dell'Unione europea ([1]), in particolare l'articolo 12,

previa consultazione degli Stati membri,

considerando quanto segue:

1. PROCEDURA

1.1. Apertura

(1) Il 6 dicembre 2018 la Commissione europea («la Commissione») ha aperto un'inchiesta antisovvenzioni relativa alle importazioni nell'Unione europea («l'Unione») di biodiesel originario dell'Indonesia («il paese interessato») a norma dell'articolo 10 del regolamento (UE) 2016/1037 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da paesi non membri dell'Unione europea («il regolamento di base»), pubblicando un avviso di apertura nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* ([2]) («l'avviso di apertura»).

(2) La Commissione ha aperto l'inchiesta in seguito a una denuncia presentata il 22 ottobre 2018 dall'European Biodiesel Board («EBB» o «il denunciante») per conto di produttori che rappresentano il 32 % della produzione totale dell'Unione. La denuncia è stata sostenuta da produttori rappresentanti il 63 % della produzione totale di biodiesel dell'Unione.

(3) Prima dell'apertura dell'inchiesta antisovvenzioni, la Commissione ha informato il governo dell'Indonesia di avere ricevuto una denuncia adeguatamente documentata, invitandolo a procedere a consultazioni in conformità all'articolo 10, paragrafo 7, del regolamento di base. Il governo dell'Indonesia ha accettato l'offerta di procedere alle consultazioni, che si sono svolte il 3 dicembre 2018. Nel corso delle consultazioni e dei successivi scambi di informazioni con il governo dell'Indonesia è stata presa debita nota delle osservazioni presentate da quest'ultimo. Non è stato tuttavia possibile pervenire a una soluzione concordata.

(4) Successivamente alla pubblicazione dell'avviso di apertura, la Commissione ha ricevuto dal gruppo Wilmar, un produttore esportatore («Wilmar»), osservazioni in merito all'apertura dell'inchiesta. Nelle sue osservazioni, Wilmar ha sostenuto che:

(a) la denuncia non conteneva elementi di prova sufficienti dell'esistenza di sovvenzioni tali da giustificare l'apertura di una procedura;

(b) il governo dell'Indonesia non aveva istituito alcun regime di sovvenzione a vantaggio dell'industria del biodiesel;

(c) anche qualora si constatasse l'esistenza di un regime di sovvenzione attuato dal governo dell'Indonesia, Wilmar non aveva ricevuto alcuna sovvenzione nel contesto di tale regime.

([1]) GU L 176 del 30.6.2016, pag. 55.
([2]) GU C 439 del 6.12.2018, pag. 16.

(5) Anche il governo dell'Indonesia in una fase successiva dell'inchiesta ha formulato un'osservazione simile affermando che la denuncia non conteneva elementi di prova sufficienti dell'esistenza di sovvenzioni da giustificare l'apertura di una procedura.

(6) Con riferimento ai vari regimi di sovvenzione individuati nella denuncia, Wilmar ha asserito in via preliminare che l'EBB non ha fornito elementi di prova sufficienti dell'esistenza di eventuali sovvenzioni e che, pertanto, la denuncia è infondata.

(7) Con particolare riferimento alla tassa e al prelievo all'esportazione imposti dal governo dell'Indonesia sull'olio di palma greggio, Wilmar ha sostenuto che il denunciante non ha provato in maniera sufficiente l'affidamento di un incarico o l'emanazione di un ordine da parte del governo dell'Indonesia nei confronti dei produttori di olio di palma greggio.

(8) Wilmar ha sostenuto inoltre che nessuno dei regimi di sovvenzione individuati nella denuncia si configura come sovvenzione all'esportazione. Secondo Wilmar, gli asseriti regimi di sovvenzione non hanno indotto i produttori di biodiesel indonesiani a vendere biodiesel all'esportazione, bensì sono intesi a conseguire gli obiettivi nazionali indonesiani di miscelazione del biodiesel con il diesel minerale ([3]).

(9) Infine, Wilmar ha sostenuto che la denuncia non ha fornito elementi di prova sufficienti della minaccia di un pregiudizio notevole causato dalle importazioni indonesiane di biodiesel nell'Unione e che, in ogni caso, le importazioni di biodiesel indonesiano non hanno causato un tale pregiudizio.

(10) Per quanto riguarda gli elementi di prova dell'esistenza nella fase dell'apertura dell'inchiesta di sovvenzioni arrecanti pregiudizio, la Commissione ha messo a disposizione la versione consultabile della denuncia e ha fornito l'analisi degli elementi di prova disponibili in tale fase nella nota relativa alla sufficienza degli elementi di prova sulla cui base era stata aperta l'inchiesta. Di conseguenza, contrariamente a quanto sostenuto da Wilmar, la Commissione ha ritenuto, e confermato in detta nota, che vi fossero elementi di prova sufficienti a dimostrare l'esistenza di sovvenzioni arrecanti pregiudizio.

(11) Il 19 giugno 2019 la Commissione ha ricevuto osservazioni presentate da Wilmar nelle quali si asseriva, tra l'altro, che l'industria dell'Unione non rischiava di subire un pregiudizio notevole a causa delle importazioni di biodiesel indonesiano.

(12) Tuttavia, l'avviso di apertura specificava che qualsiasi informazione concernente la fase dei risultati provvisori dell'inchiesta doveva essere presentata entro 70 giorni dalla data della sua pubblicazione. Tale termine è scaduto il 14 febbraio 2019. Di conseguenza la parte delle osservazioni presentate concernente la minaccia di pregiudizio non ha potuto essere affrontata nella fase provvisoria e sarà invece affrontata nella fase definitiva dell'inchiesta. Il punto 5.2 dell'avviso di apertura precisava che eventuali osservazioni sulla denuncia, comprese le questioni relative al pregiudizio e al nesso di causalità, dovevano essere presentate entro 37 giorni dalla data della sua pubblicazione. Le parti interessate che hanno presentato osservazioni scritte o hanno fornito dati dopo il 14 febbraio 2019 sono invitate a indicare, insieme alle loro osservazioni in merito alle misure provvisorie, se sono sempre del parere che tali informazioni siano pertinenti ai fini della presente inchiesta, indicando in che modo tali informazioni dovrebbero essere prese in considerazione nella fase definitiva.

1.2. **Periodo dell'inchiesta e periodo in esame**

(13) L'inchiesta relativa alle sovvenzioni e al pregiudizio ha riguardato il periodo compreso tra il 1º ottobre 2017 e il 30 settembre 2018 («il periodo dell'inchiesta» o «PI»). L'analisi delle tendenze utili per valutare il pregiudizio ha riguardato il periodo compreso tra il 1º gennaio 2015 e la fine del periodo dell'inchiesta («il periodo in esame»). Se del caso, la Commissione ha anche esaminato i dati relativi al periodo successivo all'inchiesta.

1.3. **Parti interessate**

(14) Nell'avviso di apertura le parti interessate sono state invitate a contattare la Commissione per partecipare all'inchiesta. Inoltre, la Commissione ha espressamente informato il denunciante, gli altri produttori noti dell'Unione, i produttori esportatori noti e il governo dell'Indonesia, gli importatori, i fornitori e gli utilizzatori noti, gli operatori commerciali noti, nonché le associazioni notoriamente interessate all'apertura dell'inchiesta, invitandoli a partecipare.

(15) Le parti interessate hanno avuto la possibilità di presentare osservazioni sull'apertura dell'inchiesta e di chiedere un'audizione con la Commissione e/o il consigliere auditore nei procedimenti in materia commerciale.

([3]) Nel presente regolamento, con il termine «diesel minerale» si fa riferimento a un diesel convenzionale a base fossile.

1.4. **Campionamento**

(16) Nell'avviso di apertura, la Commissione ha dichiarato che avrebbe potuto ricorrere al campionamento delle parti interessate in conformità all'articolo 27 del regolamento di base.

1.4.1. *Campionamento dei produttori dell'Unione*

(17) Nell'avviso di apertura la Commissione ha comunicato di avere selezionato in via provvisoria un campione di produttori dell'Unione. La Commissione ha selezionato il campione in base al massimo quantitativo rappresentativo della produzione che poteva ragionevolmente essere esaminato nel periodo di tempo disponibile.

(18) Il campione provvisorio era costituito da tre produttori dell'Unione e garantiva un'ampia distribuzione geografica. I produttori dell'Unione inclusi nel campione rappresentavano più del 18 % del volume totale di produzione dell'industria dell'Unione. La Commissione ha invitato le parti interessate a presentare osservazioni sul campione provvisorio.

(19) La Commissione ha ricevuto da Wilmar osservazioni sul campione provvisorio. Wilmar ha formulato osservazioni in merito alla dimensione del campione, sostenendo che tre produttori non rappresentavano un campione sufficiente, e ha chiesto di aggiungere al campione di produttori dell'Unione un altro gruppo di società costituito da due produttori, il gruppo Biopetrol.

(20) La Commissione ha ritenuto che il campione comprensivo dei tre maggiori produttori di biodiesel nell'Unione fosse rappresentativo (anche sotto il profilo geografico) e che un campione più ampio non potesse essere adeguatamente esaminato nel periodo di tempo disponibile. Di conseguenza, tale argomentazione è stata respinta.

1.4.2. *Campionamento degli importatori*

(21) Per decidere se il campionamento fosse necessario e, in tal caso, selezionare un campione, la Commissione ha invitato gli importatori indipendenti a fornire le informazioni specificate nell'avviso di apertura.

(22) Due importatori indipendenti hanno fornito le informazioni richieste e hanno accettato di essere inclusi nel campione. Uno di essi ha importato quantitativi trascurabili e non ha proceduto a rivendite durante il PI: la Commissione ha pertanto condotto l'inchiesta prendendo in considerazione solo l'altro importatore indipendente. Visto il numero esiguo di importatori indipendenti che hanno collaborato, la Commissione ha deciso che il campionamento non era necessario.

1.4.3. *Campionamento dei produttori esportatori dell'Indonesia*

(23) Per decidere se il campionamento fosse necessario e, in tal caso, selezionare un campione, la Commissione ha chiesto a tutti i produttori esportatori dell'Indonesia di fornire le informazioni specificate nell'avviso di apertura. La Commissione ha inoltre chiesto alle autorità dell'Indonesia di individuare e/o contattare altri eventuali produttori esportatori che potevano essere interessati a partecipare all'inchiesta.

(24) Quattro produttori esportatori del paese interessato hanno fornito le informazioni richieste e hanno accettato di essere inclusi nel campione. Le società o i gruppi di società che hanno risposto rappresentavano il 100 % delle esportazioni nell'Unione durante il periodo dell'inchiesta. In ragione del numero limitato di produttori esportatori e dell'elevato livello di collaborazione, la Commissione ha deciso di non effettuare il campionamento, ma di condurre l'inchiesta su tutti i produttori esportatori indonesiani.

1.4.4. *Risposte al questionario e visite di verifica*

(25) La Commissione ha inviato questionari al governo dell'Indonesia, ai quattro produttori esportatori, ai tre produttori dell'Unione inclusi nel campione e a due importatori indipendenti di biodiesel.

(26) La Commissione ha ricevuto le risposte al questionario dal governo dell'Indonesia, da tutti i gruppi di produttori esportatori, da tutti i produttori dell'Unione inclusi nel campione e da entrambi gli importatori indipendenti.

(27) La Commissione ha raccolto e verificato tutte le informazioni ritenute necessarie per determinare l'esistenza di sovvenzioni, il conseguente pregiudizio (compresa la minaccia di pregiudizio) e l'interesse dell'Unione. Presso la sede del governo dell'Indonesia, in particolare presso il ministero del Commercio della Repubblica di Indonesia a Giacarta, si è svolta una visita di verifica alla quale hanno partecipato anche funzionari di altri ministeri pertinenti.

(28) Visite di verifica a norma dell'articolo 26 del regolamento di base sono state condotte presso le sedi delle seguenti società:

produttori dell'Unione e società collegate:

— Masol Iberia Biofuel, S.L.U., El Grao (Castellón) e Campa Iberia S.A.U., Barcellona, Spagna;

— Saipol, Grand-Couronne, Francia;

— Verbio Vereinigte BioEnergie AG, Lipsia, Germania;

importatore indipendente:

— Gunvor BV, Ginevra, Svizzera ([4]);

produttori esportatori con sede in Indonesia e società collegate:

— gruppo Wilmar:

  — PT Wilmar Nabati Indonesia, Medan;

  — PT Wilmar Bioenergi Indonesia, Medan;

  — Wilmar Trading Pte. Ltd., Singapore;

— gruppo Musim Mas:

  — PT Intibenua Perkasatama, Medan;

  — PT Musim Mas, Medan;

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

  — Campa Iberia S.A.U., Barcellona, Spagna;

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

— PT Ciliandra Perkasa, Giacarta e First Resources Trading Pte. Ltd., Singapore;

— gruppo Permata:

  — PT Pelita Agung Agrindustri, Medan;

  — PT Permata Hijau Palm Oleo, Medan;

  — Virgoz Oils & Fats Pte. Ltd., Singapore.

(29) Sulla base delle risposte ai questionari, delle lettere di richiesta di maggiori informazioni e delle visite di verifica, e come ulteriormente spiegato ai considerando da 219 a 227, la Commissione ha osservato che il governo dell'Indonesia e Wilmar non hanno collaborato pienamente all'inchiesta. Più precisamente:

(a) PT Perkebunan Nusantara («PTPN»), un produttore di olio di palma greggio interamente di proprietà del governo dell'Indonesia, non ha compilato l'appendice B del questionario per tale governo entro la scadenza stabilita, pur essendo una delle imprese a cui era stato chiesto di rispondere;

(b) Wilmar non ha fornito una risposta esaustiva nella compilazione della tabella 2 della lettera di richiesta di maggiori informazioni e, in particolare, ha fornito solo in parte i dati richiesti.

(30) La Commissione ha quindi inviato una lettera ai sensi dell'articolo 28 tanto al governo dell'Indonesia quanto al gruppo Wilmar, limitatamente alle informazioni specifiche che essi non hanno fornito. Di conseguenza la Commissione ha utilizzato i dati disponibili per quanto concerne le informazioni mancanti.

2. **PRODOTTO IN ESAME E PRODOTTO SIMILE**

2.1. **Prodotto in esame**

(31) Il prodotto in esame è costituito da esteri monoalchilici di acidi grassi e/o da gasoli paraffinici ottenuti mediante sintesi e/o idrotrattamento, di origine non fossile, comunemente noti come «biodiesel», in forma pura o incorporati in una miscela, originari dell'Indonesia («il prodotto in esame»).

(32) Dall'inchiesta è emerso che il biodiesel prodotto in Indonesia è principalmente un estere metilico di olio di palma («PME»), derivato dall'olio di palma. Il biodiesel prodotto nell'Unione è invece principalmente un estere metilico di colza («RME»), ma può essere prodotto anche a partire da altre materie prime, tra cui gli oli usati e vergini.

([4]) La verifica dell'importatore indipendente, con sede in Svizzera, è stata effettuata in relazione alle importazioni nell'UE.

(33) Il PME e l'RME appartengono entrambi alla categoria degli esteri monoalchilici di acidi grassi. Il termine «estere» si riferisce alla transesterificazione di oli vegetali, ossia la miscelazione dell'olio con alcol, che produce biodiesel e, come sottoprodotto, glicerina. Il termine «metilico» si riferisce al metanolo, l'alcol più comunemente utilizzato nel processo. Gli esteri monoalchilici di acidi grassi sono noti anche come «esteri metilici di acidi grassi» o FAME.

(34) Anche se sono entrambi esteri monoalchilici di acidi grassi, il PME e l'RME hanno proprietà fisiche e chimiche parzialmente differenti e, in particolare, hanno un punto di intasamento a freddo dei filtri («Cold Filter Plugging Point – CFPP») diverso. Il CFPP è la temperatura alla quale un carburante causerà l'intasamento del filtro del carburante a causa della cristallizzazione o della gelificazione di alcuni componenti del carburante. Per l'RME, il CFPP può essere pari a – 14 °C, mentre per il PME corrisponde a circa 13 °C. Il mercato descrive spesso il biodiesel con un particolare CFPP come FAME X, ad esempio FAME 0 o FAME 5.

(35) Il prodotto in esame è attualmente classificato con i codici NC ex 1516 20 98 (codici TARIC 1516 20 98 21, 1516 20 98 29 e 1516 20 98 30), ex 1518 00 91 (codici TARIC 1518 00 91 21, 1518 00 91 29 e 1518 00 91 30), ex 1518 00 95 (codice TARIC 1518 00 95 10), ex 1518 00 99 (codici TARIC 1518 00 99 21, 1518 00 99 29 e 1518 00 99 30), ex 2710 19 43 (codici TARIC 2710 19 43 21, 2710 19 43 29 e 2710 19 43 30), ex 2710 19 46 (codici TARIC 2710 19 46 21, 2710 19 46 29 e 2710 19 46 30), ex 2710 19 47 (codici TARIC 2710 19 47 21, 2710 19 47 29 e 2710 19 47 30), 2710 20 11, 2710 20 15, 2710 20 17, ex 3824 99 92 (codici TARIC 3824 99 92 10, 3824 99 92 12 e 3824 99 92 20), 3826 00 10 ed ex 3826 00 90 (codici TARIC 3826 00 90 11, 3826 00 90 19 e 3826 00 90 30).

2.2. **Prodotto simile**

(36) Dall'inchiesta è emerso che i seguenti prodotti hanno le stesse caratteristiche fisiche, chimiche e tecniche di base e sono destinati agli stessi impieghi di base:

(a) il prodotto in esame;

(b) il prodotto fabbricato e venduto sul mercato interno dell'Indonesia;

(c) il prodotto fabbricato e venduto nell'Unione dall'industria dell'Unione.

(37) La Commissione ha deciso, ai fini della presente inchiesta, che tali prodotti sono pertanto prodotti simili ai sensi dell'articolo 2, lettera c), del regolamento di base.

3. **SOVVENZIONI**

3.1. **Sovvenzioni e programmi di sovvenzione nell'ambito della presente inchiesta**

(38) Sulla base delle informazioni disponibili, ivi comprese le informazioni contenute nella denuncia, nell'avviso di apertura e nelle risposte al questionario della Commissione, quest'ultima ha aperto un'inchiesta sulle presunte sovvenzioni concesse dal governo dell'Indonesia mediante i seguenti programmi di sovvenzione:

(a) trasferimento diretto di fondi, come le sovvenzioni dirette concesse mediante il fondo di sovvenzione del biodiesel «*Biodiesel Subsidy Fund*»;

(b) sostegno del governo all'industria del biodiesel, anche attraverso la fornitura di olio di palma greggio per un corrispettivo inferiore all'importo che sarebbe adeguato;

(c) sostegno del governo all'industria del biodiesel, anche attraverso la rinuncia ad entrate altrimenti dovute o la mancata riscossione delle stesse, come gli sgravi relativi all'imposta sul reddito per investimenti quotati, le sovvenzioni alla creazione di zone industriali, i benefici fiscali a favore dell'industria di punta, le agevolazioni relative ai dazi all'importazione e l'esenzione dall'IVA;

(d) concessione di finanziamenti all'esportazione e di garanzie a condizioni preferenziali da parte dell'Indonesia Eximbank.

3.2. **Sostegno del governo all'industria del biodiesel attraverso il trasferimento diretto di fondi tramite il «*Biodiesel Subsidy Fund*»**

3.2.1. *La denuncia e il regime di sovvenzione*

(39) Il denunciante ha affermato che il governo dell'Indonesia sostiene l'industria del biodiesel concedendo sovvenzioni ai produttori di biodiesel indonesiani per l'importo della differenza tra il prezzo di riferimento del governo dell'Indonesia per il biodiesel e il prezzo al quale le compagnie petrolifere acquistano biodiesel, ossia il prezzo di riferimento del carburante diesel.

(40) Dall'inchiesta è emerso che il «*Biodiesel Subsidy Fund*» che fa parte del fondo per le piantagioni di palma da olio (*Oil Palm Plantation Fund*, «OPPF»), è stato istituito nel 2015 dal regolamento presidenziale n. 61/2015.

(41) Il regolamento presidenziale n. 61/2015 ha affidato ad un'agenzia, l'agenzia di gestione del fondo per le piantagioni di palma da olio («l'agenzia di gestione»), il compito di riscuotere prelievi all'esportazione su materie prime derivanti dall'olio di palma in virtù del regolamento del ministro delle Finanze n. 133/PMK.05/2015.

(42) I fondi riscossi dalle autorità doganali attraverso i prelievi all'esportazione sui prodotti a base di olio di palma costituiscono le entrate dell'OPPF e quest'ultimo è formalmente controllato dall'agenzia di gestione.

(43) Quanto più a monte della catena del valore si colloca il prodotto specifico, tanto maggiore è il prelievo all'esportazione: il prelievo all'esportazione sull'olio di palma greggio durante il periodo dell'inchiesta è stato fissato a 50 USD/tonnellata, mentre quello sui derivati, biodiesel incluso, era pari a 20 USD/tonnellata.

(44) Tramite i regolamenti presidenziali n. 24/2016 e n. 26/2016, il governo dell'Indonesia ha chiarito che il mandato del «*Biodiesel Subsidy Fund*» comprende l'approvvigionamento e l'utilizzo di biodiesel sul mercato interno. In particolare, il governo dell'Indonesia ha stabilito che l'OPPF va impiegato per sostenere gli acquisti di biodiesel da parte di soggetti nominati da enti governativi.

(45) Più precisamente, il regolamento presidenziale n. 26/2016 stabilisce all'articolo 9, primo comma, che «[i]l direttore generale dell'EBTKE nomina l'ente petrolchimico che si occupa dell'approvvigionamento di biodiesel ai sensi dell'articolo 4 nel quadro del finanziamento da parte dell'agenzia di gestione del fondo rispettando la politica del comitato direttivo di quest'ultima» e all'articolo 9, ottavo comma, che «[a] fronte dell'approvazione da parte del ministro ai sensi del settimo comma, il direttore generale dell'EBTKE definisce per conto del ministro: a. i produttori di biodiesel che parteciperanno all'approvvigionamento di biodiesel, e b. l'assegnazione del volume di biodiesel a ciascun produttore di biodiesel». Inoltre, il comitato direttivo dell'agenzia di gestione è composto esclusivamente da funzionari di vari ministeri del governo dell'Indonesia.

(46) I produttori di biodiesel che scelgono di partecipare e ai quali viene assegnato un contingente ai sensi di tale regolamento sono tenuti a vendere la quantità mensile di biodiesel al cosiddetto «ente petrolchimico». Finora, il governo dell'Indonesia ha designato in qualità di ente petrolchimico:

(a) PT Pertamina («Pertamina»), una società operante nel settore del petrolio e del gas, di proprietà statale, e

(b) PT AKR Corporindo Tbk («AKR»), una società privata operante nel settore del petrolio e del gas.

(47) L'OPPF prevede un meccanismo di pagamento specifico in base al quale Pertamina (e per taluni volumi esigui, AKR) corrisponde ai produttori di biodiesel il prezzo di riferimento del diesel (anziché il prezzo effettivo del biodiesel, che durante il PI sarebbe stato superiore) e la differenza tra tale prezzo di riferimento del diesel e il prezzo di riferimento del biodiesel viene corrisposta ai produttori di biodiesel dall'agenzia di gestione attingendo all'OPPF.

(48) Il prezzo di riferimento del diesel e del biodiesel è determinato dal ministro dell'Energia e delle risorse minerarie, ai sensi dell'articolo 19 del regolamento presidenziale n. 61/2015, come segue:

(a) il prezzo di riferimento del diesel si basa sui prezzi riportati da Platts Singapore per il petrolio (MOPS) ([5]) e sul costo di produzione del diesel in Indonesia;

(b) ai sensi del decreto del ministro delle Finanze n. 2026/2017, il prezzo di riferimento del biodiesel si basa sul prezzo interno dell'olio di palma greggio, al quale si sommano i costi di trasformazione (pari a 125 USD/MT fino al 5 maggio 2017 e pari a 100 USD/MT da tale data in poi). Durante la visita di verifica, il governo dell'Indonesia ha spiegato che l'ammontare dei costi di trasformazione sommati al prezzo interno dell'olio di palma greggio è soggetto a un riesame annuale che tuttavia non comporta necessariamente una modifica di tale importo. Il governo dell'Indonesia ha infatti spiegato che se il riesame annuale indica che l'importo dei costi di trasformazione è comunque appropriato non viene apportata alcuna modifica.

(49) Più precisamente, ciascun produttore di biodiesel, compresi tutti i produttori esportatori, fattura a Pertamina (o ad AKR, a seconda dei casi) il volume di biodiesel che l'acquirente è tenuto ad utilizzare in base all'obbligo di miscelazione e Pertamina (o AKR) corrisponde al produttore il prezzo di riferimento del diesel per tale periodo. Dall'inchiesta è emerso che le vendite da parte dei produttori di biodiesel sono state effettuate per la maggior parte a Pertamina e per una piccola parte ad AKR. Inoltre, le vendite ad AKR erano del tutto identiche a quelle effettuate a favore di Pertamina in termini di prezzi e di tutte le altre condizioni correlate. Di conseguenza la Commissione ha concentrato la sua analisi riportata in appresso sulle vendite a Pertamina.

([5]) MOPS (acronimo di Mean of Platts Singapore) è la media di una serie di quotazioni del prezzo del petrolio a Singapore, pubblicate da S&P Global Platts.

(50) Il produttore di biodiesel, al fine di ottenere il rimborso della differenza di prezzo tra il prezzo pagato da Pertamina e AKR (basato sul prezzo di riferimento del diesel) e il prezzo di riferimento del biodiesel, invia quindi all'agenzia di gestione una fattura aggiuntiva per lo stesso volume, allegando una serie di documenti. Dopo aver ricevuto la fattura e verificato gli elementi in essa contenuti, l'agenzia di gestione corrisponde al produttore di biodiesel pertinente la differenza tra il prezzo di riferimento del diesel (pagato da Pertamina o AKR, a seconda del caso) e il prezzo di riferimento del biodiesel fissato per il periodo in questione.

(51) Nel contesto della presente inchiesta, la Commissione ha esaminato se l'insieme delle misure adottate dal governo dell'Indonesia a sostegno dell'industria del biodiesel indonesiana attraverso i pagamenti effettuati dall'agenzia di gestione si configuri come una sovvenzione compensabile.

(52) Al fine di stabilire l'esistenza di una sovvenzione compensabile devono sussistere tre elementi: a) un contributo finanziario o un sostegno al reddito/ai prezzi; b) un vantaggio; c) la specificità (articolo 3 del regolamento di base).

3.2.2. *Analisi*

3.2.2.1. Contributo finanziario

(53) In via preliminare la Commissione ha osservato che durante il periodo dell'inchiesta tutti i produttori esportatori hanno scelto di partecipare all'approvvigionamento di biodiesel e, quindi, erano tenuti a vendere il biodiesel a Pertamina e ad AKR. La Commissione ha inoltre constatato che durante il periodo dell'inchiesta il prezzo di riferimento del biodiesel era superiore al prezzo di riferimento del diesel minerale. Di conseguenza, durante il periodo dell'inchiesta tutti i produttori esportatori hanno ricevuto pagamenti dall'OPPF.

(54) L'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), punto i), del regolamento di base stabilisce che un contributo finanziario da parte della pubblica amministrazione sussiste se i provvedimenti pubblici comportano il trasferimento diretto di fondi. In linea con la disposizione dell'accordo dell'OMC sulle sovvenzioni e sulle misure compensative («accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative»), l'articolo 2 del regolamento di base stabilisce che per «pubblica amministrazione» s'intende qualsiasi ente pubblico entro il territorio del paese di origine o di esportazione.

(55) Nella relazione «*US-Anti-Dumping and Countervailing Duties*» (Cina), l'organo di appello dell'OMC ha constatato che il termine «ente pubblico» indica un soggetto che «possiede, esercita o è investito di poteri pubblici» ([6]).

(56) La Commissione ha osservato che l'OPPF è stato creato tramite un atto del governo dell'Indonesia e che l'agenzia di gestione è stata esplicitamente incaricata dal governo dell'Indonesia di effettuare pagamenti ai produttori di biodiesel.

(57) Innanzitutto, l'articolo 11 del regolamento presidenziale n. 66/2018 ha definito il mandato dell'OPPF ampliandolo come segue: «1) Le somme riscosse nel contesto del fondo devono essere utilizzate a favore di quanto segue: a. lo sviluppo delle risorse umane delle piantagioni di palma da olio; b. la ricerca e lo sviluppo di piantagioni di palma da olio; c. la promozione di piantagioni di palma da olio; d. il reimpianto di piantagioni di palma da olio; e. le strutture e le infrastrutture per le piantagioni di palma da olio. 2) L'uso delle somme riscosse nel contesto del fondo alle finalità di cui al punto 1), incluso per la fabbricazione di prodotti da piantagioni di palma da olio per il fabbisogno alimentare, lo sviluppo del settore a valle delle piantagioni di palma da olio e l'approvvigionamento e l'uso di biodiesel».

(58) In secondo luogo, l'articolo 18, primo comma, di tale regolamento prevede espressamente che «l'uso del fondo per l'approvvigionamento e l'utilizzo del biodiesel di cui all'articolo 11, secondo comma, è concepito per coprire la differenza tra il prezzo dell'indice di mercato del diesel e il prezzo dell'indice di mercato del biodiesel».

(59) Di conseguenza la Commissione ha riscontrato che gli atti giuridici di attuazione dell'OPPF confermano espressamente che i suoi fondi sono utilizzati a favore dei produttori di biodiesel.

(60) A tal fine, a norma dell'articolo 1, quarto comma, del regolamento presidenziale n. 61/2015, il governo dell'Indonesia ha concesso all'agenzia di gestione il diritto di utilizzare i prelievi e le tasse all'esportazione imposti sull'olio di palma e sui suoi derivati e ha sancito l'obbligo di approvvigionarsi di biodiesel e di utilizzarlo. L'attività di riscossione viene tuttavia effettuata nella pratica dalle autorità doganali. La Commissione ha pertanto ritenuto che l'agenzia di gestione possieda, eserciti o sia investita di poteri pubblici.

([6]) Relazione dell'organo di appello, *United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS379/AB, 11 marzo 2011, punto 317. Si veda anche la relazione dell'organo di appello, *United States - Countervailing Duty Measures on Certain Products from China*, WT/DS437/AB/RW, adottata il 16 luglio 2019, punto 5.96.

(61) Di conseguenza la Commissione ha concluso che il quadro giuridico sopra riportato conferisce di fatto all'agenzia di gestione il compito di esercitare le funzioni di una pubblica amministrazione in relazione al settore del biodiesel. La Commissione ha pertanto concluso che l'agenzia di gestione agisce come un ente pubblico ai sensi dell'articolo 2, lettera b), del regolamento di base, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), punto i), del medesimo regolamento e conformemente alla pertinente giurisprudenza dell'OMC.

(62) Per quanto concerne il «trasferimento diretto di fondi» necessario, l'inchiesta ha constatato che, dopo aver ricevuto una fattura dai produttori di biodiesel unitamente a tutta la documentazione appropriata ([7]) e dopo aver effettuato le verifiche appropriate, l'agenzia di gestione corrisponde direttamente ai produttori di biodiesel l'importo dovuto (ossia la differenza tra il prezzo di riferimento del diesel e quello del biodiesel). La Commissione ha inoltre rilevato che tanto il governo dell'Indonesia quanto tutti i produttori esportatori non hanno contestato il fatto che l'agenzia di gestione abbia effettuato pagamenti diretti in contanti o bonifici bancari a favore dei produttori che vendono biodiesel a Pertamina e ad AKR per coprire la differenza tra il prezzo di riferimento del diesel minerale pagato da Pertamina e AKR e il prezzo di riferimento del biodiesel. Di conseguenza la Commissione ha ritenuto che le sovvenzioni effettuate dall'agenzia di gestione si configurino come un «trasferimento diretto di fondi» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), punto i), del regolamento di base.

(63) A tale riguardo, deve essere respinta l'argomentazione addotta dal governo dell'Indonesia secondo la quale le risorse finanziarie impiegate dall'agenzia di gestione per pagare il produttore di biodiesel avevano origine integralmente privata e pertanto non vi è stato alcun contributo finanziario. La Commissione ha infatti constatato che il regolamento di base, in linea con l'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative, non tiene conto dell'origine o della natura (pubblica o privata) dei fondi trasferiti dal governo. Piuttosto, una valutazione dell'esistenza di un contributo finanziario implica l'esame della natura della transazione attraverso la quale qualcosa che ha valore economico viene trasferito da una pubblica amministrazione. In altre parole, ciò che conta è che il trasferimento di fondi sia imputabile allo Stato (contrariamente ai fondi privati utilizzati a discrezione degli operatori privati) ([8]). Un'ampia serie di operazioni rientra nell'accezione di 'contributo finanziario' di cui all'articolo 1.1, lettera a), 1). Ai sensi dell'articolo 1.1, lettera a), 1), punti i) e ii), un contributo finanziario può essere erogato attraverso un trasferimento diretto di fondi da parte di una pubblica amministrazione o la rinuncia a entrate statali altrimenti dovute ([9]). Come già spiegato, l'agenzia di gestione, in quanto ente pubblico, ha effettuato trasferimenti diretti di fondi a favore dei produttori di biodiesel attingendo all'OPPF, che è alimentato dalla riscossione obbligatoria di prelievi e tasse all'esportazione versati da operatori pubblici e privati, il che rientra pertanto pienamente nella definizione di contributo finanziario dell'organo di appello.

(64) Oltre a quanto precede, la Commissione ha altresì osservato che i fondi a disposizione dell'OPPF provengono dalla riscossione dei prelievi e dalle tasse all'esportazione imposti sull'olio di palma greggio e sui suoi derivati. Il governo dell'Indonesia, durante la visita di verifica, ha spiegato che il prelievo all'esportazione viene riscosso dalle autorità doganali prima dell'esportazione delle merci e, nonostante abbia asserito che tale prelievo viene riscosso esclusivamente ai fini del finanziamento dell'OPPF, non è riuscito a dimostrare che esso sia riscosso al di fuori dei conti specifici del bilancio del governo dell'Indonesia. In assenza di elementi di prova contrari, la Commissione ha concluso che il prelievo viene riscosso nel contesto del bilancio generale dello Stato. Il fatto che il prelievo venga successivamente indirizzato all'OPPF è soltanto espressione del modo in cui il governo dell'Indonesia utilizza le entrate pubbliche riscosse tramite prelievi e tasse all'esportazione. In ogni caso, l'OPPF è alimentato da fondi riscossi mediante prelievi e tasse all'esportazione istituiti dal governo dell'Indonesia e i fondi sono controllati dall'agenzia di gestione. Di conseguenza essi costituiscono risorse pubbliche, indipendentemente dal fatto che siano parte integrante del bilancio dello Stato.

(65) Per quanto concerne l'argomentazione del governo dell'Indonesia secondo la quale il trasferimento di fondi dall'OPPF ai produttori di biodiesel non conferirebbe alcun vantaggio ai beneficiari in quanto i produttori di biodiesel verserebbero all'OPPF più di quanto ricevuto, la Commissione osserva quanto segue. Innanzitutto, il mandato dell'OPPF è più ampio rispetto al sostegno all'industria del biodiesel. Piuttosto l'OPPF è un'espressione di

([7]) Ai sensi dell'articolo 13 del regolamento del ministro dell'Energia e delle risorse minerarie n. 26/2006, il produttore di biodiesel deve allegare alla fattura la seguente documentazione: i) copia della decisione della direzione generale per le nuove energie rinnovabili e la conservazione dell'energia («EBTKE») per conto del ministro, attestante che la società è autorizzata a partecipare all'approvvigionamento di biodiesel e la rispettiva assegnazione del volume di biodiesel in base alla capacità dei rispettivi produttori; ii) copia del contratto per l'approvvigionamento di biodiesel tra Pertamina e il corrispondente produttore di biodiesel; iii) certificato firmato da Pertamina e dal corrispondente produttore di biodiesel, timbrato dal governo dell'Indonesia e contenente informazioni sul luogo di consegna, il volume e il tipo di biodiesel fornito/distribuito e l'importo delle tasse di trasporto; iv) copia dell'accordo tra l'agenzia di gestione del fondo e il corrispondente produttore di biodiesel.

([8]) Relazione dell'organo di appello, *United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS379/AB/R, adottata il 25 marzo 2011, DSR 2011:V, pag. 2869, punti 284 e 309.

([9]) Relazione dell'organo di appello, *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, adottata il 20 dicembre 2005, DSR 2005: XXIII, pag. 11357, punto 52.

una politica più ampia del governo dell'Indonesia che comprende l'intera catena del valore dell'olio di palma. Tutti gli esportatori di olio di palma greggio (e di prodotti trasformati) versano effettivamente il prelievo al fondo al momento dell'esportazione dei loro prodotti. L'olio di palma greggio può essere utilizzato per un'ampia gamma di applicazioni, come i consumi alimentari, i cosmetici e l'industria chimica. I prelievi all'esportazione riscossi a favore dell'OPPF non sono pertanto legati esclusivamente ai trasferimenti di fondi a favore dell'industria del biodiesel e non è possibile effettuare alcuna compensazione automatica.

(66) In secondo luogo, e come già spiegato al considerando 64, i fondi utilizzati dall'agenzia di gestione provengono per intero dal bilancio generale del governo dell'Indonesia (attribuiti all'OPPF). Alla riscossione del prelievo all'esportazione provvedono le autorità doganali e i proventi vengono versati nel bilancio generale dello Stato. I fondi utilizzati non sono quindi equivalenti a pagamenti volontari effettuati dai produttori di biodiesel che vengono poi utilizzati interamente a vantaggio dei produttori stessi (senza alcun margine discrezionale da parte di tali produttori, che non possono esercitare alcuna influenza sulle modalità di utilizzo dell'OPPF). I fondi sono riscossi dal governo dell'Indonesia attraverso prelievi obbligatori e tasse all'esportazione, alcuni versati dai produttori di biodiesel, ma anche dai produttori di olio di palma greggio e da altri produttori di prodotti associati all'olio di palma greggio. Il governo dell'Indonesia decide poi di utilizzare tali risorse a vantaggio dei produttori di biodiesel attraverso l'OPPF.

(67) La Commissione ha inoltre osservato che nelle loro risposte al questionario i produttori esportatori hanno indicato che la maggior parte dell'olio di palma greggio utilizzato nella produzione di biodiesel ha origine locale e pertanto non è soggetta né alla tassa all'esportazione né al prelievo all'esportazione. La Commissione ha quindi ipotizzato che le esportazioni di olio di palma greggio per le quali i produttori esportatori (o, più precisamente, i loro produttori di olio di palma greggio collegati) hanno pagato tasse e prelievi all'esportazione riguardassero catene di valore diverse da quella del biodiesel.

(68) La Commissione ha pertanto concluso che le tasse e i prelievi all'esportazione riscossi dal governo dell'Indonesia in relazione a tali esportazioni non sono quindi collegati all'industria del biodiesel in quanto tale, di modo che l'argomentazione del governo indonesiano secondo cui l'OPPF non conferisce alcun vantaggio ai beneficiari in quanto i produttori di biodiesel verserebbero all'OPPF più di quanto ricevuto è respinta. In realtà, contrariamente a quanto sostenuto dal governo dell'Indonesia, per la catena del valore del biodiesel i produttori esportatori si trovavano in una posizione migliore in quanto hanno ricevuto dall'OPPF più di quanto non abbiano versato allo stesso.

(69) Alla luce di quanto precede, la Commissione ha concluso che gli esborsi effettuati dall'agenzia di gestione a favore dei produttori di biodiesel equivalgono a un contributo finanziario sotto forma di trasferimento diretto di fondi da parte di una pubblica amministrazione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), punto i), del regolamento di base. È pacifico che negli acquisti di biodiesel effettuati da Pertamina e AKR nel rispetto degli obblighi di miscelazione l'agenzia di gestione abbia coperto la differenza tra il prezzo pagato da Pertamina e AKR (sulla base del prezzo di riferimento del diesel minerale) e il (più elevato) prezzo di riferimento del biodiesel. A questo riguardo, i produttori di biodiesel hanno ricevuto una sovvenzione dal governo indonesiano per l'ammontare di tale differenza ([10]).

3.2.2.2. Vantaggio

(70) Per i motivi esposti in appresso, la Commissione ha ritenuto che i trasferimenti diretti effettuati dall'agenzia di gestione conferiscano un vantaggio ai produttori esportatori.

(71) In effetti i produttori esportatori si trovano in una situazione migliore rispetto a quella in cui si troverebbero in assenza del regime. In altri termini, i trasferimenti di fondi effettuati dall'agenzia di gestione si configurano come sovvenzioni e il mercato non prevede sovvenzioni gratuite. Tali sovvenzioni collocano i produttori di biodiesel in una posizione migliore rispetto a quella che avrebbero altrimenti sul mercato ([11]). In assenza di tale regime, i produttori di biodiesel otterrebbero da Pertamina e AKR unicamente il corrispettivo del prezzo del diesel minerale.

(72) Alla luce di quanto precede, la Commissione ha ritenuto che gli importi corrisposti dall'agenzia di gestione ai produttori di biodiesel per il biodiesel venduto al fine di coprire la differenza tra il prezzo di riferimento del diesel pagato da Pertamina e il prezzo di riferimento del biodiesel costituiscano un vantaggio a loro favore ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento di base.

([10]) Cfr. le relazioni dell'organo di appello, *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, adottate il 24 maggio 2013, DSR 2013: I, pag. 7, punti 5.119 e 5.120.

([11]) Relazione del *panel, United States – Subsidies on Upland Cotton*, WT/DS267/R, Add.1-Add.3 e Corr. 1, adottata il 21 marzo 2005, modificata dalla relazione dell'organo di appello WT/DS267/AB/R, DSR 2005:II, pag. 299, punto 7.1116.

3.2.2.3. Specificità

(73) Innanzitutto la Commissione ha osservato che l'OPPF è disponibile per un numero limitato di settori, tutti relativi alla catena del valore dell'olio di palma greggio. Tale limitazione deriva direttamente dalla legislazione applicabile. Innanzitutto, il sostegno della catena del valore dell'olio di palma è il principale obiettivo esplicito del regolamento presidenziale n. 61/2015 che istituisce l'OPPF. Nel suo preambolo è affermato infatti che l'OPPF è necessario «per assicurare il continuo sviluppo delle piantagioni di palma da olio e richiede una strategia nazionale sostenuta dalla gestione del fondo per lo sviluppo continuo delle piantagioni di palma da olio». Nel suo articolo 1 tale atto legislativo specifica inoltre che «il termine piantagione di palma da olio indica tutte le attività di gestione delle risorse naturali, delle risorse umane, degli stabilimenti di produzione, delle attrezzature e dei macchinari, della coltivazione, della raccolta, della lavorazione e della commercializzazione collegate alla piantagione di palma da olio».

(74) L'articolo 11 stabilisce inoltre che «le somme riscosse nel contesto del fondo devono essere utilizzate a favore di quanto segue: a. lo sviluppo delle risorse umane delle piantagioni di palma da olio; b. la ricerca e lo sviluppo di piantagioni di palma da olio; c. la promozione di piantagioni di palma da olio; d. il reimpianto di piantagioni di palma da olio; e. le strutture e le infrastrutture per le piantagioni di palma da olio».

(75) La Commissione ha pertanto concluso che l'OPPF è specifico de jure ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), del regolamento di base, poiché la legislazione in base alla quale opera l'autorità concedente limita esplicitamente l'accesso alla sovvenzione a determinate imprese, segnatamente quelle attive nella catena del valore dell'olio di palma greggio.

(76) In ogni caso, anche se non vi fosse una specificità de jure, la Commissione ha ritenuto che il governo dell'Indonesia ordini all'agenzia di gestione di sostenere de facto unicamente l'industria del biodiesel. Gli elementi di prova raccolti nel corso dell'inchiesta di cui al considerando 122 indicano infatti che la grande maggioranza degli importi versati dall'agenzia di gestione è destinata a corrispondere ai produttori di biodiesel la differenza tra il MOPS e il prezzo di riferimento del biodiesel.

(77) La Commissione ha quindi ritenuto che il governo dell'Indonesia gestisca l'OPPF in maniera tale da renderlo di fatto specifico. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera c), del regolamento di base, una sovvenzione può essere specifica de facto qualora vengano soddisfatti determinati criteri, quali ad esempio «l'utilizzo di un programma di sovvenzione da parte di un numero limitato di imprese; la fruizione predominante da parte di determinate imprese; la concessione di sovvenzioni sproporzionatamente elevate a determinate imprese; il modo in cui l'autorità concedente ha esercitato il proprio potere discrezionale nella decisione di concedere la sovvenzione». Nel caso di specie la Commissione ha rilevato che il comportamento dell'OPPF corrisponde perfettamente a questo elenco. In particolare, come spiegato in precedenza, il fondo viene utilizzato prevalentemente dall'industria del biodiesel e l'autorità concedente ha esercitato la sua discrezionalità nel procedere in tal senso.

(78) Questo risultato dell'inchiesta è altresì in linea con la giurisprudenza dell'OMC. Nella controversia «*EC and certain Member States – Large Civil Aircraft*», il *panel* ha spiegato che «il significato ordinario della parola 'predominante' comprende 'che costituisce l'elemento principale o più forte; prevalente'. Di conseguenza 'l'uso predominante {di un regime di sovvenzione} da parte di determinate imprese' può essere semplicemente inteso come una situazione nell'ambito della quale un programma di sovvenzione è principalmente, o per la maggior parte, utilizzato da determinate imprese» ([12]). In tale decisione, il *panel* ha inoltre spiegato che «qualora un programma di sovvenzione operi in un'economia costituita da pochi settori industriali, il fatto che tali settori possano essere stati i principali beneficiari di un programma di sovvenzione potrebbe non dimostrare necessariamente un 'uso predominante'. Piuttosto, l'utilizzo del programma di sovvenzione da parte di tali settori può semplicemente riflettere la limitata diversificazione delle attività economiche all'interno della giurisdizione dell'autorità concedente. Al contrario, il medesimo programma di sovvenzione attivo nel contesto di un'economia altamente diversificata che viene utilizzata principalmente, o per la maggior parte, soltanto da pochi settori tende a indicare un 'uso predominante'» ([13]). Nel caso di specie la sovvenzione è disponibile soltanto per la catena del valore dell'olio di palma, tuttavia all'interno di tale settore per una vasta gamma di applicazioni. Applicando il ragionamento del *panel* ai fatti del caso in esame, la Commissione ha ritenuto tuttavia che il fatto che gran parte dell'OPPF sia utilizzato per finanziare i pagamenti relativi al biodiesel si qualifichi come 'uso predominante' ai sensi della definizione di cui sopra in quanto l'industria del biodiesel rappresenta il principale beneficiario. La Commissione osserva inoltre che quello del biodiesel è uno dei numerosi settori di un'economia diversificata ([14]) e che l'OPPF sostiene quasi esclusivamente l'industria del biodiesel fin dalla sua creazione.

([12]) *EC and certain Member States – Measure Affecting Trade In Large Civil Aircrafts*, WT/DS316/R del 30 giugno 2010, punto 7.494.
([13]) *EC and certain Member States – Measure Affecting Trade In Large Civil Aircrafts*, WT/DS316/R del 30 giugno 2010, punto 7.495.
([14]) Secondo dati recenti della banca centrale indonesiana, nessuna attività economica rappresenta più del 20 % del PIL indonesiano. Consultazione del 17.7.2019 del sito: https://www.bi.go.id/en/iru/economic-data/real-sector/Contents/Default.aspx.

(79) Alla luce di quanto precede, la Commissione ha pertanto concluso che la serie di misure del governo dell'Indonesia è volta a favorire l'industria nazionale del biodiesel. Oltre ad essere specifiche de jure ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), del regolamento di base, tali misure sono specifiche anche de facto ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera c).

3.2.3. *Conclusione*

(80) La Commissione ha constatato in via provvisoria che tramite una serie di misure il governo dell'Indonesia ha fornito sostegno all'industria del biodiesel, anche attraverso il trasferimento diretto di fondi tramite il «*Biodiesel Subsidy Fund*». Il vantaggio conferito ai beneficiari dal governo dell'Indonesia è specifico e pertanto si configura come una sovvenzione compensabile.

3.2.4. *Calcolo dell'importo della sovvenzione*

(81) Conformemente all'articolo 5 del regolamento di base, la Commissione ha calcolato l'importo della sovvenzione compensabile per ciascun produttore esportatore in termini di vantaggio conferito al beneficiario individuato durante il PI. La Commissione ha valutato il vantaggio come l'importo totale delle sovvenzioni ricevute dall'OPPF nel corso del PI. Conformemente all'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento di base, la Commissione ha ripartito tali importi di sovvenzione in base al fatturato totale generato dalle vendite di biodiesel dei produttori esportatori durante il periodo dell'inchiesta.

(82) L'aliquota della sovvenzione accertata in via provvisoria per quanto concerne questa serie di misure durante il periodo dell'inchiesta per i produttori esportatori ammonta a quanto segue:

Società	Aliquota della sovvenzione
PT Ciliandra Perkasa	7,91 %
PT Intibenua Perkasatama e PT Musim Mas (gruppo Musim Mas)	11,83 %
PT Pelita Agung Agrindustri e PT Perata Hijau Palm Oleo (gruppo Permata)	12,76 %
PT Wilmar Nabati Indonesia e PT Wilmar Bioenergi Indonesia (gruppo Wilmar)	12,23 %

3.3. **Sostegno del governo all'industria del biodiesel, anche attraverso la fornitura di olio di palma greggio per un corrispettivo inferiore all'importo che sarebbe adeguato**

3.3.1. *La denuncia e il regime di sovvenzione*

(83) La denuncia sosteneva che in Indonesia i prezzi dell'olio di palma greggio subivano distorsioni a causa dell'intervento del governo indonesiano. In particolare, secondo la denuncia, il governo dell'Indonesia ha attuato una politica che impone elevate tasse all'esportazione sull'olio di palma greggio L'olio di palma greggio è la principale materia prima utilizzata per la produzione di biodiesel in Indonesia e rappresenta circa l'85 % dei costi totali di produzione del biodiesel. Secondo la denuncia, in tal modo il governo dell'Indonesia garantisce che il prezzo delle materie prime per la produzione di biodiesel rimanga significativamente inferiore ai prezzi globali a vantaggio dei produttori di biodiesel indonesiani.

(84) Inoltre, secondo la denuncia, nel maggio 2015 il governo dell'Indonesia ha introdotto un prelievo all'esportazione di 50 USD per tonnellata sull'olio di palma greggio e un dazio inferiore sui prodotti trasformati a base di olio di palma a valle, la cui aliquota specifica varia a seconda del prodotto.

(85) Il denunciante ha affermato che, imponendo tasse e prelievi elevati all'esportazione in relazione all'olio di palma greggio, il governo dell'Indonesia crea un effetto depressivo sul prezzo interno dell'olio di palma in Indonesia, conferendo un vantaggio evidente ai produttori di biodiesel. Incoraggia inoltre i produttori privati di olio di palma greggio a vendere i loro prodotti ai produttori di biodiesel indonesiani. Di conseguenza il denunciante sostiene che il governo dell'Indonesia incarica i produttori indonesiani di olio di palma o dà loro ordine di fornire ai produttori di biodiesel olio di palma greggio per un corrispettivo inferiore a quello che sarebbe adeguato.

(86) L'inchiesta ha dimostrato che in effetti il governo dell'Indonesia impone tanto una tassa all'esportazione quanto un prelievo all'esportazione sull'olio di palma greggio.

(87) La tassa all'esportazione è stata introdotta per la prima volta nel 1994. Dalla sua introduzione, è stata modificata diverse volte. Nella versione più recente (decreto n. 140/PMK.010/2016), la tassa all'esportazione consiste in un'aliquota progressiva applicata all'olio di palma greggio e ad altri 22 prodotti, compreso il biodiesel (al quale viene attribuita costantemente un'aliquota inferiore a quella dell'olio di palma greggio). Gli esportatori indonesiani pagano una tassa progressiva legata al prezzo di riferimento del governo dell'Indonesia per le esportazioni di olio di palma greggio. Di conseguenza quando il prezzo di riferimento del governo dell'Indonesia per le esportazioni aumenta, aumenta anche la tassa all'esportazione.

(88) Quando il prezzo di riferimento è inferiore a 750 USD per tonnellata, l'aliquota applicabile all'esportazione è pari a 0 %. Durante il periodo dell'inchiesta, il prezzo dell'olio di palma greggio è rimasto inferiore alla soglia di 750 USD per tonnellata e pertanto non era dovuta alcuna tassa all'esportazione.

(89) Oltre alla tassa all'esportazione, durante il periodo dell'inchiesta il governo dell'Indonesia ha imposto un prelievo all'esportazione sull'olio di palma greggio e sui prodotti a valle. Il prelievo all'esportazione durante il periodo dell'inchiesta era fissato a 50 USD per tonnellata per l'olio di palma greggio e a 20 USD per tonnellata per il biodiesel.

(90) Oltre alla tassa e al prelievo all'esportazione sull'olio di palma greggio e sui prodotti a valle, il governo dell'Indonesia interviene sul mercato dell'olio di palma greggio anche controllandone di fatto, attraverso la società di proprietà statale PTPN, i prezzi sul mercato interno, garantendo che l'olio di palma greggio sia venduto a un prezzo artificiosamente basso. Il governo dell'Indonesia inoltre sovvenziona i produttori di olio di palma greggio in modo da assicurarsi che essi rispettino la politica di fornire olio di palma greggio a prezzi artificiosamente bassi.

3.3.2. *Applicazione delle disposizioni dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento di base*

(91) La Commissione ha informato il governo dell'Indonesia che avrebbe potuto dover ricorrere ai dati disponibili a norma dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento di base, nell'esaminare l'esistenza e la portata del presunto sostegno fornito all'industria del biodiesel, anche mediante fornitura di olio di palma greggio per un corrispettivo inferiore all'importo che sarebbe adeguato.

(92) Al momento dell'apertura, la Commissione ha chiesto al governo dell'Indonesia di trasmettere l'appendice B allegata al questionario antisovvenzioni (questionario per i fornitori di olio di palma) a tutti i produttori e distributori di olio di palma che hanno fornito olio di palma ai produttori esportatori. L'appendice B consisteva in un documento Word («*Appendix B_Input supplier Palm Oil*», appendice B - fornitori di input produttivi dell'olio di palma) e in un file Excel («*Mini questionnaire intended for Suppliers*», mini questionario destinato ai fornitori). A seguito di una richiesta del governo dell'Indonesia, dato il numero significativo di società che forniscono l'input produttivo principale per il prodotto in esame, nello spirito di una buona cooperazione e al fine di raccogliere almeno alcuni dati pertinenti per l'inchiesta, con messaggio di posta elettronica del 7 gennaio 2019 la Commissione ha acconsentito a limitare la portata della sua richiesta chiedendo al governo dell'Indonesia di trasmettere l'appendice B e il mini questionario ai dieci maggiori fornitori di olio di palma greggio in termini di volume per produttore esportatore.

(93) Nella sua lettera di richiesta di maggiori informazioni al governo dell'Indonesia del 1º marzo 2019 la Commissione ha preso atto del fatto che non aveva ricevuto alcuna risposta in merito all'allegato B del questionario dai fornitori di olio di palma delle società PT Musim Mas, PT Intibenua Perkasatama, PT Pelita Agung Agrindustri e PT Permata Hijau Palm Oleo. In particolare, la Commissione ha precisato di non aver ricevuto risposta nemmeno dai fornitori di olio di palma greggio di proprietà statale, compresa la società PTPN. Altri fornitori di olio di palma greggio, compresi quelli collegati ai produttori esportatori, hanno aderito alla richiesta.

(94) Nella risposta a tale lettera di richiesta di maggiori informazioni, il governo dell'Indonesia ha dichiarato di aver adempiuto all'obbligo di trasmettere l'appendice B e i mini questionari ai pertinenti fornitori indonesiani di olio di palma greggio. Come elemento di prova il governo dell'Indonesia ha presentato la registrazione postale che mostra le ricevute di consegna ai relativi fornitori indonesiani di olio di palma greggio. Il governo dell'Indonesia non ha fornito alcun ulteriore elemento di prova in merito a suoi tentativi di contattare tali fornitori, in particolare PTPN. Una spiegazione analoga è stata fornita durante la visita di verifica presso il governo dell'Indonesia. Nonostante quanto precede, PTPN non ha mai presentato alla Commissione un'appendice B debitamente compilata.

(95) Di conseguenza, per quanto concerne la presunta fornitura di olio di palma greggio da parte della pubblica amministrazione per un corrispettivo inferiore all'importo che sarebbe adeguato, il governo dell'Indonesia non ha fornito le informazioni né gli elementi di prova necessari richiesti dalla Commissione nel suo questionario e durante la visita di verifica.

(96) In mancanza di sufficiente collaborazione, la Commissione non ha potuto raccogliere tutte le informazioni considerate rilevanti per i risultati della presente inchiesta. Più specificamente, la Commissione non è riuscita ad ottenere dal governo dell'Indonesia informazioni sul mercato dell'olio di palma sulla base di informazioni dirette comunicate dai fornitori di olio di palma greggio né dispone di informazioni complete sul ruolo di PTPN in questo mercato per quanto concerne l'industria del biodiesel.

(97) Il governo dell'Indonesia ha affermato di aver fornito dati aggregati relativi a PTPN che includevano anche i dati richiesti nell'appendice B del questionario. A tale riguardo la Commissione ha constatato che il governo dell'Indonesia ha fornito dati concernenti PTPN in risposta al questionario che hanno incluso informazioni sulla sua struttura di gestione, relazioni annuali e dati su transazioni. Tuttavia, la Commissione ha rilevato di non aver ricevuto le informazioni dettagliate richieste nell'appendice B del questionario che le avrebbero consentito di avere una visione esaustiva del ruolo di PTPN e degli altri pertinenti produttori sul mercato dell'olio di palma.

(98) Dopo aver ricevuto la lettera che lo informava della possibile applicazione dell'articolo 28 del regolamento di base, il governo dell'Indonesia ha risposto il 30 giugno 2019 fornendo le informazioni di cui all'appendice B per PTPN. La Commissione ha tuttavia osservato che la risposta è pervenuta molto tempo dopo la scadenza del termine per la presentazione di tali informazioni (12 marzo 2019, prorogato dalla Commissione al 14 marzo 2019) e dopo la visita di verifica presso la sede del governo dell'Indonesia. La Commissione ha pertanto ritenuto che le informazioni non fossero state presentate entro i termini, non fossero verificabili e che il governo dell'Indonesia non avesse agito con la massima diligenza ai sensi dell'articolo 28 del regolamento di base.

(99) In mancanza di informazioni contrarie da parte del governo dell'Indonesia, la Commissione si è basata in parte sui dati disponibili per le conclusioni concernenti questi aspetti dell'inchiesta, in conformità all'articolo 28 del regolamento di base.

3.3.3. *Analisi*

(100) Al fine di stabilire l'esistenza di una sovvenzione compensabile devono sussistere tre elementi: a) un contributo finanziario o un sostegno al reddito/ai prezzi, b) un vantaggio e c) la specificità (articolo 3 del regolamento di base) ([15]).

(101) Per il primo elemento, la Commissione ha esaminato se l'insieme delle misure adottate dal governo dell'Indonesia comporti un contributo finanziario costituito dalla fornitura di olio di palma greggio da parte della pubblica amministrazione ai produttori esportatori di biodiesel indonesiani per un corrispettivo inferiore all'importo che sarebbe adeguato, secondo l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), del regolamento di base, e/o se l'insieme delle misure adottate dal governo dell'Indonesia rientri nella categoria del sostegno al reddito o ai prezzi dell'industria del biodiesel, secondo l'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), del regolamento di base.

3.3.3.1. Contributo finanziario

(102) Per prima cosa, la Commissione ha osservato che tutti i produttori esportatori acquistavano olio di palma greggio sul mercato interno da società collegate o indipendenti per trasformarlo in olio di palma deodorizzato sbiancato raffinato e successivamente in biodiesel.

(103) L'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), punto iv), secondo trattino, del regolamento di base stabilisce che esiste un contributo finanziario se una pubblica amministrazione: «incarica o dà ordine a un ente privato di svolgere una o più delle funzioni illustrate nei punti i), ii) e iii), che di norma spettano alla pubblica amministrazione, e l'attività svolta non differisca in sostanza dalla prassi della pubblica amministrazione». Il tipo di funzioni descritte all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), punto iii), del regolamento di base si realizza quando «la pubblica amministrazione fornisce beni o servizi diversi dalle infrastrutture generali ovvero acquista beni […]». Queste disposizioni rispecchiano l'articolo 1.1, lettera a), 1), punti iii) e iv), dell'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative e andrebbero interpretate e applicate alla luce della pertinente giurisprudenza dell'OMC.

(104) Nella controversia sulle restrizioni USA all'esportazione ([16]), il *panel* dell'OMC ha stabilito che il significato ordinario dei due termini «incaricare» e «dare ordine», di cui all'articolo 1.1, lettera a), 1), punto iv), dell'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative, richiede che l'intervento della pubblica amministrazione integri un concetto di delega (nel caso dell'incarico) o di imposizione (nel caso dell'ordine). Il *panel* ha respinto l'argomentazione di «causa ed effetto» formulata dagli Stati Uniti e ha chiesto un intervento esplicito e positivo di delega o di imposizione.

([15]) Per un'analisi simile, cfr. il regolamento di esecuzione (UE) 2016/387 della Commissione, del 17 marzo 2016, che istituisce un dazio compensativo definitivo sulle importazioni di tubi di ghisa duttile (detta anche ghisa a grafite sferoidale) originari dell'India (GU L 73 del 18.3.2016, pag. 1).

([16]) Relazione del *panel*, *US – Export Restraints*, WT/DS194/R, diffusa il 29 giugno 2001, punto 8.29.

(105) In un procedimento ([17]) successivo l'organo di appello ha tuttavia sostenuto che la sostituzione dei termini «incarichi» e «dia ordine» con i termini «deleghi» e «imponga» è una norma troppo rigida. Secondo l'organo di appello, quando una pubblica amministrazione conferisce una responsabilità a un organismo privato si esplica un «incarico», mentre un «ordine» si riferisce a situazioni in cui la pubblica amministrazione esercita la propria autorità su un organismo privato.

(106) In entrambi i casi, la pubblica amministrazione ricorre a un ente privato quale sostituto che eroga il contributo finanziario e nella maggior parte dei casi, ci si aspetterebbe che un incarico o un ordine dati a un organismo privato comportino una qualche forma di minaccia o di incentivo. Nel contempo, l'articolo 1.1, lettera a), 1), punto iv), dell'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative non consente ai membri di istituire misure compensative sui prodotti «quando la pubblica amministrazione si limita a esercitare i suoi poteri normativi generali» o quando l'intervento della pubblica amministrazione «può avere o non avere un risultato particolare, semplicemente in funzione di determinate circostanze fattuali e dell'esercizio della libera scelta da parte degli attori operanti in tale mercato». L'incarico e l'ordine implicano invece «un ruolo della pubblica amministrazione più attivo rispetto a semplici atti di incentivazione».

(107) Inoltre, l'OMC non ha ritenuto che il fatto di «lasciare una certa discrezionalità a un ente privato sia necessariamente in contrasto con il fatto di incaricare o dare ordine al medesimo ente privato […] ([18]). Anche se possono sussistere casi in cui il margine della discrezionalità lasciata all'ente privato è tale da rendere impossibile stabilire con certezza che tale ente privato è stato incaricato o ha ricevuto un ordine (di svolgere un particolare compito), si tratta di una questione fattuale/probatoria da affrontare caso per caso».

(108) In linea con tali decisioni dell'OMC, non tutte le misure di una pubblica amministrazione in grado di conferire vantaggi equivalgono a contributi finanziari a norma dell'articolo 3 del regolamento di base e dell'articolo 1.1, lettera a), dell'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative. Va provata l'esistenza di una politica o di un programma di una pubblica amministrazione intesi a promuovere il settore oggetto dell'inchiesta (in questo caso particolare l'industria del biodiesel/biocarburante), esercitando la propria autorità su enti pubblici o privati (nel caso specifico i produttori di olio di palma greggio) o conferendo loro la responsabilità di fornire olio di palma greggio all'industria del biodiesel per un corrispettivo inferiore all'importo che sarebbe adeguato.

(109) In sintesi, le pertinenti decisioni dell'OMC prevedono quanto indicato in appresso.

i) Per accertare l'esistenza di un «contributo finanziario» a norma dell'articolo 1.1, lettera a), 1), dell'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative occorre concentrarsi sulla *natura* dell'intervento della pubblica amministrazione, piuttosto che sugli *effetti* o sui *risultati* di tale intervento ([19]). In altri termini, è ampiamente riconosciuto che le pubbliche amministrazioni intervengono nel mercato come *autorità di regolamentazione* e, così facendo, provocano *effetti* sul mercato e sui relativi operatori. In questo senso, ad esempio, una pubblica amministrazione può istituire legittimamente tasse all'esportazione intese a generare entrate nel caso di un prodotto di base molto competitivo sui mercati internazionali. Per contro, non è legittima l'imposizione di restrizioni all'esportazione quando appare evidente che l'uso di tale strumento, in combinazione con altri meccanismi intesi a trattenere le materie prime sul mercato interno e a costringere i fornitori a vendere a prezzi inferiori a quelli di mercato, rientra in un sistema più ampio elaborato dalla pubblica amministrazione per sostenere un particolare settore o una serie di settori e rafforzarne la competitività. Quindi, la natura dell'intervento della pubblica amministrazione, tenendo conto del relativo contesto, oggetto e scopo, è pertinente nella valutazione dell'elemento del «contributo finanziario».

ii) «L'incarico» o «l'ordine» comporterebbero un intervento esplicito e positivo destinato a una parte particolare in relazione a un'attività o un compito particolare, diversamente dalla situazione in cui una pubblica amministrazione interviene nel mercato in una qualche forma e l'intervento può avere o non avere un particolare *risultato* in funzione delle circostanze fattuali e dell'esercizio della libera scelta da parte degli attori operanti in tale mercato. In ultima analisi, la questione fondamentale alla base dei concetti di incarico o ordine è se la condotta in esame, ossia il contributo finanziario sotto forma di fornitura di merci per un corrispettivo inferiore all'importo che sarebbe adeguato, si possa attribuire alla pubblica amministrazione o rientri comunque nell'esercizio della libera scelta degli operatori privati alla luce di considerazioni di mercato, come ad esempio restrizioni normative ([20]).

([17]) *United States – Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) from Korea*, WT/DS296/AB/R, 27 giugno 2005, punti 110 e 111. Nella relazione *European Communities – Countervailing Measures on Dynamic Random Access Memory Chips from Korea*, WT/DS299/R, del 17 giugno 2005, punto 7.25, è stato adottato un approccio analogo.

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

([19]) Relazione del *panel*, *US – Export Restraints*,WT/DS194/R, diffusa il 29 giugno 2001, punti 8.33-8.34.

([20]) Relazione del *panel*, *US – Export Restraints*, punti 8.29-8.31.

iii) L'articolo 1.1, lettera a), 1), punto iv), dell'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative è, in sostanza, una disposizione antielusione e pertanto la constatazione di un incarico o di un ordine implica che la pubblica amministrazione conferisca una responsabilità a un ente privato o eserciti la propria autorità su di esso affinché esso eroghi un contributo finanziario. Nella maggior parte dei casi, ci si aspetterebbe che un incarico o un ordine dati a un ente privato comportino una qualche forma di minaccia o incentivo, che a sua volta potrebbe fungere da prova di un incarico o di un ordine ([21]). Tuttavia, è probabile che le pubbliche amministrazioni dispongano di altri strumenti per esercitare la propria autorità su un ente privato, che in alcuni casi possono essere «meno evidenti» rispetto a un'imposizione o non comportare il medesimo grado di coercizione ([22]).

iv) Deve esistere un «nesso dimostrabile» tra l'intervento della pubblica amministrazione e la condotta dell'ente privato ([23]). Non esiste motivo per cui un incarico o un ordine di una pubblica amministrazione non debbano fondarsi su prove circostanziali (quali atti impliciti e informali di delega o imposizione), purché siano probanti e valide ([24]). A tale proposito, la prova dell'intenzione della pubblica amministrazione di sostenere settori industriali a valle (ad esempio, mediante politiche o decisioni dichiarate pubblicamente, o altri interventi governativi), o l'esistenza di altre misure governative che garantiscono un particolare risultato sul mercato (ad esempio, una restrizione alle esportazioni associata a una misura che impedisce agli operatori soggetti a tale restrizione di mantenere scorte dei propri prodotti), possono essere pertinenti per determinare l'esistenza di un «contributo finanziario» a norma dell'articolo 1.1, lettera a), 1), punto iv), dell'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative, in particolare come maniera indiretta di fornire beni, come previsto al punto iii). In alcune circostanze, un «orientamento» emanato da una pubblica amministrazione *può* costituire un ordine ([25]). La presenza di particolari *effetti* sul mercato (quali la riduzione dei prezzi) può essere anch'essa un fattore da tenere in considerazione unitamente a tutti gli altri elementi di prova disponibili, ivi compresa la possibilità di prevedere tali effetti in un particolare contesto. Infine, a seconda delle circostanze, un ente privato può decidere di non adempiere una funzione di cui è stato incaricato o che gli è stata ordinata, malgrado le possibili conseguenze negative. Questo comunque non dimostra di per sé che l'ente privato non abbia ricevuto l'incarico o l'ordine ([26]).

(110) In linea con tale giurisprudenza, la Commissione ha riesaminato molto attentamente la natura dell'intervento del governo dell'Indonesia (ossia se l'intervento del governo dell'Indonesia configuri un incarico o un ordine dato ai produttori di olio di palma greggio), la natura degli enti incaricati (ossia se i produttori di olio di palma greggio siano enti privati ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), punto iv), del regolamento di base) e l'intervento degli enti cui è stato dato l'incarico o l'ordine (ossia se i produttori di olio di palma greggio cui è stato dato l'incarico o l'ordine forniscano olio di palma greggio all'industria del biodiesel indonesiano per un corrispettivo inferiore all'importo che sarebbe adeguato e fungano pertanto da sostituti del governo dell'Indonesia). Inoltre, la Commissione ha verificato se la funzione svolta è di norma di competenza della pubblica amministrazione, ossia se la fornitura di olio di palma greggio per un corrispettivo inferiore all'importo che sarebbe adeguato versato ai produttori di biodiesel in Indonesia sia un'attività svolta normalmente da una pubblica amministrazione e se tale funzione sia in linea, nella pratica, con le prassi normalmente seguite da una pubblica amministrazione, ossia se la fornitura effettiva di olio di palma greggio da parte dei produttori, nella pratica, differisca da quanto avrebbe fatto la pubblica amministrazione stessa.

3.3.3.2. Incarico od ordine dato ai produttori di olio di palma greggio dal governo dell'Indonesia

(111) In considerazione della giurisprudenza dell'OMC di cui ai considerando da 104 a 109, la Commissione ha esaminato in primo luogo se il sostegno del governo dell'Indonesia all'industria indonesiana del biodiesel sia effettivamente l'obiettivo di una politica governativa e non un semplice «effetto collaterale» dell'esercizio di poteri normativi generali. L'inchiesta ha esaminato in particolare se le distorsioni di prezzo constatate rientrassero tra gli obiettivi del governo o se i prezzi più bassi dell'olio di palma greggio fossero invece un sottoprodotto «involontario» dell'esercizio dei poteri generali di una pubblica amministrazione.

(112) Il sostegno all'industria del biodiesel è ottenuto mediante una serie di misure, principalmente attraverso la tassa e il prelievo all'esportazione imposti sull'olio di palma greggio e il fondo di sovvenzione del biodiesel.

(113) Il regime di tasse all'esportazione in materia di olio di palma greggio è stato introdotto per la prima volta dal governo dell'Indonesia nel 1994 e ha subito, da allora, numerosi cambiamenti significativi.

([21]) Relazione dell'organo di appello, *US – DRAMS*, WT/DS296/AB/R, diffusa il 27 giugno 2005, punto 116.
([22]) Relazione dell'organo di appello, *US – DRAMS*, punto 115.
([23]) Relazione dell'organo di appello, *US – DRAMS*, punto 112.
([24]) Cfr. relazione del *panel*, *Korea – Commercial Vessels*, WT/DS273/R, diffusa il 7 maggio 2005, punto 7.373.
([25]) Relazione dell'organo di appello, *US – DRAMS*, WT/DS296/A/R, punto 114.
([26]) Relazione dell'organo di appello, *US – DRAMS*, WT/DS296/A/R, punto 124.

(114) Originariamente, la finalità della tassa all'esportazione era quella di garantire la soddisfazione della domanda locale e assicurare la stabilità dei prezzi dell'olio da cucina. Nel regolamento n. 128/PMK.011/2011 l'obiettivo era quello di proteggere l'approvvigionamento interno di olio da cucina e di sviluppare industrie manifatturiere a valle. La legislazione specificava in particolare quanto segue: «nel contesto del sostegno agli sforzi a valle dell'industria dell'olio da palma, al fine di aumentare il valore aggiunto a valle è necessario riorganizzare le tariffe dei dazi all'esportazione.»

(115) Dal 1994 in poi il regime indonesiano di tasse all'esportazione ha subito diverse modifiche, tra cui modifiche al prezzo minimo dell'olio di palma greggio per l'applicazione della tassa all'esportazione, modifiche dei tassi e modifiche alle modalità di calcolo a partire da una percentuale dei prezzi di vendita fino ad un importo nominale. La tassa all'esportazione è stata, infatti, originariamente introdotta dal decreto del ministero delle Finanze n. 439/KMK.017/1994. Nel luglio 1997 il decreto n. 300/KMK.01/1997 ha modificato la metodologia di calcolo della tassa all'esportazione e le esportazioni di olio di palma greggio sono state assoggettate a una tassa compresa tra il 7,5 % e il 22,5 % a seconda del prezzo di riferimento del governo dell'Indonesia. Nel settembre del 2007 la metodologia di calcolo della tassa all'esportazione è stata ulteriormente riveduta tramite il decreto n. 94/PMK.011/2007 e il decreto n. 128/PMK.011/2011. Nell'ultimo regolamento n. 13/2017, applicabile durante il periodo dell'inchiesta, il ministero delle Finanze ha definito una tariffa progressiva per le tasse all'esportazione che oscilla da 0 USD/tonnellata, quando il prezzo internazionale dell'olio di palma greggio è inferiore a 750 USD, fino a 200 USD/tonnellata, quando il prezzo dell'olio di palma greggio supera i 1 250 USD.

(116) Durante il periodo dell'inchiesta e ai sensi del decreto n. 13/2017, le tasse all'esportazione sull'olio di palma greggio e su altri prodotti a base di olio di palma erano espresse in USD anziché in percentuale sul prezzo. Inoltre, la tassa all'esportazione dell'Indonesia si applica quando il prezzo di riferimento del governo supera una determinata soglia di prezzo. Di conseguenza e come affermato dal governo dell'Indonesia nel contesto dell'inchiesta statunitense ([27]), «prezzi all'esportazione più elevati comportano aliquote tariffarie più elevate». Il governo dell'Indonesia ha pertanto collegato il regime delle tasse all'esportazione direttamente ai prezzi dell'olio di palma greggio sui mercati internazionali e non ad altri aspetti, quali ad esempio i livelli di produzione o l'impatto ambientale. Ne consegue che gli effetti sui prezzi pagati dai produttori esportatori non sono incidentali, bensì il risultato diretto e previsto delle misure concepite dal governo dell'Indonesia ([28]). In base alla legislazione applicabile durante il periodo dell'inchiesta, l'aliquota applicabile della tassa all'esportazione per l'olio di palma greggio era la seguente:

Tabella 1

Tassa all'esportazione sull'olio di palma greggio

Fascia di prezzo USD	Nuovo regime USD/tonnellata
< 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

Fonte: la denuncia.

([27]) *US Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination of the Countervailing duty Investigation of Biodiesel from the Republic of Indonesia* (Memorandum di decisione degli Stati Uniti per la determinazione in via preliminare del dazio compensativo nell'inchiesta sul biodiesel originario dalla Repubblica di Indonesia), 21 agosto 2017, inchiesta C-560-831, pag. 15, nota 95.

([28]) Cfr. per una conclusione analoga, ibidem, pag. 15.

(117) Come spiegato in precedenza, nel 2015 il governo dell'Indonesia ha introdotto altresì un prelievo all'esportazione sull'olio di palma greggio e sui suoi derivati. Il prezzo del prelievo all'esportazione durante il periodo dell'inchiesta era pari a 50 USD per tonnellata sull'olio di palma greggio e a 30 USD per tonnellata sui prodotti raffinati. L'introduzione del prelievo all'esportazione è intervenuta in un periodo in cui i prezzi indonesiani erano pressoché identici ai prezzi mondiali. L'introduzione del prelievo all'esportazione consente ai produttori di biodiesel di acquistare olio di palma greggio a prezzi inferiori a quelli che sarebbero altrimenti disponibili. In effetti, il consumo interno è notevolmente aumentato nel 2016 rispetto al 2015 (cfr. tabella 2).

(118) Da una serie di documenti si evince che il governo dell'Indonesia ha esplicitamente perseguito il sostegno e lo sviluppo dell'industria del biodiesel come obiettivo strategico, in particolare cercando di ridurre il prezzo degli input produttivi (olio di palma greggio) praticato sul mercato interno e fornendo così un contributo finanziario ai produttori di biodiesel.

(119) A tale proposito, il governo dell'Indonesia ha rilasciato dichiarazioni pubbliche secondo le quali il sostegno all'industria del biodiesel è in effetti l'obiettivo, o uno dei principali obiettivi, del regime di tasse all'esportazione. La direzione generale indonesiana per le dogane e le accise ha spiegato pubblicamente che «gli obiettivi dei dazi all'esportazione consistono nel garantire la disponibilità di materie prime e nello stimolare la crescita dei settori industriali interni dell'olio di palma a valle» ([29]). La Commissione ha pertanto preso atto del fatto che il regime delle tasse all'esportazione è stato concepito e attuato proprio per sostenere le industrie a valle che utilizzano l'olio di palma, nel contesto delle quali la fabbricazione di biodiesel è parte integrante.

(120) Questo risultato dell'inchiesta è supportato anche da altre fonti pubbliche che hanno analizzato il regime delle tasse all'esportazione messo in atto dal governo dell'Indonesia. Ad esempio l'OMC nel suo ultimo riesame della politica commerciale dell'Indonesia ha concluso che «gli obiettivi strategici in merito alle tasse all'esportazione su materie prime comprendono la stabilizzazione dei prezzi, la promozione dello sviluppo di impianti di trasformazione a valle e la riduzione del tasso di esaurimento delle risorse non rinnovabili nel settore dell'estrazione mineraria». Nella sua relazione l'OMC ha inoltre osservato che «secondo le autorità [il governo dell'Indonesia], le tasse all'esportazione su materie prime primarie possono essere utilizzate per ridurre il prezzo interno dei prodotti primari al fine di garantire l'approvvigionamento di input produttivi intermedi a prezzi inferiori a quelli del mercato mondiale per le industrie di trasformazione nazionali. In questo modo, le tasse all'esportazione forniscono un incentivo allo sviluppo delle industrie nazionali di fabbricazione o trasformazione con esportazioni con valore aggiunto maggiore».

(121) Anche l'OCSE è giunta alla medesima conclusione nella sua relazione del 2010 sull'impatto economico delle limitazioni all'esportazione applicate alle materie prime, concludendo che «le tasse all'esportazione di olio di palma sono prelevate in Indonesia e in Malaysia con l'obiettivo di sostenere lo sviluppo delle industrie del biodiesel e dell'olio da cucina» e il Parlamento europeo ha constatato che «l'Indonesia e la Thailandia sono ricorse a tasse all'esportazione per ridurre il prezzo interno, rispettivamente, dell'olio di palma e del riso» ([30]).

(122) Per quanto concerne il prelievo all'esportazione, come spiegato nei considerando 64 e 65, il governo dell'Indonesia, pur non essendo stato in grado di fornire alcun elemento di prova a sostegno di tale affermazione, ha spiegato che tale prelievo viene riscosso per finanziare l'OPPF. La Commissione ha tuttavia ritenuto che si tratti essenzialmente di un meccanismo a sostegno dell'industria del biodiesel. Sebbene il mandato dell'OPPF sia più ampio rispetto al semplice sostegno a favore dell'industria del biodiesel, come spiegato nel considerando 77, la Commissione ha riscontrato elementi di prova attestanti che questa è stata di fatto la principale attività dell'OPPF durante il periodo dell'inchiesta: la grande maggioranza dei fondi dell'OPPF è stata infatti utilizzata per sostenere l'industria del biodiesel.

(123) Alla luce di tutte le considerazioni di cui sopra, la Commissione ha ritenuto che l'obiettivo del sistema di limitazioni all'esportazione istituito dal governo dell'Indonesia fosse effettivamente quello di sostenere direttamente e indirettamente l'industria del biodiesel e che tale circostanza non rappresenti semplicemente un «effetto collaterale» dell'esercizio di poteri normativi generali. Lungi dall'essere una misura di regolamentazione con la finalità di incrementare le entrate del governo, le restrizioni all'esportazione sono state concepite, introdotte e monitorate dal governo dell'Indonesia con l'obiettivo specifico di mantenere i prezzi dell'olio di palma greggio a un livello più basso, a vantaggio dei settori industriali a valle ([31]).

(124) Oltre al sistema di limitazioni all'esportazione da esso istituito, il governo dell'Indonesia interviene sul mercato per controllare di fatto i prezzi dell'olio di palma greggio attraverso la società di proprietà statale PTPN.

(125) Il governo dell'Indonesia sostiene che PTPN agisce come un operatore di mercato razionale quando vende l'olio di palma greggio sul mercato interno e opera in modo indipendente sul mercato. Tuttavia, gli elementi di prova di cui dispone la Commissione dimostrano che PTPN, allorché vende olio di palma greggio sul mercato interno, opera sotto la forte influenza del governo dell'Indonesia, fissando di fatto i prezzi di vendita.

([29]) *Customs and Excise News Magazine*, volume 47, n. 9, settembre 2015.
([30]) *Export taxes and other restrictions on raw material and their limitation through free trade agreements: Impact on developing countries*, 2016.
([31]) Analogamente, cfr. sentenza del Tribunale del 10 aprile 2019, *Jindal Saw*, T-300/16, ECLI:EU:T:2019:235, punto 117.

(126) Come osservazione preliminare, come già spiegato nei considerando da 93 a 96, la Commissione ha sottolineato che PTPN non ha collaborato all'inchiesta e non ha presentato le informazioni richieste. Rappresentanti di PTPN hanno comunque partecipato alla visita di verifica presso il governo dell'Indonesia. In tale occasione, tanto PTPN quanto il governo dell'Indonesia hanno fornito alcune spiegazioni concernenti il funzionamento di PTPN, senza tuttavia addurre alcun elemento di prova a sostegno delle loro affermazioni. La Commissione ha basato pertanto la sua analisi sui dati disponibili.

(127) La Commissione ha cercato di reperire informazioni sulla proprietà da parte dello Stato e indizi formali di un controllo statale su PTPN. Essa ha valutato inoltre se tale controllo fosse stato esercitato in modo significativo. A tal fine la Commissione si è dovuta basare in parte sui dati disponibili, a causa del rifiuto del governo dell'Indonesia e di PTPN di fornire elementi di prova sul processo decisionale all'interno delle strutture di PTPN.

(128) PTPN è un gruppo di società di proprietà al 100 % dello Stato, che produce materie prime diverse, tra le quali l'olio di palma greggio. La Commissione ha riscontrato inoltre che PTPN è controllata direttamente dal governo dell'Indonesia. Nel corso della visita di verifica, il governo dell'Indonesia e PTPN hanno spiegato che il primo nomina tutti gli organi societari di PTPN. Più precisamente, il governo dell'Indonesia e PTPN hanno spiegato che:

(a) il governo dell'Indonesia nomina direttamente l'intero consiglio di amministrazione di PTPN;

(b) il consiglio di amministrazione è soggetto alla sorveglianza di un «consiglio di commissari», anch'esso nominato esclusivamente dal governo dell'Indonesia;

(c) tutti gli organi aziendali rispondono al governo dell'Indonesia.

(129) In aggiunta a quanto precede, l'inchiesta ha inoltre dimostrato che il consiglio di amministrazione è responsabile di tutte le decisioni pertinenti adottate dalle società del gruppo PTPN, compresa la decisione sulla strategia di fissazione dei prezzi per la vendita di olio di palma greggio e sull'accettazione delle offerte per l'olio di palma greggio nel contesto del sistema di aste ulteriormente descritto nel considerando 132. Alla luce del sistema di governance societaria sopra descritto, la Commissione ha concluso pertanto che il governo dell'Indonesia controlla di fatto tutti i processi decisionali di PTPN, esercitando quindi un'influenza decisiva su quest'ultima.

(130) Sulla base delle informazioni disponibili, la Commissione ha pertanto concluso che PTPN è soggetta al controllo del governo dell'Indonesia.

(131) L'inchiesta ha inoltre comprovato che il governo dell'Indonesia ha esercitato un controllo significativo su PTPN in sede di fissazione e accettazione dei prezzi dell'olio di palma greggio, e che PTPN fissa i prezzi per tale prodotto sul mercato interno indonesiano.

(132) PTPN organizza infatti aste giornaliere per l'olio di palma greggio. Per accedere alla piattaforma online, le aziende devono registrarsi. Gli elementi di prova raccolti nel corso dell'inchiesta indicano che gli unici requisiti che le imprese devono soddisfare per registrarsi sono di natura finanziaria e mirano a garantirne la solvibilità. La Commissione ha concluso che il prezzo al quale l'olio di palma greggio viene venduto in tali aste è fissato dal governo dell'Indonesia e non riflette condizioni di mercato non falsate.

(133) La Commissione è giunta a tale conclusione in considerazione del processo decisionale di PTPN. In particolare il governo dell'Indonesia ha spiegato che PTPN, prima di avviare la procedura di offerta giornaliera, individua un «prezzo ipotetico» per quel giorno. La Commissione ha tuttavia verificato che PTPN non è obbligata a rifiutare offerte al di sotto di tale «prezzo ipotetico». Al contrario, quando il prezzo offerto dal potenziale acquirente è inferiore a tale «prezzo ipotetico», la questione è sottoposta al consiglio di amministrazione che può decidere di accettare l'offerta. La Commissione ha avuto conferma durante la visita di verifica che è prassi comune accettare tali offerte. In ogni caso, il fatto che le decisioni sui prezzi siano prese dal consiglio di amministrazione di PTPN in cui è rappresentato esclusivamente il governo dell'Indonesia indica che tale governo esercita un controllo significativo su PTPN e sulle sue modalità operative in materia di fissazione dei prezzi.

(134) Alla luce del fatto che il consiglio di amministrazione di PTPN è nominato e risponde al governo dell'Indonesia, la Commissione ha concluso che quest'ultimo stabilisce di fatto il prezzo dell'olio di palma greggio sul mercato interno.

(135) Dall'inchiesta è inoltre emerso che per effetto del controllo significativo esercitato dal governo dell'Indonesia, PTPN non agisce come un operatore razionale sul mercato. Dalle informazioni disponibili risulta che, seguendo le direttive del governo dell'Indonesia, PTPN ha operato in perdita negli ultimi anni. Qualsiasi operatore razionale, ancor più un operatore razionale con un'importanza così cruciale per il mercato dell'olio di palma greggio, che agisse razionalmente, avrebbe massimizzato i suoi profitti e non avrebbe operato in perdita.

(136) L'inchiesta ha altresì messo in evidenza che, con l'istituzione di una tassa e di un prelievo all'esportazione sull'olio di palma greggio, il governo dell'Indonesia mette ulteriormente PTPN in una situazione economicamente irrazionale, spingendola a vendere olio di palma greggio sul mercato interno a un prezzo inferiore a quello che avrebbe potuto ottenere in assenza di tali limitazioni all'esportazione. PTPN è pertanto privata della possibilità di compiere scelte razionali e indotta a ottemperare all'obiettivo strategico perseguito con l'istituzione della tassa e del prelievo all'esportazione.

(137) Alla luce di quanto precede, la Commissione ha pertanto concluso che PTPN è un ente pubblico ([32]). Dagli elementi di prova disponibili risulta che PTPN esercita le funzioni di una pubblica amministrazione al momento della vendita di olio di palma greggio sul mercato e determina il prezzo che tutti gli altri fornitori di olio di palma greggio sul mercato devono seguire, come avviene coerentemente e sistematicamente. Come spiegato nel considerando 142, dall'inchiesta è effettivamente emerso che nessun fornitore di olio di palma greggio dei produttori esportatori ha venduto a prezzi superiori al prezzo fissato da PTPN. Tale fissazione dei prezzi è in linea con la portata e il contenuto delle politiche del governo dell'Indonesia riguardo ai settori dell'olio di palma greggio e del biodiesel. Poiché i fornitori di olio di palma greggio non hanno fornito informazioni sufficienti a dimostrare il contrario, la Commissione ha concluso che essi hanno allineato i loro prezzi a quelli stabiliti da PTPN al fine di ottemperare all'obiettivo strategico fissato dal governo di mantenere i prezzi dell'olio di palma greggio artificiosamente bassi.

(138) In ogni caso, se PTPN dovesse essere considerata un ente privato, gli stessi elementi di prova dimostrerebbero che come minimo il governo dell'Indonesia ha incaricato o dato ordine a PTPN di fissare i prezzi dell'olio di palma greggio a un livello artificiosamente basso, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), punto iv), del regolamento di base.

(139) Dall'inchiesta è emerso inoltre che il prezzo giornaliero sul mercato interno dell'olio di palma greggio rispecchiava fedelmente il prezzo di aggiudicazione delle aste giornaliere di PTPN.

(140) La Commissione ha osservato che i dati relativi alle aste sono pubblicamente a disposizione di tutte le società registrate nel sistema informatico di PTPN, indipendentemente dal fatto che abbiano partecipato a singole aste e che le loro offerte siano state accettate o meno. La Commissione ha potuto constatare che PTPN pubblica il risultato dell'asta giornaliera sulla sua piattaforma online il giorno dell'asta sempre alle 15.30, indicando il prezzo unitario esatto di aggiudicazione per l'olio di palma greggio.

(141) Tutti i produttori esportatori hanno confermato di effettuare negoziazioni giornaliere per l'acquisto di olio di palma greggio con un fornitore non di proprietà dello Stato e che di norma tali negoziazioni si svolgono una volta che sono disponibili i risultati delle aste di PTPN e il prezzo di partenza della negoziazione è costituito dai prezzi giornalieri di PTPN. I produttori esportatori hanno altresì spiegato che le differenze di prezzo tra i prezzi di PTPN e il prezzo negoziato con il fornitore di olio di palma greggio indipendente sono principalmente dovuti a costi logistici differenti. A tale proposito, i produttori esportatori hanno spiegato che i prezzi di PTPN sono stabiliti per consegne effettuate principalmente a Dumai (sull'isola di Sumatra) e Belawan, che si trova in una posizione ideale in termini di logistica. Altri fornitori indipendenti possono essere situati in zone più remote, quali ad esempio l'isola del Borneo, e pertanto i costi logistici aumentano. Di conseguenza i produttori esportatori hanno spiegato che il prezzo di PTPN tiene conto di un adeguamento per i costi di trasporto.

(142) La Commissione ha potuto verificare che durante il PI il prezzo unitario pagato dai produttori esportatori ai produttori di olio di palma greggio non di proprietà dello Stato è stato sempre identico o inferiore al prezzo di PTPN per quel giorno.

(143) Sulla base di tutti gli elementi di prova disponibili la Commissione ha concluso che, di fatto, tutti i fornitori di olio di palma greggio indipendenti in Indonesia, a prescindere dalle loro dimensioni, allineano i loro prezzi a quelli giornalieri di PTPN e che qualsiasi scostamento rispetto agli stessi deriva principalmente da costi logistici.

(144) La giurisprudenza dell'OMC ha spiegato il concetto di ordine impartito a un ente privato come l'esercizio di autorità da parte di una pubblica amministrazione su un ente privato. Nella controversia *US – Countervailing Duty on DRAMS*, l'organo di appello ha spiegato che tale ordine comporta effettivamente un esercizio di autorità da parte della pubblica amministrazione, ma ha anche chiarito che un'interpretazione di «ordine» limitata a una «imposizione» sarebbe troppo restrittiva in quanto «(…) è probabile che le pubbliche amministrazioni dispongano di altri strumenti per esercitare l'autorità su un ente privato. Alcuni di questi strumenti possono essere meno evidenti rispetto a una «imposizione» o non comportare il medesimo grado di coercizione».

([32]) Relazione dell'organo di appello, *US – Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS379/AB/R, 11 marzo 2011, DS 379, punto 318. Cfr. anche la relazione dell'organo di appello, *US - Carbon Steel* (India), WT/DS436/AB/R, 8 dicembre 2014, punti 4.9-4.10, 4.17-4.20, la relazione dell'organo di appello, *United States – Countervailing Duty Measures on Certain Products from China*, WT/DS437/AB/R, 18 dicembre 2014, punto 4.92 e la relazione dell'organo di appello, *United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS437/AB/RW, adottata il 16 luglio 2019, punto 5.96.

(145) La Commissione ha ritenuto che, con l'organizzazione di un meccanismo trasparente di fissazione dei prezzi, il governo dell'Indonesia per impartire ordini ai fornitori indonesiani di olio di palma greggio si avvalga di uno di tali strumenti meno evidenti ai quali fa riferimento l'organo di appello. Sulla base degli elementi di prova disponibili, la Commissione ha ritenuto che rendendo pubblico il prezzo unitario giornaliero dell'olio di palma greggio, il governo dell'Indonesia stabilisca di fatto un prezzo massimo al quale l'olio verrà venduto in quel determinato giorno. La trasparenza sul mercato consente agli acquirenti di conformare la propria condotta non acquistando olio di palma greggio da fornitori che chiedono un prezzo superiore a quello fissato dal governo dell'Indonesia.

(146) Inoltre, dall'inchiesta è emerso che, in termini di potere negoziale, il mercato è significativamente sbilanciato a favore degli acquirenti di olio di palma greggio. Il mercato dell'olio di palma greggio è in realtà piuttosto frammentato, considerando che il 40 % dell'offerta proviene da singoli agricoltori, dal 6 % al 9 % da PTPN e il resto da fornitori «di dimensioni maggiori» (rispetto ai singoli agricoltori) ma che detengono comunque quote di mercato modeste. Al contrario, in particolare per quanto concerne l'industria del biodiesel, gli acquirenti sono imprese più grandi che necessitano di volumi significativi di materie prime che in genere non possono soddisfare interamente con le loro forniture interne. In questo contesto, qualsiasi acquirente avrà un potere di acquisto significativo tale da poter resistere a qualsiasi tentativo da parte del suo fornitore di chiedere un prezzo superiore a quello fissato dal governo dell'Indonesia. Di conseguenza la Commissione ha concluso che, mediante la comunicazione in maniera trasparente dei prezzi giornalieri dell'olio di palma greggio, il governo dell'Indonesia fissi di fatto tramite PTPN i prezzi giornalieri massimi per tale prodotto in Indonesia. Tale prezzo di riferimento corrisponde agli orientamenti dati ai fornitori di olio di palma greggio di vendere il loro prodotto in Indonesia, in linea con gli obiettivi di politica pubblica perseguiti.

(147) La Commissione ha ritenuto che, con l'istituzione di una tassa e di un prelievo all'esportazione sull'olio di palma greggio, il governo dell'Indonesia metta i produttori di olio di palma greggio indonesiani in una situazione economicamente irrazionale, che li porta a vendere i loro prodotti sul mercato interno a un prezzo inferiore a quello che avrebbero potuto ottenere in assenza di tali limitazioni all'esportazione. Tali produttori sono pertanto privati della possibilità di compiere scelte razionali e sono indotti a ottemperare all'obiettivo strategico perseguito con l'istituzione della tassa e del prelievo all'esportazione.

(148) Se la tassa all'esportazione non è stata prelevata durante il periodo dell'inchiesta, il prelievo all'esportazione è stato riscosso. Tale circostanza ha influito sul comportamento dei fornitori di olio di palma greggio in quanto, imponendo tale prelievo, il governo dell'Indonesia ha di fatto ristretto la loro libertà di azione, limitando nella pratica il margine di decisione di tali fornitori in merito alla fissazione del prezzo al quale vendere i loro prodotti e ai mercati sui quali venderli. In assenza del prelievo all'esportazione, i produttori di olio di palma greggio che agiscono in modo razionale avrebbero cercato di massimizzare il proprio profitto esportando volumi ancora maggiori di olio di palma greggio anziché vendere la propria produzione sul mercato nazionale.

(149) Imponendo tali restrizioni, il governo dell'Indonesia ha impedito pertanto ai fornitori di olio di palma greggio di massimizzare il reddito che avrebbero potuto ottenere in assenza del prelievo all'esportazione.

(150) In linea con la conclusione dell'organo di appello nella controversia *US – Countervailing Duty on DRAMS*, la Commissione ha ritenuto che il governo dell'Indonesia impartisca ordini ai fornitori di olio di palma greggio ai sensi dell'articolo 1.1, lettera a), punto iv), dell'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative. In tal caso, infatti, l'organo di appello ha concluso che «può essere difficile individuare con precisione, ragionando per astratto, i tipi di azioni governative che costituiscono o meno un incarico o un ordine. La classificazione specifica usata per descrivere una determinata misura di una pubblica amministrazione non è necessariamente dispositiva. In effetti, come riconosciuto nel caso della Corea, in alcune circostanze, un «orientamento» emanato da una pubblica amministrazione può costituire un ordine. Nella maggior parte dei casi, ci si aspetterebbe che un incarico o un ordine dati a un ente privato comportino una qualche forma di minaccia o incentivo, che a sua volta potrebbe fungere da prova di un incarico o di un ordine. La determinazione della sussistenza di un incarico o di un ordine dipenderà dai fatti specifici del caso». Nel caso di specie, la Commissione, avvalendosi anche degli elementi di prova disponibili, ha concluso che il governo dell'Indonesia ha creato un sistema che induce i fornitori a vendere l'olio di palma greggio a un prezzo specifico, imponendo quindi loro di agire in tal senso. Come spiegato nei considerando 168 e 169, la Commissione ha stabilito che il prezzo pubblicato da PTPN costituisce il prezzo massimo applicabile sul mercato interno indonesiano ed è rispettato di fatto da tutti i produttori di biodiesel e di olio di palma greggio presenti sul mercato. Infine, con riferimento al requisito di una qualche forma di partecipazione da parte della pubblica amministrazione, occorre ricordare che PTPN è un ente pubblico e, di conseguenza, la sua attività può essere considerata un'attività del governo indonesiano sul mercato e l'attività di PTPN si qualifica in maniera evidente come un «nesso dimostrabile» tra la politica e la condotta degli enti privati coinvolti, che fungono da sostituti del governo dell'Indonesia nell'attuarne la politica.

(151) Con tali misure il governo dell'Indonesia induce pertanto i fornitori di olio di palma greggio a tenerlo in Indonesia in quanto essi non possono vendere ai prezzi più elevati che sarebbero praticati in Indonesia in assenza delle misure.

(152) In questo senso, i produttori di un input produttivo ricevono dal governo dell'Indonesia l'«incarico» o l'«ordine» di fornire beni agli utilizzatori nazionali di olio di palma greggio, segnatamente i produttori di biodiesel, per un corrispettivo inferiore all'importo che sarebbe adeguato. Ai produttori di olio di palma greggio è attribuita la responsabilità di creare in Indonesia un mercato interno caratterizzato da prezzi artificiosamente bassi.

(153) In altri termini, nell'applicare l'insieme delle misure descritte, il governo dell'Indonesia sa come i fornitori di olio di palma greggio risponderanno alle misure e quali saranno le conseguenze. La Commissione ha inoltre riscontrato che il governo dell'Indonesia interviene in modo attivo sul mercato dell'olio di palma greggio al fine di incoraggiare i fornitori privati a seguire le disposizioni loro imposte. Un articolo di stampa, ad esempio, ha reso noto che «il governo dell'Indonesia continua a promuovere la gestione sostenibile delle piantagioni di palma da olio grazie all'erogazione di 6,35 miliardi di IDR in fondi di reimpianto a favore di 135 piccoli coltivatori partner di Asian Agri». In tale articolo, il presidente dell'OPPF ha dichiarato che «la palma da olio è un settore di punta che contribuisce in modo significativo all'economia indonesiana. Dopo 25 anni, dobbiamo rinnovare il settore dell'olio di palma al fine di garantire un'elevata produttività secondo le esigenze dell'industria, lo sviluppo sostenibile e il miglioramento del benessere per i piccoli coltivatori e le comunità» ([33]). Da tale dichiarazione emerge chiaramente come il governo dell'Indonesia sostenga i produttori di olio di palma greggio essenzialmente a vantaggio dei produttori di biodiesel.

(154) Inoltre, da un altro articolo di stampa risulta che «l'Indonesia realizza attualmente un programma di sovvenzionamento del reimpianto di palme a favore dei piccoli coltivatori per contribuire a incrementare le rese senza ampliare le dimensioni delle piantagioni. Il governo intende reimpiantare 2,4 milioni di ettari di superficie coltivata a palma entro il 2025» ([34]), il che evidenzia ulteriormente come il governo dell'Indonesia stia sovvenzionando i produttori di olio di palma greggio per indurli a ottemperare agli obiettivi strategici.

(155) Anche se i fornitori di olio di palma greggio possono ridurre leggermente la produzione nazionale in risposta alle tasse all'esportazione e ad altre misure restrittive, la produzione non si è fermata né è diminuita in misura notevole. Al contrario, e salvo per il 2015, la produzione indonesiana di olio di palma greggio è aumentata costantemente di oltre il 5 % l'anno, e nel 2018 ha raggiunto 41 500 Mt. A tale proposito, l'articolo di stampa spiega che «oltre a riequilibrare le finanze pubbliche, il programma B20 mira anche a promuovere il consumo interno di olio di palma, sulla scia del calo dei prezzi di quest'anno» ([35]) dimostrando che il governo dell'Indonesia sostiene i fornitori di olio di palma greggio aumentando artificiosamente le loro vendite al fine di garantire che essi seguano le disposizioni loro imposte.

(156) La Commissione ha concluso che tale situazione è il risultato dell'incarico e dell'ordine impartito dal governo dell'Indonesia ai produttori di olio di palma greggio di fornire olio di palma greggio per un corrispettivo inferiore all'importo che sarebbe adeguato.

(157) A tale proposito la Commissione ha ritenuto che il semplice fatto che le tasse e/o i prelievi all'esportazione non siano menzionati esplicitamente nell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), del regolamento di base non escluda che essi rivestano la natura potenziale di un contributo finanziario e che in quanto tali rientrino nella definizione di sovvenzione a norma del regolamento di base e dell'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative. La Commissione ha fornito ampi elementi di prova del fatto che la tassa e il prelievo all'esportazione sull'olio di palma greggio sono stati utilizzati come strumento per indurre i produttori di olio di palma greggio a ottemperare agli obiettivi strategici fissati dallo Stato in una maniera che configura una sovvenzione compensabile, come specificato all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), del regolamento di base.

3.3.3.3. Incarico o ordine a enti privati ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), punto iv), del regolamento di base

(158) La Commissione ha quindi valutato se i produttori indonesiani di olio di palma greggio siano enti privati che hanno ricevuto un incarico o un ordine dal governo dell'Indonesia ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), punto iv), del regolamento di base.

(159) Dall'inchiesta è emerso che, a parte PTPN, tutti i produttori di olio di palma greggio in Indonesia sono agricoltori indipendenti o società private non collegate al governo dell'Indonesia. I produttori indipendenti di olio di palma greggio rappresentano più del 90 % del mercato e tutti i produttori esportatori si sono rivolti ad essi per coprire una parte delle loro necessità di olio di palma greggio.

([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) La Commissione ha pertanto concluso, in base ai dati disponibili, che tutti i produttori di olio di palma greggio sono enti privati incaricati dal governo dell'Indonesia, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), punto iv), del regolamento di base, di fornire olio di palma greggio per un corrispettivo inferiore all'importo che sarebbe adeguato.

3.3.3.4. Fornitura di olio di palma greggio per un corrispettivo inferiore all'importo che sarebbe adeguato

(161) Nella fase successiva, la Commissione ha verificato se i produttori di olio di palma greggio applicassero effettivamente la politica del governo indonesiano intesa a fornire olio di palma greggio per un corrispettivo inferiore all'importo che sarebbe adeguato. Tale verifica ha richiesto un'analisi dettagliata dell'evoluzione del mercato in Indonesia a fronte di un opportuno parametro di riferimento.

(162) Mediante l'insieme delle misure delineate, il governo dell'Indonesia ha indotto i produttori di olio di palma greggio a vendere sul mercato interno a prezzi inferiori rispetto a quelli che sarebbero stati praticati in condizioni diverse, vale a dire che, in assenza di tali misure, i produttori avrebbero esportato l'olio di palma greggio al prezzo praticato sul mercato mondiale, più elevato, o avrebbero semplicemente adeguato l'offerta e i prezzi ai vincoli esistenti sul mercato.

(163) La Commissione ha inoltre rilevato che, nonostante le asserzioni del governo dell'Indonesia secondo cui il prezzo fissato da PTPN per il suo olio di palma greggio è equo perché il prezzo ipotetico si basa sull'indice dei prezzi dell'olio di palma greggio malese, i prezzi interni in Indonesia sono inferiori a quelli di mercato. Per giungere a questa conclusione, la Commissione ha confrontato i prezzi dell'olio di palma greggio sul mercato interno indonesiano con quelli in vigore sul mercato malese. L'esito di questo esercizio è stato che i prezzi dell'olio di palma greggio sul mercato interno indonesiano sono costantemente inferiori a quelli malesi e il prezzo medio dell'olio di palma greggio durante il periodo dell'inchiesta è stato pari a 540 USD per tonnellata in Indonesia contro 599 USD per tonnellata in Malaysia.

(164) A tale proposito il governo dell'Indonesia nella sua risposta al questionario ha fornito dati storici relativi all'andamento dei prezzi dell'olio di palma greggio sul mercato interno rispetto a quelli internazionali.

(165) La Commissione non ha verificato la metodologia di adeguamento CIF utilizzata dal governo dell'Indonesia per produrre la tabella di cui sopra. Tuttavia i dati forniti indicano chiaramente che i prezzi interni indonesiani sono stati costantemente inferiori a quelli del mercato internazionale, anche nel caso in cui la metodologia applicata fosse stata favorevole al governo dell'Indonesia.

(166) Si può giungere a un risultato analogo dell'inchiesta anche confrontando l'andamento dei prezzi dell'olio di palma greggio sul mercato interno durante il periodo dell'inchiesta con l'andamento del prezzo dell'olio di palma greggio esportato dall'Indonesia.

(167) Sulla base delle informazioni fornite dal governo dell'Indonesia, i prezzi dell'olio di palma greggio sul mercato interno indonesiano durante il periodo dell'inchiesta sono stati costantemente inferiori di circa il 10 % rispetto ai prezzi all'esportazione dell'olio di palma greggio indonesiano, sulla scorta delle statistiche delle esportazioni indonesiane.

(168) In relazione ai prezzi dell'olio di palma greggio praticati da fornitori non di proprietà dello Stato, dall'inchiesta è emerso altresì che tutti gli acquisti di olio di palma greggio in Indonesia sono effettuati ai prezzi giornalieri di PTPN, adeguati tenendo conto dei costi di trasporto. Di conseguenza, soprattutto per gli acquisti a pronti, il prezzo di PTPN ha rappresentato di fatto il prezzo massimo dell'olio di palma greggio per quel dato giorno. Le informazioni fornite dai produttori esportatori nelle loro risposte al questionario hanno confermato questo risultato dell'inchiesta. La Commissione ha verificato diverse transazioni e, per tutte, ha riscontrato che il prezzo unitario pagato al fornitore indipendente pertinente era inferiore o uguale al prezzo giornaliero di PTPN. In nessuna delle transazioni verificate, la Commissione ha riscontrato un prezzo superiore al prezzo di PTPN per quel giorno.

(169) Di conseguenza la Commissione ha ritenuto che le misure del governo dell'Indonesia inducano i fornitori di olio di palma greggio a fornire, tra gli altri ai produttori di biodiesel, olio di palma greggio per un corrispettivo inferiore all'importo che sarebbe adeguato, fissando di fatto un prezzo massimo sul mercato interno indonesiano dell'olio di palma greggio.

3.3.3.5. Funzioni che di norma spettano alla pubblica amministrazione e attività che non differisce in sostanza dalla prassi della pubblica amministrazione

(170) Per quanto riguarda il criterio relativo alle funzioni che «di norma spettano» alla pubblica amministrazione, non ancora ulteriormente chiarito dal *panel*, la Commissione ha ritenuto che la fornitura alle società nazionali di materie prime presenti in un dato paese sia una funzione che di norma spetta alla pubblica amministrazione. A norma del diritto internazionale generale, gli Stati hanno sovranità sulle proprie risorse naturali. Benché godano di un'ampia discrezionalità nell'organizzazione dello sfruttamento delle risorse naturali, la loro sovranità si traduce di norma in uno specifico potere normativo della pubblica amministrazione. A tale proposito, è irrilevante se una pubblica amministrazione svolga o meno abitualmente questa funzione. La Commissione ha quindi ritenuto che la fornitura di olio di palma greggio prodotto nel territorio indonesiano all'industria indonesiana del biodiesel sia una funzione che di norma spetta alla pubblica amministrazione.

(171) Per quanto riguarda il criterio che l'attività svolta «non differisca in sostanza», la Commissione ha rilevato che la formulazione è nata nella relazione del 1960 del *panel* sul riesame a norma dell'articolo XVI:5, in cui è stata utilizzata una formulazione analoga in relazione a prelievi finanziati dai produttori, che si è ritenuto non differissero, in sostanza, dalle prassi di tassazione e di sovvenzionamento della pubblica amministrazione. Alla luce di quanto esposto, questo criterio è soddisfatto qualora sia constatato che la fornitura di beni da parte degli enti privati incaricati non differisce in sostanza dall'ipotesi in cui tali beni siano stati forniti dalla stessa pubblica amministrazione. La Commissione ha ritenuto che sia questo il caso di specie. Il governo dell'Indonesia, invece di fornire gli input produttivi direttamente all'industria del biodiesel per conseguire il proprio obiettivo di politica pubblica di promuovere lo sviluppo dell'industria del biodiesel, comprese le sue potenzialità di esportazione, induce tramite una serie di misure enti privati a farlo per suo conto. Inoltre, nella misura in cui la fornitura di beni da parte della pubblica amministrazione comporta alcuni costi operativi (come la concessione di sovvenzioni agli input produttivi o la rinuncia a redditi mediante la fornitura di beni per un corrispettivo inferiore all'importo che sarebbe adeguato), tale azione dovrebbe essere intesa come una funzione che di norma spetta alla pubblica amministrazione ([36]).

3.3.3.6. Conclusione

(172) Alla luce di quanto precede, la Commissione ha concluso che l'insieme delle misure adottate dal governo dell'Indonesia ha determinato un contributo finanziario sotto forma della fornitura ai produttori esportatori indonesiani di biodiesel di olio di palma greggio per un corrispettivo inferiore all'importo che sarebbe adeguato, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), punto iv), del regolamento di base.

3.3.3.7. Sostegno al reddito o ai prezzi

(173) Oltre a quanto precede, e per i motivi esposti in appresso, la Commissione ha ritenuto che l'insieme delle misure adottate dal governo dell'Indonesia con il suo intervento sul mercato dell'olio di palma greggio possa altresì qualificarsi come sostegno al reddito e ai prezzi concesso dal governo dell'Indonesia a favore dei produttori indonesiani di biodiesel ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), del regolamento di base.

(174) Le categorie «contributo finanziario» e «sostegno al reddito o ai prezzi» infatti non si escludono a vicenda. In effetti, l'organo di appello ha confermato che la gamma di misure governative in grado di fornire sovvenzioni [a titolo di «contributo finanziario»] è ulteriormente ampliata dal concetto di «sostegno al reddito o ai prezzi» di cui all'articolo 1.1, lettera a), 2) ([37]). Questa interpretazione è coerente anche con l'oggetto e lo scopo dell'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative, vale a dire aumentare e migliorare il complesso di norme del GATT relative all'utilizzo di sovvenzioni e misure compensative ([38]). Pertanto, la constatazione che una misura costituisce un contributo finanziario non osta a che la stessa misura possa essere qualificata anche come sostegno al reddito o ai prezzi. Analogamente, una misura che non soddisfa i requisiti necessari per essere considerata un incarico o un ordine ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), punto iv), del regolamento di base può rientrare nella più ampia categoria del sostegno al reddito o ai prezzi ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), del regolamento di base.

(175) L'espressione «sostegno al reddito o ai prezzi» è contenuta nell'articolo XVI del GATT, disposizione cui fa riferimento incrociato l'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), del regolamento di base. L'articolo XVI del GATT riguarda qualsivoglia sovvenzione, compresa qualsivoglia forma di sostegno al reddito o ai prezzi, che contribuisce direttamente o indirettamente ad aumentare le esportazioni di qualsiasi prodotto dal suo territorio o a ridurne le importazioni. In tal senso, il sostegno al reddito o ai prezzi costituisce un'altra forma di sovvenzione ([39]).

(176) Il termine «qualsivoglia forma» indica l'ampia portata di questa categoria, nel senso che include tutte le forme scelte da una pubblica amministrazione che comportano un sostegno al reddito o ai prezzi. In questo senso, secondo la definizione del dizionario il termine «*form*» (forma) si riferisce a «*one of the different modes in which a thing exists or manifests itself; a species, kind, or variety*» (uno dei diversi modi in cui una cosa esiste o si manifesta; una specie, un genere o una varietà) o anche «*manner, method, way*» (maniera, metodo, modo) ([40]). Quindi, l'espressione «qualsivoglia forma» comprende qualsiasi modo o maniera in cui la pubblica amministrazione fornisce sostegno al reddito o ai prezzi a favore di qualcuno ([41]).

([36]) Cfr. la relazione del *panel*, *United States – Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (Drams) from Korea*, WT/DS296, 21 febbraio 2005, nota 57 («[S]i ritiene che il riferimento alle funzioni «che di norma spettano alla pubblica amministrazione» debba essere inteso anche come comprensivo delle funzioni di imposizione fiscale e di copertura di costi operativi. […] Nella misura in cui i prestiti e le misure di ristrutturazione comportano un'imposizione fiscale e la copertura di costi operativi, essi possono rientrare nell'ambito di applicazione di tale disposizione.»).

([37]) Relazione dell'organo di appello, *United States - Final Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada*, WT/DS257/AB/R, adottata il 17 febbraio 2004, DSR 2004:II, pag. 571, punto 52.

([38]) Relazione dell'organo di appello, *United States – Countervailing Duties on Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Germany*, WT/DS213/AB/R e Corr. 1, adottata il 19 dicembre 2002, DSR 2002:IX, pag. 3779, punto 73, nota 65.

([39]) Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Van Gerven del 7 marzo 1989, *Fediol/Commissione*, C-70/87, ECLI:EU:C:1989:110, nota 33.

([40]) Oxford English Dictionary online, voci I.5.b e I.10.

([41]) *Panel* del GATT sulle sovvenzioni e sul commercio di Stato, Relazione sulle sovvenzioni, L/1160, 23 marzo1960 (Il *panel* ha convenuto che «un sistema in base al quale una pubblica amministrazione, direttamente o indirettamente, mantiene un determinato prezzo mediante acquisti e rivendite in perdita rappresenta una sovvenzione»).

(177) «*Support*» (sostegno) denota «*the action of contributing to the success or maintaining the value of something*» (l'azione di contribuire al successo o al mantenimento del valore di qualcosa) ([42]). Il termine «sostegno» è utilizzato spesso nel contesto dell'agricoltura, con riferimento a programmi di sostegno governativi ([43]). Il significato di «sostegno» nell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), del regolamento di base si riferisce all'azione della pubblica amministrazione che contribuisce al successo o al mantenimento del valore dei prezzi o del reddito percepito da qualcuno.

(178) La Commissione riconosce che le azioni intraprese dalla pubblica amministrazione possono avere effetti collaterali incidentali e casuali sui redditi di una persona o possono determinare in qualche modo un sostegno dei prezzi ([44]). Affinché tale sostegno possa rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), del regolamento di base, deve esistere un nesso dimostrabile tra le azioni della pubblica amministrazione e gli effetti del sostegno al reddito o ai prezzi che ne derivano per qualcuno. Tale nesso dovrebbe essere determinato sulla base dell'insieme delle prove disponibili, tra cui la natura, la concezione e il funzionamento previsto delle misure adottate dalla pubblica amministrazione.

(179) Infine, il riferimento «ai sensi dell'articolo XVI del GATT 1994» riguarda tutte le forme di sostegno al reddito o ai prezzi che contribuiscono, direttamente o indirettamente, ad aumentare le esportazioni di «qualsiasi prodotto» dal territorio di un membro dell'OMC o a ridurre le importazioni di tale prodotto nel suo territorio. Questo effetto, potenziale o effettivo, è contemplato esplicitamente nell'articolo XVI:1 del GATT 1994: «... compresa qualsivoglia forma di sostegno al reddito o ai prezzi, la quale direttamente o indirettamente produca l'effetto di aumentare le esportazioni di qualsiasi prodotto dal suo territorio o di ridurne le importazioni».

(180) In sintesi, l'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), del regolamento di base, analogamente all'articolo 1.1, lettera b), dell'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative, copre qualsiasi forma di misura di una pubblica amministrazione che comporti un sostegno al reddito o ai prezzi e abbia l'effetto, potenziale o reale ([45]), di aumentare le esportazioni di qualsiasi prodotto dal territorio di un membro dell'OMC o di ridurre le importazioni di tale prodotto nel suo territorio.

(181) In linea con questa interpretazione, oltre a esaminare se l'insieme delle misure adottate dal governo dell'Indonesia si possa caratterizzare come «contributo finanziario», la Commissione ha analizzato anche se la serie di misure del governo dell'Indonesia si possa caratterizzare anche come sostegno al reddito o ai prezzi a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), del regolamento di base. A tale proposito, la Commissione ha esaminato in primo luogo se il governo dell'Indonesia intende sostenere la creazione e lo sviluppo dell'industria del biodiesel, in secondo luogo quale tipo di misure sono state adottate dal governo dell'Indonesia per sostenere l'industria del biodiesel e in terzo luogo se tali misure erano qualificabili come «qualsivoglia forma di sostegno al reddito o ai prezzi» ai sensi dell'articolo XVI del GATT 1994. In sintesi, la Commissione intende esaminare se il governo dell'Indonesia si sia prefisso l'obiettivo strategico di sostenere lo sviluppo dell'industria del biodiesel, gli strumenti utilizzati dal governo a tal fine e se tali strumenti o azioni del governo dell'Indonesia possano essere qualificati come sostegno al reddito o ai prezzi ai sensi dell'articolo XVI del GATT 1994.

(a) ***Intenzione del governo dell'Indonesia di sostenere l'industria nazionale del biodiesel quale obiettivo di politica pubblica***

(182) Il governo dell'Indonesia, mediante il regolamento presidenziale n. 66/2018, attua esplicitamente una politica a sostegno dello sviluppo dell'industria nazionale del biodiesel. Da alcune dichiarazioni pubbliche del governo dell'Indonesia, già riportate in precedenza al considerando 119, risulta evidente la sua intenzione di controllare i prezzi dell'olio di palma greggio a vantaggio dei produttori di biodiesel: «gli obiettivi strategici in merito alle tasse all'esportazione su materie prime comprendono la stabilizzazione dei prezzi, la promozione dello sviluppo di impianti di trasformazione a valle […]» o «gli obiettivi dei dazi all'esportazione consistono nel garantire la disponibilità di materie prime e nello stimolare la crescita dei settori industriali interni dell'olio di palma a valle».

(183) La Commissione ha inoltre raccolto elementi che provano che il governo dell'Indonesia ha attuato nel corso degli anni una chiara politica di promozione e di sostegno all'espansione dell'industria del biodiesel. In un articolo di stampa, il direttore generale per l'energia rinnovabile ha dichiarato che l'Indonesia intendeva rendere obbligatorio l'uso di carburanti misti biodiesel per tutti i veicoli e tutti i macchinari pesanti dal 1º settembre 2018. In tale

([42]) Oxford English Dictionary online, voce I.3.b.

([43]) Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative, articolo 15.4 («[…] se aumenta l'onere sui programmi di sostegno governativi»); cfr. anche l'accordo sull'agricoltura, articolo 6 e allegati II e III («sostegno interno»).

([44]) Relazione del *panel*, *China – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-Rolled Electrical Steel from the United States*, WT/DS414/R e Add.1, adottata il 16 novembre 2012, confermata dalla relazione dell'organo di appello, WT/DS414/AB/R, DSR 2012: XII, pag. 6369, punto 7.86.

([45]) Per effetti «potenziali» si intendono gli effetti che discendono naturalmente dall'architettura, dalla concezione e dalla struttura generale della misura, senza che siano necessari effetti «osservati» o reali sul mercato.

articolo di stampa si afferma inoltre che «le stazioni di distribuzione di carburanti indonesiane non saranno autorizzate a vendere carburante diesel non miscelato una volta che saranno in vigore le nuove norme», specificando «che le società sorprese a vendere carburante non miscelato saranno multate» ([46]). A tale proposito, in un altro articolo di stampa si spiega che «l'Indonesia si propone di imporre che tutto il diesel utilizzato nel paese contenga biodiesel a partire dal prossimo mese [settembre 2018] al fine di promuovere il consumo di olio di palma, abbattere le importazioni di carburanti e ridurre il forte divario delle partite correnti» ([47]).

(184) In un altro articolo di stampa è stato inoltre spiegato che «in Indonesia, secondo il Jakarta Post, il governo è impegnato al massimo per aumentare la domanda di biodiesel da olio di palma e sta ora studiando la possibilità di convertire al biodiesel gli impianti a diesel della società elettrica statale PLN. Sta inoltre valutando la possibilità di autorizzare i produttori di energia elettrica privati che utilizzano per tale produzione biodiesel anziché diesel fossile a vendere tale energia direttamente a PLN. Il governo ha già incrementato le quantità di biodiesel miscelato dalle ferrovie e dai macchinari pesanti in aggiunta al trasporto su strada» ([48]).

(185) L'obiettivo di sostenere l'industria del biodiesel è stato ulteriormente confermato dalle dichiarazioni pubbliche rese dal viceministro dell'Alimentazione e dell'agricoltura. In un articolo di stampa, egli ha dichiarato che «la produzione di biodiesel dell'Indonesia potrebbe aumentare del 40 %, raggiungendo 7 milioni di tonnellate nel 2019, rispetto a circa 5 milioni di tonnellate quest'anno [2018], grazie a **un nuovo programma di promozione del consumo locale di biodiesel**» (grassetto aggiunto) ([49]).

(186) Il governo dell'Indonesia ha annunciato esplicitamente il suo sostegno all'industria del biodiesel con l'istituzione dell'OPPF, il cui mandato consiste di fatto esclusivamente nel sostenere tale industria. Tale sostegno è proseguito fino a dopo il periodo dell'inchiesta, poiché durante tale periodo e fino ad agosto 2018 l'OPPF ha versato somme di denaro ai produttori di biodiesel. Questo obiettivo dell'OPPF è stato chiaramente esplicitato anche in dichiarazioni pubbliche. In un articolo di stampa, l'OPPF si è detto «fiducioso di potere farsi carico di ulteriori sovvenzioni versate ai produttori nell'ambito della nuova politica del governo sul biodiesel per il resto dell'anno» e il presidente del fondo ha inoltre affermato che «nella prima metà del 2018 il fondo ha riscosso 6,4 mila miliardi di rupie grazie al prelievo all'esportazione sull'olio di palma, il che rappresenta quasi il 60 % dell'obiettivo di 10,9 mila miliardi di rupie di quest'anno, la maggior parte dei quali è utilizzata per incentivare la produzione di energie rinnovabili». Nello stesso articolo si spiega anche che «tale politica [l'obbligo di miscelazione] farà aumentare anche le sovvenzioni versate a 19 produttori di biocarburanti, tra cui i gruppi Wilmar e Sinar Mas. Il fondo, noto anche come BPDPKS, stima che la politica in questione raddoppierà la domanda di biocarburanti nel secondo semestre di quest'anno fino a raggiungere 2,1 milioni di chilolitri» ([50]).

(187) La Commissione ha pertanto concluso che l'intenzione del governo dell'Indonesia di sostenere la creazione e lo sviluppo dell'industria indonesiana del biodiesel è palese.

(b) ***Iniziative del governo a favore dello sviluppo dell'industria del biodiesel***

(188) Grazie a diversi strumenti, il governo dell'Indonesia interviene sul mercato dell'olio di palma greggio al fine di promuovere lo sviluppo dell'industria del biodiesel. In primo luogo, il governo dell'Indonesia ha istituito un sistema di restrizioni all'esportazione (tasse all'esportazione e prelievi all'esportazione) utilizzato come strumento per far diminuire i prezzi dell'olio di palma greggio in Indonesia a vantaggio dei settori industriali a valle, compresi i produttori di biodiesel. In secondo luogo, il governo dell'Indonesia, attraverso la società di proprietà statale PTNP, fissa di fatto i prezzi dell'olio di palma greggio a livelli artificiosamente bassi, che gli altri fornitori di olio di palma greggio seguono in ossequio alla politica stabilita dal governo a sostegno dello sviluppo dell'industria del biodiesel. Il governo dell'Indonesia si avvale anche di altre misure, quali le sovvenzioni dirette ai produttori di olio di palma greggio, per assicurarsi che essi ottemperino agli obiettivi strategici fissati.

(189) Tutte queste misure devono essere inquadrate nel più ampio contesto dell'incentivazione dello sviluppo dell'industria del biodiesel, ad esempio attraverso la definizione di obblighi di miscelazione, nonché l'istituzione dell'OPPF a vantaggio dei produttori di biodiesel. Il governo dell'Indonesia infatti ha istituito un sistema che crea artificiosamente un'elevata domanda di biodiesel grazie all'obbligo di miscelazione. Il governo dell'Indonesia ha istituito il cosiddetto obbligo di miscelazione B20 ([51]). Nel contesto di tale programma, per diverse applicazioni,

([46]) https://www.reuters.com/article/us-indonesia-biodiesel/indonesia-to-make-biodiesel-use-compulsory-from-september-1-official-idUSKBN1KM4WK, consultato il 17.7.2019.
([47]) https://www.reuters.com/article/us-indonesia-biodiesel/indonesia-bets-big-on-biodiesel-to-limit-costs-of-oil-imports-idUSKBN1KS0CC, consultato il 17.7.2019.
([48]) https://www.biofuelsdigest.com/bdigest/2019/01/08/indonesia-wants-to-push-for-power-production-from-palm-oil-biodiesel/, consultato il 17.7.2019.
([49]) https://www.ofimagazine.com/news/indonesian-biodiesel-production-could-grow-by-40, consultato il 17.7.2019.
([50]) https://jakartaglobe.id/context/indonesia-oil-palm-estate-fund-adequate-to-support-b20-biodiesel-policy/, consultato il 17.7.2019.
([51]) L'obbligo di miscelazione è stato istituito dal regolamento del ministero dell'Energia e delle risorse minerarie n. 12/2015.

come ad esempio il trasporto pubblico, gli operatori sono soggetti all'obbligo di legge di utilizzare come carburante una miscela di diesel minerale e biodiesel che deve contenere almeno il 20 % di biodiesel. Tale obbligo di miscelazione è destinato ad aumentare fino al 30 % nel prossimo futuro. A tale proposito la Commissione ha ritenuto che, in assenza della presenza combinata dell'obbligo di miscelazione e dell'OPPF, in Indonesia la domanda di biodiesel sarebbe inferiore e, di conseguenza, le entrate derivanti dalla vendita di biodiesel sarebbero necessariamente nettamente inferiori.

(190) La Commissione ha concluso pertanto, sulla base dei dati disponibili, che il governo dell'Indonesia ha posto in essere una serie di misure nell'intento di intervenire sul mercato per ottenere un particolare risultato, ossia che i produttori di biodiesel beneficino di prezzi artificiosamente bassi per l'olio di palma greggio che rappresenta circa il 90 % dei loro costi di produzione.

(c) ***L'insieme delle misure adottate dal governo dell'Indonesia si configura come una «qualsivoglia forma di sostegno al reddito o ai prezzi» ai sensi dell'articolo XVI del GATT 1994***

(191) Con la serie di misure di cui sopra, il governo dell'Indonesia fornisce sostegno al reddito a favore dell'industria del biodiesel. Le condizioni normative adottate dal governo dell'Indonesia non hanno come effetto collaterale la vendita da parte dei fornitori di olio di palma greggio della loro produzione ai produttori di biodiesel a prezzi inferiori a quelli disponibili a livello internazionale. Tale risultato è ricercato e conseguito con successo attraverso le misure adottate dal governo dell'Indonesia. L'insieme delle misure istituite dal governo dell'Indonesia consente ai produttori di biodiesel di avere accesso alla loro principale materia prima e al loro più consistente elemento di costo a un prezzo inferiore al prezzo del mercato mondiale, il che si traduce poi in profitti artificiosamente più elevati derivanti principalmente dalle esportazioni verso mercati terzi. In tal senso, le misure del governo dell'Indonesia contribuiscono al reddito percepito dai produttori di biodiesel. Senza tali misure i produttori di biodiesel non beneficerebbero degli effetti distorsivi sull'olio di palma greggio prodotti dall'intervento dello Stato.

(192) Tutte queste misure dimostrano che l'industria indonesiana del biodiesel è sostenuta e stimolata artificiosamente dal governo dell'Indonesia. Questo risultato dell'inchiesta è corroborato dal numero crescente di produttori di biodiesel in Indonesia e dal forte aumento della capacità produttiva e delle esportazioni negli ultimi 10 anni, come illustrato nella tabella che segue.

Tabella 2

Sviluppo dell'industria indonesiana del biodiesel in milioni di litri)

Anno	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Capacità produttiva (nominale)	3 128	3 921	3 921	4 881	5 670	5 670	6 887	10 898	11 547	11 357
Utilizzo degli impianti (%)	10,5 %	19,9 %	46,2 %	46,5 %	52,0 %	69,9 %	24,0 %	33,5 %	29,6 %	34,3 %
Produzione	330	780	1 812	2 270	2 950	3 962	1 653	3 656	3 416	3 900
Esportazioni di biodiesel dall'Indonesia	204	563	1 440	1 608	1 942	1 569	343	476	187	1 772
Esportazioni (% della produzione)	62 %	72 %	79 %	71 %	66 %	40 %	21 %	13 %	5 %	45 %
Consumi	119	223	359	669	1 048	1 845	860	3 008	2 572	3 300
Scorte finali	22	16	29	27	11	559	1 009	1 181	1 839	1 439
Numero di produttori	20	22	22	22	26	26	27	30	32	31

Fonte: risposte al questionario da parte del governo dell'Indonesia, Indonesia Biofuels Annual 2018 GAIN Report e statistiche delle esportazioni tratte dal Global Trade Atlas (dati 2018, stimati, escluse le statistiche delle esportazioni).

(193) Come si può evincere dalla tabella, l'industria del biodiesel è stata un settore prevalentemente orientato all'esportazione. Quando le esportazioni sono diminuite in passato soprattutto a causa dell'esistenza di misure di difesa commerciale nell'Unione, le scorte sono aumentate in modo significativo.

(194) La Commissione ha concluso pertanto che il governo dell'Indonesia fornisce sostegno al reddito o ai prezzi all'industria del biodiesel ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), del regolamento di base.

3.3.3.8. Vantaggio

(195) Poiché la maggior parte delle misure del governo dell'Indonesia mirava ad abbassare artificiosamente il prezzo dell'olio di palma greggio sul mercato interno, la Commissione ha esaminato se il sostegno del governo dell'Indonesia all'industria del biodiesel conferisse un vantaggio ricorrendo alla differenza tra i prezzi pagati dai produttori nazionali di biodiesel allorché si approvvigionano di olio di palma greggio sul mercato interno e un parametro di riferimento basato sulle condizioni di mercato vigenti in Indonesia per l'olio di palma greggio.

(196) La Commissione ha ritenuto che tale differenza abbia comportato un vantaggio a favore dei produttori indonesiani di biodiesel che potevano acquistare la materia prima principale per il loro processo di produzione ad un prezzo inferiore a quello del mercato internazionale. Questo metodo comparativo ha inoltre garantito l'assenza di un doppio conteggio con altre sovvenzioni soggette a compensazione nella presente inchiesta, che forniscono anch'esse sostegno al reddito o ai prezzi a favore dei produttori indonesiani di biodiesel.

(197) I prezzi di acquisto hanno dovuto essere confrontati con un opportuno parametro di riferimento. A norma dell'articolo 6, lettera d), del regolamento di base, l'adeguatezza del corrispettivo si determina in relazione alle condizioni di mercato vigenti relativamente alla merce in questione nel paese in cui ha luogo la fornitura, ossia l'Indonesia, compresi prezzo, qualità, disponibilità, commerciabilità, trasporto e altre condizioni di acquisto ([52]).

(198) La Commissione ha ritenuto che i prezzi all'esportazione FOB dell'olio di palma greggio dall'Indonesia verso il resto del mondo rilevati nelle statistiche delle esportazioni indonesiane costituiscano un parametro di riferimento adeguato poiché sono stabiliti in base a principi del libero mercato, riflettono le condizioni di mercato vigenti in Indonesia e non sono soggetti a distorsioni causate dall'intervento del governo. La Commissione è giunta a tale conclusione in quanto le importazioni di olio di palma greggio in Indonesia erano marginali e quindi non rappresentative; pertanto non si è potuto individuare un prezzo interno non soggetto a distorsioni per l'olio di palma greggio. La Commissione ha ritenuto inoltre che il parametro di riferimento utilizzato sia quello più prossimo al prezzo che sarebbe praticato sul mercato interno indonesiano in assenza dell'intervento del governo dell'Indonesia. Infine, la Commissione ha analizzato anche altri possibili parametri di riferimento, come il prezzo CIF dell'olio di palma greggio al porto di Rotterdam. Poiché tale prezzo comprendeva un mix di olio di palma greggio originario di molti paesi diversi dall'Indonesia, la Commissione lo ha considerato un parametro di riferimento meno adeguato con riferimento alle condizioni di mercato vigenti in Indonesia. Ad ogni modo, la Commissione ha osservato che la differenza di prezzo tra i vari parametri di riferimento è minima.

(199) La Commissione ha calcolato la media mensile per il periodo dell'inchiesta dei prezzi all'esportazione FOB a livello mondiale dall'Indonesia e ha ritenuto che i prezzi così calcolati rappresentino l'indicatore indiretto più preciso per i prezzi indonesiani dell'olio di palma greggio sul mercato interno non soggetti a distorsioni.

(200) La Commissione ha quindi confrontato il prezzo interno dell'olio di palma greggio corrisposto dai produttori indonesiani con il valore di riferimento calcolato come illustrato al considerando 199.

(201) L'importo complessivo della differenza rappresenta il «risparmio» ottenuto dai produttori indonesiani di biodiesel che acquistano olio di palma greggio sul mercato interno indonesiano soggetto a distorsioni, rispetto al prezzo che avrebbero pagato in assenza di distorsioni. Questo importo complessivo rappresenta in ultima analisi il vantaggio conferito ai produttori indonesiani dal governo dell'Indonesia durante il periodo dell'inchiesta.

3.3.3.9. Specificità

(202) La serie di misure adottate dal governo dell'Indonesia era intesa ad avvantaggiare determinate industrie, tra cui l'industria nazionale del biodiesel. Benché le distorsioni relative all'olio di palma greggio conferiscano vantaggi anche ad altri prodotti a valle diversi dal biodiesel, il vantaggio è accordato solo a determinate industrie indonesiane, ossia quelle attive nella catena del valore dell'olio di palma greggio. Questo risultato dell'inchiesta è supportato dalle dichiarazioni politiche del governo dell'Indonesia stesso e dai successivi atti legislativi che attuano e modificano la disciplina della tassa e del prelievo all'esportazione. Ad esempio, il regolamento n. 128/PMK.011/2011 ha previsto specificamente quanto segue: «nel contesto del sostegno agli sforzi a valle dell'industria dell'olio da palma, al fine di aumentare il valore aggiunto a valle è necessario riorganizzare le tariffe dei dazi all'esportazione». Tali misure sono pertanto specifiche a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), del regolamento di base.

3.3.4. *Conclusione*

(203) Tramite una serie di misure, tra cui tasse e prelievi all'esportazione, nonché fissando di fatto i prezzi sul mercato, il governo dell'Indonesia ha indotto i produttori nazionali di olio di palma greggio a vendere il loro prodotto sul mercato interno, dando loro «l'incarico» o «l'ordine» di fornire questa materia prima in Indonesia per un

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

corrispettivo inferiore all'importo che sarebbe adeguato. Le misure in questione hanno ottenuto l'effetto perseguito di distorcere il mercato dell'olio di palma greggio in Indonesia e di portare il prezzo a un livello artificiosamente basso, a vantaggio dell'industria del biodiesel a valle. La fornitura di olio di palma greggio per un corrispettivo inferiore all'importo che sarebbe adeguato è una funzione che di norma spetta alla pubblica amministrazione in vista del perseguimento dell'obiettivo di politica pubblica di sostenere l'industria del biodiesel, e la prassi seguita a tale proposito dai fornitori di olio di palma greggio non differisce in sostanza dalla prassi delle pubbliche amministrazioni allorché perseguono obiettivi strategici analoghi mediante altre forme di sostegno (quali sovvenzioni o rinuncia a entrate).

(204) La Commissione ha pertanto concluso che il governo dell'Indonesia ha fornito un contributo finanziario ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), punto iv), del regolamento di base, interpretato e applicato in conformità alle pertinenti norme dell'OMC, di cui all'articolo 1.1, lettera a), 1), punto iv), dell'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative. In subordine, la Commissione ha inoltre concluso che il governo dell'Indonesia fornisce un sostegno al reddito o ai prezzi ai produttori di biodiesel tramite il suo intervento sul mercato dell'olio di palma greggio, conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), del regolamento di base, letto alla luce dell'articolo 1.1, lettera a), 2), dell'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative.

(205) La Commissione ha inoltre concluso che tale contributo finanziario conferisce un vantaggio specifico ai beneficiari.

(206) Alla luce di quanto precede, la Commissione ha constatato che tramite una serie di misure il governo dell'Indonesia ha fornito sostegno all'industria del biodiesel, anche attraverso la fornitura di olio di palma greggio per un corrispettivo inferiore all'importo che sarebbe stato adeguato. Il vantaggio conferito ai beneficiari dal governo dell'Indonesia è specifico e pertanto configura una sovvenzione compensabile.

3.3.5. *Calcolo dell'importo della sovvenzione*

(207) Conformemente all'articolo 5 del regolamento di base, la Commissione ha calcolato l'importo della sovvenzione compensabile per ciascun produttore esportatore in termini di vantaggio conferito al beneficiario individuato durante il PI. La Commissione ha valutato il vantaggio come la somma delle differenze tra i prezzi pagati per l'olio di palma greggio acquistato sul mercato interno e il prezzo di riferimento dell'olio di palma greggio calcolato per ciascun mese del periodo dell'inchiesta. Conformemente all'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento di base, la Commissione ha ripartito tali importi di sovvenzione in base al fatturato totale della produzione basata sull'olio di palma greggio dei produttori esportatori durante il periodo dell'inchiesta quale denominatore adeguato, dato che la sovvenzione ha conferito un vantaggio all'intera produzione di prodotti a base di olio di palma greggio e non soltanto al prodotto in esame o alla produzione destinata alle esportazioni.

(208) L'aliquota della sovvenzione accertata per quanto concerne questa serie di misure durante il periodo dell'inchiesta per i produttori esportatori è la seguente:

Società	Aliquota della sovvenzione
PT Ciliandra Perkasa	0,13 %
PT Intibenua Perkasatama e PT Musim Mas (gruppo Musim Mas)	4,40 %
PT Pelita Agung Agrindustri e PT Perata Hijau Palm Oleo (gruppo Permata)	5,15 %
PT Wilmar Nabati Indonesia e PT Wilmar Bioenergi Indonesia (gruppo Wilmar)	3,43 %

3.4. **Sostegno governativo tramite la rinuncia a entrate altrimenti dovute: regime delle «*bonded zone*» (zone franche)**

3.4.1. *Il regime di sovvenzione*

(209) Il regime delle zone franche denominate «*bonded zone*» è stato introdotto dal governo dell'Indonesia con il regolamento del ministero delle Finanze n. 147/PMK.04/2011 e ulteriormente modificato dai regolamenti del ministero delle Finanze n. 255/PMK.04/2011 e n. 120/PMK.04/2013.

(210) Queste particolari zone franche sono definite come zone all'interno del territorio doganale della Repubblica di Indonesia nelle quali si applica una sospensione dei dazi all'importazione o un'esenzione dall'IVA in relazione alle merci importate. Tanto la sospensione quanto l'esenzione si applicano a beni strumentali, materie prime e materiali di sostegno.

(211) Durante la visita di verifica, il governo dell'Indonesia ha spiegato che non vi sono zone predefinite del territorio della Repubblica di Indonesia identificate come «*bonded zone*» ma che le società possono presentare domanda e, se la loro domanda viene accolta, i loro locali diventano una zona franca di tale tipo.

3.4.1.1. Ammissibilità

(212) Durante la visita di verifica, il governo dell'Indonesia ha inoltre spiegato che il regime delle zone franche è accessibile soltanto alle «società orientate all'esportazione», ossia le società che ricavano più del 50 % del loro fatturato dalle esportazioni. Durante la visita di verifica il governo dell'Indonesia ha inoltre spiegato che, ai sensi del regolamento del ministero delle Finanze n. 4/2014, è possibile ottenere un'esenzione dal requisito di cui sopra e pertanto anche le società non orientate all'esportazione possono beneficiare di tale regime. Tuttavia, gli elementi di prova raccolti nel corso dell'inchiesta non hanno consentito di individuare alcun criterio oggettivo stabilito dalla legislazione per la concessione di tale esenzione. Al contrario, una traduzione di cortesia della legislazione riporta che «*la raccomandazione di cui all'articolo 1 può essere prevista dopo aver preso in considerazione*:

(a) il prodotto della società richiedente, qualora si tratti di un mercato sostitutivo di importazione diretta di beni simili destinata a soddisfare la domanda del mercato interno,

(b) qualsiasi diminuzione di esportazione e/o

(c) la protezione delle industrie nazionali che producono prodotti simili a quelli della zona franca in considerazione della capacità dell'industria locale di soddisfare la domanda interna».

(213) In merito a quanto precede, durante la visita di verifica il governo dell'Indonesia ha spiegato che alle società dell'industria del biodiesel viene normalmente concessa l'esenzione dall'obbligo di ricavare più del 50 % del loro fatturato dalle esportazioni. Secondo la spiegazione fornita durante la visita di verifica, lo scopo è sostenere le società del settore del biodiesel nell'ottemperare gli obblighi di miscelazione imposti dal governo dell'Indonesia.

(214) La Commissione ha pertanto concluso che la concessione della suddetta esenzione è interamente a discrezione del governo dell'Indonesia.

(215) Infine il governo dell'Indonesia ha spiegato che questo regime è accessibile soltanto alle società che importano merci nella Repubblica di Indonesia per l'ulteriore trasformazione. Di conseguenza i meri importatori non possono presentare domanda per ottenere lo status di «*bonded zone*».

3.4.1.2. I vantaggi conferiti dall'essere in una «*bonded zone*»

(216) All'interno di questa specifica zona franca il processo di importazione è sospeso fino a quando le società non vendono i prodotti finiti all'interno del territorio della Repubblica di Indonesia. In altri termini, i dazi all'importazione sono sospesi sui prodotti importati in queste zone franche fino a quando non vengono venduti sul mercato interno indonesiano. Se un prodotto (ad esempio un macchinario) rimane in queste zone franche o viene esportato direttamente, il dazio all'importazione non è mai dovuto.

(217) Analogamente ai dazi all'importazione, anche il pagamento dell'IVA dovuta sulle merci importate viene sospeso fino a quando i prodotti finiti non vengono venduti sul mercato interno. Se un prodotto (ad esempio un macchinario) rimane nella zona franca o viene esportato direttamente, l'IVA non è mai dovuta.

(218) Nell'ambito di questo regime, la sospensione del dazio all'importazione e l'esenzione dall'IVA sono concessi sulle importazioni di beni strumentali (come i macchinari utilizzati nel processo di produzione di biodiesel), materie prime e pezzi di ricambio.

3.4.1.3. Applicazione delle disposizioni dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento di base

(219) Per quanto riguarda le informazioni richieste dalla Commissione nel corso della procedura in merito al regime delle zone franche, Wilmar non ha collaborato pienamente con la Commissione. La Commissione ha informato Wilmar che avrebbe potuto dover ricorrere ai dati disponibili a norma dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento di base, nell'esaminare l'esistenza e la portata del presunto sostegno fornito all'industria del biodiesel mediante l'esenzione dal dazio all'importazione su macchinari e merci importati in una zona franca («*bonded zone*»).

(220) Nella lettera di richiesta di maggiori informazioni inviata il 15 febbraio 2019, la Commissione ha chiesto a Wilmar di fornire talune informazioni in merito alle importazioni di input produttivi e macchinari a partire dalla data di costituzione di ciascuna delle entità collegate (produttori di biodiesel e fornitori di olio di palma greggio). Nella sua risposta alla lettera di richiesta di maggiori informazioni, Wilmar ha fornito una risposta parziale a tale richiesta di informazioni sostenendo di aver incontrato difficoltà tecniche nella raccolta della serie completa di dati richiesti. Una spiegazione analoga è stata data durante la visita di verifica. La Commissione è stata quindi in grado di verificare soltanto una serie limitata di dati.

(221) Di conseguenza, per quanto concerne il presunto sostegno concesso all'industria del biodiesel attraverso l'esenzione dai dazi all'importazione su macchinari e merci importati all'interno di una zona doganale del tipo «*bonded zone*», Wilmar non ha fornito le informazioni e gli elementi di prova richiesti dalla Commissione nella sua lettera di richiesta di maggiori informazioni e durante la visita di verifica.

(222) L'assenza di informazioni e/o documenti necessari e pertinenti di cui sopra ostacola significativamente l'inchiesta. In effetti, ha causato serie difficoltà alla Commissione nel giungere a risultati dell'inchiesta accurati e fondati in relazione a questo regime di sovvenzione.

(223) Wilmar ha osservato innanzitutto che le informazioni richieste non erano necessarie ai sensi dell'articolo 28 del regolamento di base e che ad ogni modo le informazioni parziali da essa presentate erano conformi all'articolo 28, paragrafo 3, del regolamento di base. Wilmar ha altresì sostenuto di non essere in possesso delle informazioni che non ha fornito.

(224) A tale riguardo, la Commissione ha osservato che l'affermazione secondo cui Wilmar non era in grado di reperire tali informazioni non può essere accettata poiché ciò è dovuto, secondo quanto asserito, a una questione tecnica che rende il recupero di tali informazioni troppo gravoso. Di conseguenza la Commissione ha ritenuto che il gruppo Wilmar fosse in possesso di tali informazioni e avrebbe potuto recuperarle per fornire una risposta completa alla lettera di richiesta di maggiori informazioni.

(225) In secondo luogo, le informazioni richieste sono necessarie, soprattutto alla luce del fatto che manca del tutto una quantità significativa di dati riguardanti l'importo del dazio soggetto a esenzione all'importazione. Ciò impedisce pertanto alla Commissione di determinare l'importo preciso delle sovvenzioni ricevute dal gruppo Wilmar nel contesto del regime in esame.

(226) La Commissione ha inoltre osservato che l'affermazione di Wilmar secondo la quale la Commissione non avrebbe richiesto ulteriormente tali informazioni non è accettabile. Durante la visita di verifica la Commissione ha infatti chiesto se le informazioni mancanti fossero disponibili e ha preso atto che non lo erano.

(227) La Commissione si è basata in parte sui dati disponibili per le conclusioni concernenti questi aspetti specifici, in conformità all'articolo 28 del regolamento di base.

3.4.2. *Analisi*

3.4.2.1. Contributo finanziario

(228) Per il motivo esposto in appresso la Commissione ha ritenuto che l'esenzione dai dazi all'importazione concessa sui macchinari dal regime delle zone franche denominate «*bonded zone*» costituisca un contributo finanziario del governo dell'Indonesia ai produttori esportatori sotto forma di rinuncia a entrate altrimenti dovute.

(229) Come indicato ai considerando da 216 a 218, le imprese situate in tali zone franche godono i) dell'esenzione dai dazi all'importazione sui macchinari e sulle materie prime importati e ii) dell'esenzione dall'IVA sui macchinari e sulle materie prime importati. Tanto i dazi all'importazione quanto l'IVA restano soggetti a esenzione fino a quando il bene importato viene venduto sul mercato interno. Ciò significa che le società che si trovano in zone franche possono non versare mai i dazi all'importazione e l'IVA su beni che non escono mai dalla zona franca, quali i macchinari, o che vengono esportati direttamente.

(230) La Commissione ha inoltre constatato che tutti i produttori esportatori hanno beneficiato di questo regime esclusivamente allorché hanno importato macchinari e pezzi di ricambio per i loro impianti di biodiesel. Poiché la principale materia prima per la produzione di biodiesel è in effetti l'olio di palma greggio, e che esso è tutto di produzione interna, i potenziali importi non riscossi sulle materie prime importate sembrano essere trascurabili.

(231) Alla luce di quanto precede, la Commissione ha quindi constatato che i produttori esportatori non hanno sostanzialmente mai corrisposto il dazio all'importazione e l'IVA sui macchinari da essi importati. Tali macchinari vengono infatti importati nella zona franca corrispondente allo scopo di allestire lo stabilimento di produzione e una volta installati non lasciano mai tale zona.

(232) Di conseguenza la Commissione ha concluso che l'esenzione dai dazi all'importazione sulle importazioni di macchine e apparecchiature configura la rinuncia ad entrate o la non riscossione delle stesse ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, punto ii), del regolamento di base. Per quanto riguarda l'esenzione dell'IVA, la Commissione ha ritenuto che anche in quel caso il governo dell'Indonesia rinunci ad entrate pubbliche, in quanto in circostanze normali i produttori esportatori pagherebbero dapprima l'IVA allo Stato per compensarla poi al momento della vendita sul mercato interno ([53]).

([53]) Relazioni dell'organo di appello, *Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges*, WT/DS472/AB/R e Add.1 / WT/DS497/AB/R e Add.1, adottate l'11 gennaio 2019, punti 5.212 – 5.221.

3.4.2.2. Vantaggio

(233) L'inchiesta ha dimostrato che i macchinari utilizzati nelle zone franche sono in genere importati e che una volta installati non abbandonano mai tali zone. Di conseguenza il dazio all'importazione su tali macchinari non diventa mai in effetti esigibile. Per quanto riguarda l'esenzione dall'IVA sui macchinari e sui pezzi di ricambio importati, la Commissione ha constatato che i produttori esportatori hanno anche beneficiato del vantaggio del mantenimento della disponibilità di cassa ([54]).

(234) Alla luce di quanto precede la Commissione ha pertanto ritenuto che tale regime conferisca un vantaggio ai produttori esportatori collocandoli in una situazione finanziaria migliore di quella nella quale si verrebbero a trovare in assenza del regime. In effetti, in assenza del regime avrebbero dovuto versare l'IVA e il dazio sull'importazione di macchinari e di pezzi di ricambio.

3.4.2.3. Specificità

(235) Il regime è specifico perché è riservato soltanto a determinate società in funzione dell'andamento delle loro esportazioni e della loro ubicazione in zone geografiche specifiche all'interno della giurisdizione dell'autorità concedente, conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), e all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento di base.

3.4.3. *Conclusione*

(236) La Commissione ha riscontrato che attraverso una serie di misure il governo dell'Indonesia ha fornito sostegno all'industria del biodiesel anche attraverso la rinuncia ad entrate altrimenti dovute concernenti il regime delle zone franche e l'esenzione dai dazi all'importazione e dall'IVA sui macchinari e sui pezzi di ricambio importati. Il vantaggio conferito ai beneficiari dal governo dell'Indonesia è specifico e pertanto configura una sovvenzione compensabile.

3.4.4. *Calcolo dell'importo della sovvenzione*

(237) La Commissione ha calcolato il vantaggio derivante ai produttori esportatori da questo regime per quanto concerne l'esenzione dai dazi all'importazione sui macchinari importati come l'importo totale del dazio non versato, ripartito sul periodo dell'inchiesta in base alla vita utile degli attivi sottostanti. Per quanto riguarda l'esenzione dall'IVA sui macchinari e sulle materie prime importati, il vantaggio è stato trascurabile e non ha quindi avuto un'incidenza sostanziale sui risultati finali.

(238) L'aliquota della sovvenzione accertata per quanto concerne questa serie di misure durante il periodo dell'inchiesta per i produttori esportatori ammonta a quanto segue:

Società	Aliquota della sovvenzione
PT Ciliandra Perkasa	0,03 %
PT Intibenua Perkasatama e PT Musim Mas (gruppo Musim Mas)	0,12 %
PT Pelita Agung Agrindustri e PT Perata Hijau Palm Oleo (gruppo Permata)	0,16 %
PT Wilmar Nabati Indonesia e PT Wilmar Bioenergi Indonesia (gruppo Wilmar)	0,11 %

3.5. **Altri regimi**

(239) La denuncia ha individuato una serie di sovvenzioni e regimi di sovvenzione supplementari attuati, in particolare, attraverso la rinuncia a entrate altrimenti dovute o la mancata riscossione delle stesse come gli sgravi dell'imposta sul reddito per determinati investimenti, le sovvenzioni alla creazione di zone industriali, i benefici fiscali a favore dell'industria di punta e l'erogazione di finanziamenti all'esportazione e garanzie a condizioni preferenziali da parte dell'Indonesia Eximbank.

(240) Poiché la Commissione non ha riscontrato elementi di prova concernenti il ricorso a tali regimi da parte dei produttori esportatori, essi saranno trattati tutti congiuntamente nella presente sezione.

([54]) Relazioni del panel, *Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges*, WT/DS472/R, Add.1 e Corr.1 / WT/DS497/R, Add.1 e Corr. 1, adottate l'11 gennaio 2019, modificate dalle relazioni dell'organo d'appello WT/DS472/AB/R / WT/DS497/AB/R, punti 7.491 – 7.494.

3.5.1. *Sgravi dell'imposta sul reddito per determinati investimenti*

(241) La denuncia ha sostenuto che questo regime concede agevolazioni sull'imposta sul reddito per gli investimenti in determinati settori di attività e/o in determinate regioni con l'obiettivo di incrementare gli investimenti diretti esteri e nazionali in Indonesia. In particolare, la denuncia sostiene che questo regime concede:

(a) una deduzione fiscale netta del 30 % dell'investimento totale, applicata per 6 anni al 5 % annuo;

(b) un ammortamento accelerato;

(c) l'addebito di un'imposta sul reddito per i dividendi versati a soggetti fiscali stranieri secondo un'aliquota del 10 % o inferiore in base all'accordo in vigore destinato ad evitare la doppia imposizione;

(d) una compensazione delle perdite per più di 5 anni ma non più di 10 anni.

(242) L'inchiesta ha ampiamente confermato le affermazioni contenute nella denuncia. Dall'inchiesta è emerso infatti che il programma è stato istituito il 1º gennaio 2007, ai sensi del regolamento governativo n. 1/2007 ed è stato rinnovato e modificato il 6 aprile 2015 dal regolamento governativo n. 18/2015 che è stato successivamente modificato dal regolamento governativo n. 9/2016. Sebbene il regolamento governativo n. 18/2015 abroghi il regolamento governativo n. 1/2007, le società che ricevono vantaggi ai sensi del regolamento governativo n. 1/2017 possono continuare a beneficiarne fino alla data di scadenza originaria di tali vantaggi.

(243) Ai sensi di questo regime, le società che effettuano investimenti in regioni specifiche del territorio della Repubblica di Indonesia e in settori industriali specifici possono beneficiare dei seguenti incentivi:

(a) una deduzione fiscale netta del 30 % dell'investimento totale, applicata per 6 anni al 5 % annuo;

(b) un ammortamento accelerato;

(c) l'addebito di un'imposta sul reddito per i dividendi versati a soggetti fiscali stranieri secondo un'aliquota del 10 % o inferiore in base all'accordo in vigore destinato ad evitare la doppia imposizione;

(d) una compensazione delle perdite per più di 5 anni ma non più di 10 anni.

(244) Durante la visita di verifica, il governo dell'Indonesia ha spiegato che il regime è applicabile per investimenti in regioni diverse da Giava o Sulawesi e che l'ubicazione pertinente ai fini dell'ammissibilità è quella in cui viene effettuato l'investimento e non quella in cui ha sede la società che effettua l'investimento. Il governo dell'Indonesia ha inoltre confermato che la catena del valore dell'olio di palma greggio, compresi i produttori di biodiesel, è ammissibile a beneficiare di questo regime.

(245) Dall'inchiesta è emerso che, per vari motivi, nessuno dei produttori esportatori si è avvalso di questo regime. Le società o erano in perdita e quindi non avevano alcuna imposta sul reddito da dedurre oppure non erano ammissibili poiché non soddisfacevano la condizione della regione specifica degli investimenti.

(246) Dato che nessun produttore esportatore ha beneficiato del regime, la Commissione non ha esaminato ulteriormente questo regime.

3.5.2. *Sovvenzione alla creazione di zone industriali*

(247) Il denunciante sostiene che, nel contesto del regime a favore della creazione di zone industriali, il governo dell'Indonesia sovvenziona i produttori di biodiesel indonesiani concedendo loro vari incentivi. In particolare, secondo la denuncia il governo dell'Indonesia ha istituito la cosiddetta «sovvenzione alla creazione di zone industriali» ai sensi del regolamento n. 142/2015. Nel contesto di questo regime, qualsiasi «*società industriale*» situata in una «*zona industriale*» ottiene incentivi fiscali e può inoltre ricevere incentivi regionali.

(248) Secondo la denuncia questo regime fornisce un contributo finanziario ai produttori indonesiani di biodiesel sotto forma della rinuncia da parte del governo dell'Indonesia a entrate altrimenti dovute e conferisce un vantaggio agli esportatori indonesiani di biodiesel pari al risparmio fiscale. La denuncia sostiene altresì che questo regime è specifico dato che soltanto talune imprese all'interno di una zona industriale possono beneficiare del regime alle condizioni stabilite nel regolamento.

(249) Dall'inchiesta è emerso che tale regime è stato istituito dal governo dell'Indonesia per sostenere l'attività industriale localizzata in zone geografiche specifiche, definite dall'articolo 1.4 del regolamento governativo n. 142 del 2015 come una zona di attività industriale centrale dotata di infrastrutture di sostegno sviluppate e gestite dalla Industrial Estate Company.

(250) L'inchiesta ha inoltre rilevato che tale regime può fornire vantaggi ai beneficiari in quanto il regolamento del ministero delle Finanze n. 105/2016 prevede talune prestazioni relative all'imposta sul reddito delle società, nonché esenzioni dall'IVA e dai dazi all'importazione.

(251) Dall'inchiesta è tuttavia emerso che nessuno dei produttori esportatori si è avvalso di questo regime e pertanto la Commissione non ha esaminato ulteriormente tale regime.

3.5.3. *Benefici fiscali a favore dell'industria di punta*

(252) La denuncia sostiene che tramite il programma di benefici fiscali a favore dell'industria di punta il governo dell'Indonesia concede una serie di incentivi fiscali destinati ad aumentare gli investimenti diretti nelle cosiddette «industrie di punta». In particolare, la denuncia sostiene che questo regime è stato istituito nel 2011 con il regolamento del ministero delle Finanze n. 130/2011. È stato quindi riveduto più volte. Una delle più recenti revisioni è stata quella del 29 marzo 2018, con il regolamento del ministero delle Finanze n. 35/2018.

(253) Secondo la denuncia questo regime fornisce un contributo finanziario ai beneficiari sotto forma della rinuncia da parte del governo dell'Indonesia a entrate altrimenti dovute e conferisce un vantaggio a tali beneficiari in termini di risparmio fiscale.

(254) Dall'inchiesta è emerso che il regime in oggetto consiste sostanzialmente in una riduzione dell'imposta sulle società per le imprese che svolgono determinate attività (le cosiddette industrie di punta) elencate nel regolamento del ministero delle Finanze n. 159/2015, modificato dal regolamento del ministero delle Finanze n. 103/2016. L'inchiesta ha altresì constatato che oltre ad essere attive in una «industria di punta» così come definita dal ministero delle Finanze, le imprese, per poter beneficiare di questo regime, devono investire almeno 1 000 000 000 000,00 IDR (mille miliardi di rupie) per tutti i settori delle industrie di punta, escluso il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) che introduce l'alta tecnologia. Le società del settore delle TIC possono investire un importo minimo di 500 000 000 000,00 ID (cinquecento miliardi di rupie) per beneficiare del vantaggio previsto. In aggiunta a quanto sopra, si applicano altri criteri di ammissibilità e in particolare il deposito di almeno il 10 % dell'importo del piano di investimento presso banche indonesiane, mantenendo un rapporto debito/patrimonio netto almeno pari a 4:1 e avendo lo status di entità giuridica indonesiana dal 15 agosto 2011.

(255) Dall'inchiesta è tuttavia emerso che nessuno dei produttori esportatori si è avvalso di questo regime e pertanto la Commissione non ha esaminato ulteriormente tale regime.

3.5.4. *Erogazione di finanziamenti all'esportazione e garanzie a condizioni preferenziali da parte dell'Indonesia Eximbank*

(256) La denuncia afferma che Lempabaga Pembiyaan Ekspor Indonesia («Eximbank»), una banca al 100 % di proprietà dello Stato, funge da istituto finanziario speciale del ministero delle Finanze destinato a sostenere il commercio estero dell'Indonesia. Secondo il denunciante, in questa veste, la Eximbank fornisce un finanziamento preferenziale all'esportazione ai settori industriali indonesiani dell'olio di palma a valle che comprendono i produttori di biodiesel.

(257) Secondo la denuncia, l'obiettivo della Eximbank è sostenere le politiche del governo nel quadro della promozione del programma nazionale di esportazioni attraverso la fornitura di finanziamenti nazionali all'esportazione; inoltre, sempre stando alla denuncia, nella sua relazione annuale per il 2017 la Eximbank ha dichiarato altresì di essere impegnata a sostenere attivamente le industrie indonesiane legate all'olio di palma che costituiscono la parte principale della sua clientela.

(258) La denuncia sostiene inoltre che l'ampia gamma di servizi finanziari, quali il finanziamento delle esportazioni, le garanzie all'esportazione, l'assicurazione all'esportazione e i servizi di consulenza forniti dalla Eximbank, si qualifica come un contributo finanziario da parte del governo dell'Indonesia. La denuncia aggiunge altresì che ai sensi della legge 2/2009 la funzione della Eximbank consiste nel fornire finanziamenti per qualsiasi transazione o progetto insostenibile per le banche commerciali allo scopo di incrementare le esportazioni. In questo contesto, la denuncia sostiene che, secondo la relazione annuale per il 2017 della Eximbank, quest'ultima deteneva attivi da finanziamenti e crediti con tassi di interesse nominali anche pari allo 0 %, denominati tanto in rupie indonesiane quanto in valute estere. Nella denuncia viene asserito pertanto che, pur non essendo possibile determinare con precisione il tasso di interesse applicato dalla Eximbank ai produttori di biodiesel, tale tasso sarebbe tuttavia inferiore al valore di mercato e costituirebbe quindi un vantaggio a loro favore.

(259) Dall'inchiesta è emerso che la Eximbank è stata istituita dal governo dell'Indonesia ai sensi della legge 2/2009 ed eroga finanziamenti sotto forma di capitale circolante e/o di investimento. Più precisamente, l'inchiesta ha rivelato che la Eximbank svolge le seguenti attività:

— garanzie concesse a esportatori indonesiani, importatori e offerenti all'estero in relazione all'esecuzione di progetti;

— agevolazioni assicurative per gli esportatori nel caso in cui le agenzie di assicurazione all'esportazione esistenti non siano in grado di fornire servizi;

— servizi di consulenza tramite servizi di consulenza e assistenza a banche, istituti finanziari, esportatori produttori di beni destinati all'esportazione, in particolare piccole e medie imprese e cooperative.

(260) Dall'inchiesta è emerso che nessuno dei produttori esportatori, tranne uno, aveva un rapporto contrattuale con la Eximbank. Ciò nonostante la Commissione ha verificato tutti i prestiti stipulati tra i produttori esportatori e qualsiasi banca di proprietà dello Stato. A tale riguardo la Commissione è riuscita a verificare che il tasso di interesse applicato dalle banche di proprietà dello Stato sui prestiti è paragonabile ai parametri di riferimento internazionali, tanto per i prestiti denominati in rupie indonesiane («IDR») quanto per quelli denominati in USD. Per quanto concerne i prestiti denominati in IDR, la Commissione ha confrontato il tasso di interesse pagabile dai produttori esportatori nel corso della durata del prestito con i rendimenti delle obbligazioni indonesiane di durata analoga, come disponibili su Bloomberg. La Commissione ha riscontrato che i due valori sono comparabili.

(261) Di conseguenza, dato che la Commissione non ha stabilito che sia stato conferito un vantaggio tramite questo regime, non ha provveduto a un'ulteriore analisi dello stesso.

3.6. **Conclusioni relative alla sovvenzione**

(262) La Commissione ha calcolato l'importo delle sovvenzioni compensabili per ciascun produttore esportatore in conformità alle disposizioni del regolamento di base esaminando ciascuna sovvenzione o programma di sovvenzione, e ha sommato tali cifre per calcolare l'importo totale delle sovvenzioni per ogni produttore esportatore durante il periodo dell'inchiesta. Per determinare la sovvenzione complessiva riportata in appresso, la Commissione ha innanzitutto calcolato la percentuale di sovvenzionamento, ossia l'importo della sovvenzione come percentuale del fatturato totale della società. In seguito, questa percentuale è stata utilizzata per calcolare la sovvenzione destinata alle esportazioni del prodotto in esame verso l'Unione durante il periodo dell'inchiesta. Successivamente è stato calcolato l'importo della sovvenzione per tonnellata di prodotto in esame esportato nell'Unione durante il periodo dell'inchiesta, e i relativi margini sono stati calcolati come percentuale del valore costo, assicurazione e nolo («CIF») delle stesse esportazioni per tonnellata.

(263) In considerazione della piena collaborazione dei produttori esportatori indonesiani, l'importo per «tutte le altre società» è stato fissato in via provvisoria al livello dell'importo massimo stabilito per le società che hanno collaborato.

Società	Aliquota della sovvenzione
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %
PT Intibenua Perkasatama e PT Musim Mas (gruppo Musim Mas)	16,3 %
PT Pelita Agung Agrindustri e PT Perata Hijau Palm Oleo (gruppo Permata)	18,0 %
PT Wilmar Nabati Indonesia e PT Wilmar Bioenergi Indonesia (gruppo Wilmar)	15,7 %
Tutte le altre società	18,0 %

4. **PREGIUDIZIO**

4.1. **Definizione di industria dell'Unione e produzione dell'Unione**

(264) Durante il periodo dell'inchiesta, il prodotto simile era fabbricato da 44 produttori dell'Unione membri dell'EBB e da altri 196 produttori noti non membri. Tutti questi produttori costituiscono «l'industria dell'Unione» ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento di base.

(265) Come indicato ai considerando da 17 a 20, la Commissione aveva selezionato un campione di tre produttori dell'Unione che rappresentavano il 18 % della produzione totale dell'Unione del prodotto simile.

(266) Sulla base delle informazioni trasmesse dall'EBB riguardo all'industria dell'Unione, la Commissione ha stabilito pari a circa 13 milioni di tonnellate la produzione totale di biodiesel dell'Unione durante il periodo dell'inchiesta.

(267) L'EBB raggruppa i dati relativi alla produzione che essa riceve dai propri membri, i quali rappresentano circa il 70 % della produzione di biodiesel dell'Unione. Per quanto riguarda i produttori non membri, che costituiscono circa il 30 % della produzione di biodiesel dell'Unione, l'EBB raccoglie le informazioni concernenti la produzione dalle pertinenti associazioni nazionali e da altre fonti pubblicamente accessibili.

(268) La metodologia e la correttezza dei dati raccolti dall'EBB sono state controllate mediante una visita di verifica a norma dell'articolo 26 del regolamento di base, condotta presso la sede dell'EBB.

Tabella 3

Produzione dell'Unione (in tonnellate)

	2015	2016	2017	PI
Produzione totale dell'Unione	11 789 896	11 958 862	13 071 053	13 140 582
Indice	*100*	*101*	*111*	*111*

Fonte: EBB.

(269) La produzione totale di biodiesel dell'Unione è aumentata gradualmente dell'11 % tra il 2015 e il 2017. È rimasta stabile tra il 2017 e la fine del periodo dell'inchiesta. Se confrontata con il consumo dell'Unione riportato nella tabella 4, la produzione dell'industria dell'Unione non ha tenuto il passo con la domanda e la differenza è stata coperta con biodiesel importato.

4.2. **Consumo dell'Unione**

(270) Per stabilire il consumo dell'Unione, la Commissione ha sommato le importazioni di biodiesel nell'Unione alle vendite dell'industria dell'Unione sul mercato dell'Unione.

(271) Il consumo dell'Unione ha registrato il seguente andamento:

Tabella 4

Consumo dell'Unione (in tonnellate)

	2015	2016	2017	PI
Consumo totale dell'Unione	11 791 953	11 435 468	14 202 128	15 634 102
Indice	*100*	*97*	*120*	*133*

Fonte: EBB, statistiche delle importazioni dell'UE.

(272) Il consumo di biodiesel dell'Unione è rimasto stabile fino al 2016. Nel 2017 e nel periodo dell'inchiesta è aumentato del 33 % rispetto al 2015. Il consumo di biodiesel dipende da due fattori principali: il consumo di diesel e il tenore di biodiesel in tale carburante.

(273) Il costante aumento della domanda e la produzione dell'Unione dipendono dalla politica energetica dell'Unione. La direttiva 2009/28/CE sulle energie rinnovabili («RED») ([55]) dispone che «*ogni Stato membro assicura che la propria quota di energia da fonti rinnovabili in tutte le forme di trasporto nel 2020 sia almeno pari al 10 % del consumo finale di energia nel settore dei trasporti nello Stato membro*». La direttiva consente a ciascuno Stato membro di stabilire i propri obiettivi specifici per paese.

(274) La seconda direttiva sulle energie rinnovabili [direttiva (UE) 2018/2001 «RED II»] è stata pubblicata il 21 dicembre 2018 ([56]), dopo la fine del periodo dell'inchiesta. La direttiva prosegue la politica dei carburanti rinnovabili utilizzati nel settore dei trasporti, continua a portare avanti l'obiettivo dell'uso del 10 % di energie rinnovabili nei trasporti e stabilisce i criteri di sostenibilità dei biocarburanti per tutti i biocarburanti prodotti o consumati nell'UE.

(275) Il fatto che una quantità maggiore di biodiesel sia miscelata al diesel minerale è un elemento importante nell'analisi delle tendenze del mercato del biodiesel nell'Unione. Il costo di produzione e i prezzi del biodiesel in generale sono più elevati del costo di produzione e dei prezzi del diesel minerale. La legislazione dell'UE obbliga i produttori di combustibili (raffinerie) ad acquistare biodiesel per miscelarlo con combustibili fossili.

([55]) Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (GU L 140 del 5.6.2009, pag. 16).

([56]) Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (GU L 328 del 21.12.2018, pag. 82).

(276) Il consumo di biodiesel è direttamente collegato alle misure introdotte in ciascuno Stato membro al fine di rispettare gli obblighi di miscelazione che impongono di miscelare determinati livelli di biodiesel ai combustibili fossili. Il consumo di biodiesel è destinato ad aumentare con l'aumento del numero di Stati membri che recepiscono gli obiettivi della direttiva UE nella loro legislazione nazionale.

(277) Un altro fattore importante riguarda il consumo di carburante diesel per il trasporto stradale nell'Unione. Tale consumo è trainato dalla situazione economica generale dell'Unione, che determina la necessità di trasportare merci e persone.

(278) Un altro fattore concernente il consumo di carburante diesel (e di conseguenza di biodiesel) nell'Unione è il consumo efficiente del carburante da parte di autocarri, autobus ed autovetture diesel. Un consumo più efficiente del carburante determina direttamente un minor consumo di diesel. Un altro fattore è il passaggio da motori diesel a motori che utilizzano altri tipi di carburante, quali i motori a benzina, GPL/metano, ibridi e completamente elettrici.

4.3. **Importazioni dal paese interessato**

4.3.1. *Volume e quota di mercato delle importazioni dal paese interessato*

(279) La Commissione ha calcolato il volume delle importazioni di biodiesel e la rispettiva quota di mercato sulla base della banca dati Surveillance 2 ([57]).

(280) Le importazioni di biodiesel nell'Unione dal paese interessato hanno registrato l'andamento illustrato in appresso. Il periodo dell'inchiesta è stato suddiviso in trimestri per evidenziare l'effetto dell'abrogazione dei dazi nel marzo 2018.

Tabella 5

Volume delle importazioni (in tonnellate) e quota di mercato

	2015	2016	2017	PI
Volume delle importazioni dall'Indonesia (tonnellate)	13 340	31 115	24 984	516 088
Indice	*100*	*233*	*187*	*3 869*
Quota di mercato	0,1 %	0,3 %	0,2 %	3,3 %
Indice	*100*	*241*	*156*	*2 918*

Fonte: banca dati Surveillance 2.

Tabella 6

Volume delle importazioni trimestrali (in tonnellate) dall'Indonesia durante il periodo dell'inchiesta

	4° trim. 2017	1° trim. 2018	2° trim. 2018	3° trim. 2018
Volume delle importazioni dall'Indonesia (tonnellate)	0	25 275	227 114	263 678

Fonte: banca dati Surveillance 2.

(281) A causa dei dazi antidumping riguardanti importazioni provenienti dall'Indonesia, istituiti il 26 novembre 2013 con il regolamento (UE) n. 1194/2013 ([58]), tra il 2015 e il mese di febbraio del 2018 le importazioni dall'Indonesia nell'Unione sono state esigue.

([57]) Banca dati di prodotti specifici soggetti a «sorveglianza» o controllo importati nel territorio doganale dell'Unione, gestita dalla direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale.

([58]) Regolamento di esecuzione (UE) n. 1194/2013 del Consiglio, del 19 novembre 2013, che istituisce un dazio antidumping definitivo e dispone la riscossione definitiva del dazio provvisorio istituito sulle importazioni di biodiesel originario di Argentina e Indonesia (GU L 315 del 26.11.2013, pag. 2).

(282) Tali dazi sono stati tuttavia abrogati da una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nel marzo 2018 ([59]) e, di conseguenza, le importazioni sono in seguito notevolmente aumentate, come risulta dalla tabella 6.

4.3.2. *Prezzi delle importazioni dal paese interessato e prezzi inferiori praticati*

(283) Come indicato in precedenza, durante tutto il periodo in esame vi sono state importazioni dall'Indonesia. L'evoluzione dei prezzi nel periodo in esame, dal 2015 al periodo dell'inchiesta, è stata quella illustrata in appresso.

Tabella 7

Prezzo all'importazione

	2015	2016	2017	PI
Prezzi all'importazione dall'Indonesia (EUR/tonnellata)	853	619	803	671

Fonte: banca dati Surveillance 2.

(284) Durante il PI si è registrata una differenza di circa il 15 % tra tali prezzi all'importazione e i prezzi di vendita nell'UE (tabella 10). Dal 2015 al 2017 la differenza si situava tra il 5 % e il 10 %.

(285) La Commissione ha determinato che sono stati praticati prezzi inferiori durante il periodo dell'inchiesta confrontando:

(1) la corrispondente media ponderata dei prezzi per tipo di prodotto delle importazioni provenienti dai produttori indonesiani, praticati al primo acquirente indipendente sul mercato dell'Unione, a condizioni CIF (costo, assicurazione e nolo), con gli opportuni adeguamenti per tenere conto dei costi di importazione, e

(2) la media ponderata dei prezzi di vendita per tipo di prodotto dei produttori dell'Unione inclusi nel campione, praticati sul mercato dell'Unione ad acquirenti indipendenti.

(286) La Commissione ha confrontato i prezzi in base ai singoli tipi di prodotto per transazioni allo stesso stadio commerciale, con i dovuti adeguamenti ove necessario e dopo aver detratto sconti e riduzioni.

(287) Il confronto in base al tipo di prodotto si è incentrato sul confronto del CFPP, a prescindere dalla materia prima utilizzata. Un'altra caratteristica di cui la Commissione ha tenuto conto era se un prodotto fosse soggetto o meno al «doppio conteggio» nella maggior parte degli Stati membri. Nel caso della Germania, che prevede un metodo diverso per il calcolo dell'efficienza della riduzione di emissioni di CO_2, la Commissione ha tenuto conto anche di questa specificità del mercato tedesco.

(288) La Commissione ha riscontrato che taluni esportatori indonesiani hanno segnalato esportazioni verso l'UE senza un certificato (noto come «certificato RED») che è richiesto dalla direttiva sulle energie rinnovabili per consentire al biodiesel di essere contabilizzato ai fini dell'obbligo di miscelazione nell'UE. La Commissione ha ritenuto che tali vendite fossero in concorrenza diretta con le vendite dell'industria dell'Unione dotate di un certificato RED, dato che tali importazioni erano in libera pratica e le specifiche tecniche del prodotto sono le medesime.

(289) La Commissione ha stabilito che nella maggioranza dei casi il cliente finale che acquista biodiesel non è al corrente della materia prima utilizzata per la produzione, né vi è interessato, ma chiede un prodotto che presenti un determinato livello massimo di CFPP. Tale livello varia a seconda della stagione e delle condizioni climatiche. Durante i mesi estivi e nelle regioni più calde, è possibile vendere biodiesel con livelli di CFPP superiori, mentre un biodiesel con CFPP inferiore è necessario nei mesi invernali e nelle regioni più fredde.

([59]) Il 15 settembre 2016 il Tribunale dell'Unione europea (in appresso: il «Tribunale») ha pronunciato sentenze nelle cause T-80/14, da T-111/14 a T-121/14 (5) e T-139/14 (6) (le «sentenze») che annullano gli articoli 1 e 2 del regolamento definitivo nella misura in cui essi si applicano alle ricorrenti nel contesto di tali cause («i produttori esportatori interessati»). Il Consiglio dell'Unione europea aveva inizialmente impugnato tali sentenze. Tuttavia, in seguito alla decisione del Consiglio di ritirare i ricorsi, le cause sono state cancellate dal ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea il 2 e il 5 marzo 2018 (ordinanze del presidente della Corte del 15 febbraio 2018 nelle cause riunite C-602/16 P e da C-607/16 da P a C-609/16 P, e del 16 febbraio 2018 nelle cause da C-603/16 P a C-606/16 P). Di conseguenza le sentenze sono diventate definitive e vincolanti a partire dalla data della loro pronuncia.

(290) Dato il livello di CFPP più elevato (normalmente CFPP +13) del PME puro, questo non è di norma miscelato direttamente con il diesel minerale, bensì viene miscelato dapprima con altri biodiesel con CFPP inferiore per produrre una miscela a CFPP +5 o CFPP 0 che viene poi miscelata con il diesel minerale.

(291) La quantità di PME utilizzato in una miscela dipende dalla stagione e dalla localizzazione in Europa. Nell'Europa meridionale è utilizzato il CFPP -5 in inverno e il CFPP +5 in estate. Nell'Europa settentrionale è utilizzato il CFPP -10 in inverno e il CFPP 0 in estate. Quanto più elevato è il CFPP, tanto maggiore è la percentuale di PME che può essere utilizzata nella miscela di biodiesel ([60]).

(292) Per calcolare il prezzo inferiore a livello di ciascun produttore esportatore, la Commissione ha confrontato dapprima le importazioni dall'Indonesia, che consistono in biodiesel puro da olio di palma, con le vendite di biodiesel puro da olio di palma dell'industria dell'Unione.

(293) Di conseguenza tale tipo di biodiesel venduto dall'industria dell'Unione era in concorrenza diretta con il biodiesel importato dall'Indonesia, in linea con la relazione del *panel* dell'OMC sul biodiesel proveniente dall'Indonesia ([61]). Tale confronto ha riguardato circa il 20 % di tutte le vendite effettuate dai produttori dell'Unione inclusi nel campione. Secondo la giurisprudenza dell'OMC, non vi è alcun obbligo di considerare alcuna percentuale specifica delle vendite dell'industria nazionale nell'analisi degli effetti sui prezzi ([62]).

(294) La Commissione ha espresso il risultato di questo confronto diretto delle importazioni di PME con le vendite del medesimo prodotto come percentuale del fatturato dei produttori dell'Unione inclusi nel campione ricavato dalle vendite di PME durante il periodo dell'inchiesta. La media ponderata dei margini di prezzi inferiori praticati per le importazioni da esportatori del paese interessato nel mercato dell'Unione è risultata compresa tra il 6,0 % e l'11,6 %.

(295) Il resto delle vendite dei produttori dell'Unione inclusi nel campione ha un CFPP inferiore che consente di utilizzare questi prodotti a temperature inferiori. Dato che il confronto di cui sopra tra le importazioni indonesiane e le vendite dell'industria dell'Unione ha riguardato soltanto il 20 % circa delle vendite dei produttori dell'Unione inclusi nel campione, la Commissione ha effettuato due altri tipi di confronti tra i prezzi per valutare l'affidabilità di tale risultato dell'inchiesta sui prezzi inferiori praticati.

(296) Nella seconda opzione, la Commissione ha ampliato il confronto includendo in tale raffronto il biodiesel con un CFPP di circa 0 gradi («FAME 0»), il tipo più comune di biodiesel venduto dai produttori dell'Unione inclusi nel campione. A tal fine, i prezzi del FAME 0 sono stati adeguati al ribasso tenendo conto del valore di mercato della differenza di proprietà fisiche. Questo valore di mercato è stato valutato in base alla differenza di prezzo tra FAME 10 e FAME 0 sul mercato dell'Unione. Questo confronto ha riguardato il 55 % di tutte le vendite dell'industria dell'Unione e ha riscontrato prezzi inferiori del 7,4 %.

(297) Questo confronto tiene conto del fatto che il biodiesel con CFPP 0 - FAME 0 - di solito è una miscela di vari tipi di biodiesel, che include spesso fino al 20 % di PME. La Commissione ha ritenuto pertanto che il prezzo di vendita di FAME 0 sul mercato dell'Unione sia influenzato dal prezzo dei biodiesel miscelati per produrlo e pertanto che è opportuno effettuare un confronto per verificare il confronto su base comparabile.

(298) Nella terza opzione la Commissione ha confrontato tutte le importazioni dei produttori esportatori indonesiani con tutte le vendite dei produttori dell'Unione inclusi nel campione, indipendentemente dal tipo di prodotto. Tale confronto ha evidenziato prezzi inferiori del 17,5 % ([63]).

(299) Tale confronto dimostra che le importazioni di PME dall'Indonesia a prezzi sovvenzionati avrebbero l'effetto di abbassare il prezzo della maggior parte delle miscele vendute sul mercato dell'Unione.

(300) Di conseguenza tutti e tre i tipi di confronto dei prezzi hanno mostrato che vengono praticati prezzi significativamente inferiori. Pertanto, indipendentemente dalla metodologia utilizzata, la Commissione ha stabilito in via provvisoria che i prezzi delle importazioni dall'Indonesia sono notevolmente inferiori a quelli dell'industria dell'Unione.

(301) Inoltre, al considerando 328, la Commissione ha esaminato se le importazioni oggetto di sovvenzioni avevano un effetto depressivo sui prezzi dell'industria dell'Unione.

([60]) *European Union - Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia*, WT/DS480/R, punto 7.152.
([61]) *European Union - Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia*, WT/DS480/R, punti 7.143-7.161.
([62]) *European Union - Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia*, WT/DS480/R, punto 7.160.
([63]) Nella relazione nella controversia WT/DS480/R, punto 7.160, l'Indonesia ha sostenuto che un confronto tra le importazioni indonesiane e il biodiesel CFFP 0 miscelato venduto dall'industria dell'Unione che rappresenta il 37 % di tutte le vendite dell'Unione era insufficiente. L'Indonesia ha inoltre affermato che la Commissione avrebbe dovuto confrontare i prezzi di vendita del restante 63 % delle vendite dell'Unione. Tale confronto, così come la differenza di prezzi di cui al considerando 284, conferma prezzi notevolmente inferiori durante il PI.

4.4. **Situazione economica dell'industria dell'Unione**

4.4.1. *Osservazioni generali*

(302) In conformità all'articolo 8, paragrafo 5, del regolamento di base, l'esame degli effetti delle importazioni oggetto di dumping sull'industria dell'Unione ha compreso una valutazione di tutti gli indicatori economici attinenti alla situazione dell'industria dell'Unione nel periodo in esame.

(303) Come precisato ai considerando da 17 a 20, è stato usato il campionamento per determinare il pregiudizio e le ripercussioni negative sul livello dei prezzi di vendita praticati, sulle quantità vendute, sulla quota di mercato e sui profitti dell'industria dell'Unione.

(304) Ai fini della determinazione del pregiudizio, la Commissione ha operato una distinzione tra indicatori di pregiudizio macroeconomici e microeconomici. La Commissione ha valutato gli indicatori macroeconomici sulla base dei dati contenuti nelle risposte al questionario fornite dai produttori dell'Unione inclusi nel campione e delle informazioni fornite dall'EBB.

(305) La Commissione ha verificato la metodologia di raccolta dei dati presentati dall'EBB e che le informazioni fossero sostenute da adeguate procedure di documentazione e ricerca.

(306) Le due serie di dati sono state considerate entrambe rappresentative della situazione economica dell'industria dell'Unione.

(307) Gli indicatori macroeconomici sono: produzione, capacità produttiva, utilizzo degli impianti, volume delle vendite, quota di mercato, crescita, occupazione, produttività, entità dell'importo delle sovvenzioni e ripresa dagli effetti di precedenti pratiche di sovvenzione o dumping.

(308) Gli indicatori microeconomici sono: prezzi medi unitari, costo unitario, costo del lavoro, scorte, redditività, flusso di cassa, investimenti, utile sul capitale investito e capacità di ottenere capitale.

4.4.2. *Indicatori macroeconomici*

4.4.2.1. Capacità produttiva e utilizzo degli impianti

(309) Nel periodo in esame la capacità produttiva e l'utilizzo degli impianti totali dell'Unione hanno registrato il seguente andamento:

Tabella 8

Capacità produttiva e utilizzo degli impianti

	2015	2016	2017	PI
Capacità produttiva (tonnellate)	16 009 878	16 561 814	16 594 853	17 031 230
Indice	*100*	*103*	*104*	*106*
Utilizzo degli impianti	74 %	72 %	79 %	77 %

Fonte: EBB.

(310) Durante il periodo in esame la capacità produttiva ha registrato un leggero aumento per rispondere alla crescente domanda. Tuttavia, poiché l'industria dell'Unione è stata in grado di trarre vantaggio dalla crescita del mercato soltanto in misura molto limitata a causa del notevole aumento delle importazioni sovvenzionate, in particolare durante il periodo dell'inchiesta, l'aumento della capacità produttiva risulta essere significativamente inferiore alla crescita della domanda.

(311) Come nel caso delle informazioni sulla produzione, di cui al considerando 309, l'EBB compila i dati relativi alla capacità produttiva in base a quanto comunicato dai propri membri, comprese le associazioni nazionali, e per quanto riguarda i produttori non membri raccoglie le informazioni concernenti la capacità da altre fonti pubblicamente accessibili.

(312) Le cifre relative alla capacità produttiva non comprendono una parte significativa della capacità, considerata inutilizzata. L'EBB ha spiegato che un certo numero di impianti di biodiesel installati non sono operativi da diversi anni e dovrebbero essere considerati inservibili a lungo termine. Questi impianti, benché nominalmente installati, sarebbero in grado di riprendere la produzione solo dopo investimenti in adeguamenti tecnici e dopo un considerevole lasso di tempo.

(313) Nel periodo in esame, l'utilizzo degli impianti dell'industria dell'Unione è aumentato di 3 punti percentuali, passando dal 74 % al 77 %. L'industria ha raggiunto i massimi livelli di utilizzo degli impianti nel 2017 e durante il periodo dell'inchiesta.

4.4.2.2. Volume delle vendite e quota di mercato

(314) Nel periodo in esame il volume delle vendite e la quota di mercato dell'industria dell'Unione hanno registrato il seguente andamento:

Tabella 9

Volume delle vendite e quota di mercato

	2015	2016	2017	PI
Volume delle vendite sul mercato dell'Unione (tonnellate)	11 305 117	10 920 665	13 004 462	12 741 791
Indice	*100*	*97*	*115*	*113*
Quota di mercato	95,9 %	95,5 %	91,6 %	81,5 %

Fonte: EBB, statistiche delle importazioni e delle esportazioni.

(315) Le vendite dell'industria dell'Unione sono calate tra il 2015 e il 2016, aumentate nel 2017, ma successivamente diminuite leggermente durante il periodo dell'inchiesta.

(316) I fattori che determinano le vendite sono i medesimi che determinano il consumo dell'Unione. Le importazioni non hanno inciso in misura significativa sul livello delle vendite nel periodo 2015-2016; tale elemento ha contribuito piuttosto a mantenere stabili i livelli delle vendite e della quota di mercato.

(317) L'abrogazione dei dazi sulle importazioni dall'Indonesia ha modificato il quadro del mercato nel 2018. In seguito all'abrogazione dei dazi, l'industria dell'Unione ha perso quote di mercato in misura significativa rispetto al 2016 (quasi il 15 %), in particolare tra il 2017 e il periodo dell'inchiesta.

4.4.2.3. Crescita

(318) Mentre il mercato nell'Unione è cresciuto del 33 % durante il periodo in esame, i quantitativi delle vendite e la produzione dell'industria dell'Unione sono aumentati rispettivamente soltanto del 13 % e dell'11 %. L'industria dell'Unione è quindi riuscita a beneficiare della crescita del mercato soltanto durante il periodo dell'inchiesta e in misura molto limitata, poiché una parte significativa di tale crescita è stata assorbita dall'aumento delle importazioni, come le importazioni sovvenzionate provenienti dall'Indonesia.

4.4.2.4. Occupazione e produttività

(319) Nel periodo in esame l'occupazione e la produttività hanno registrato il seguente andamento:

Tabella 10

Occupazione e produttività

	2015	2016	2017	PI
Numero di addetti	2 763	2 762	2 733	2 841
Indice	*100*	*100*	*99*	*103*
Produttività (tonnellate/addetto)	4 267	4 329	4 782	4 625
Indice	*100*	*101*	*112*	*108*

Fonte: EBB.

(320) L'occupazione dell'industria dell'Unione è rimasta stabile per tutto il periodo in esame. La produttività è aumentata tra il 2016 e il 2017, per poi diminuire leggermente di quattro punti percentuali.

4.4.2.5. Entità dell'importo delle sovvenzioni compensabili e ripresa dagli effetti di precedenti pratiche di sovvenzione o dumping

(321) È probabile che le importazioni sovvenzionate provenienti dall'Indonesia incideranno in maniera significativa sull'industria dell'Unione, considerati i loro volumi consistenti e i loro bassi prezzi.

(322) Il 26 novembre 2013 l'Unione ha istituito dazi antidumping definitivi sulle importazioni di biodiesel dall'Indonesia. I dazi applicati variavano dall'8,8 % al 20,5 %.

(323) Come affermato al considerando 282, tali dazi antidumping sono stati abrogati nel marzo 2018 e, di conseguenza, le importazioni di biodiesel dall'Indonesia hanno iniziato ad aumentare notevolmente. Come rilevato al considerando 280, la quota di mercato delle importazioni indonesiane ha raggiunto il 3,3 % nel periodo dell'inchiesta, quasi esclusivamente nella seconda metà di tale periodo.

(324) Poiché i bassi prezzi di tali importazioni in crescita erano notevolmente inferiori a quelli dell'industria dell'Unione o hanno avuto su di essi un effetto depressivo, quest'ultima ha perso quote di mercato e non è stata in grado di trarre vantaggio dalla crescita del mercato.

4.4.3. *Indicatori microeconomici*

4.4.3.1. Prezzi e fattori che incidono sui prezzi

(325) Nel periodo in esame la media ponderata dei prezzi unitari di vendita praticati dai produttori dell'Unione inclusi nel campione ad acquirenti indipendenti nell'Unione ha registrato il seguente andamento:

Tabella 11

Prezzi di vendita nell'Unione

	2015	2016	2017	PI
Prezzo medio unitario di vendita nell'Unione sul mercato complessivo (EUR/tonnellata)	715	765	832	794
Indice	*100*	*107*	*116*	*111*
Costo di produzione unitario (EUR/tonnellata)	728	767	827	791
Indice	*100*	*105*	*114*	*109*

Fonte: produttori dell'Unione inclusi nel campione.

(326) Tra il 2015 e il 2017 la media ponderata dei prezzi unitari di vendita praticati dai produttori dell'Unione inclusi nel campione ad acquirenti indipendenti è aumentata del 16 %. I prezzi sono successivamente diminuiti di 5 punti percentuali tra il 2017 e il periodo dell'inchiesta.

(327) Il costo di produzione unitario dei produttori dell'Unione inclusi nel campione ha seguito la stessa tendenza dei prezzi, aumentando del 14 % tra il 2015 e il 2017. I costi successivamente sono diminuiti di 5 punti percentuali tra il 2017 e il periodo dell'inchiesta.

(328) Il mercato del biodiesel è un mercato di materie prime sensibili ai prezzi. In tale mercato di materie prime, prezzi inferiori di circa il 10 % esercitano una notevole pressione al ribasso sui prezzi. In ragione di tale pressione sui prezzi, l'industria dell'Unione non ha potuto beneficiare dei costi decrescenti durante il periodo dell'inchiesta, essendo stata costretta a trasferire completamente tale riduzione dei costi sui propri clienti per evitare una perdita ancora maggiore della quota di mercato.

(329) Di conseguenza l'industria dell'Unione non è riuscita a migliorare il proprio insoddisfacente margine di profitto a causa della pressione sui prezzi esercitata da quantitativi significativi di importazioni sovvenzionate a basso prezzo, in una situazione di mercato altrimenti favorevole.

4.4.3.2. Costo del lavoro

(330) Nel periodo in esame il costo medio del lavoro dei produttori dell'Unione inclusi nel campione ha registrato il seguente andamento:

Tabella 12

Costo medio del lavoro per addetto

	2015	2016	2017	PI
Costo medio del lavoro per addetto (EUR)	71 573	65 237	65 874	65 730
Indice	*100*	*91*	*92*	*92*

Fonte: produttori dell'Unione inclusi nel campione.

(331) Il costo medio del lavoro è diminuito tra il 2015 e il 2016 e successivamente è rimasto stabile sino alla fine del periodo dell'inchiesta.

4.4.3.3. Scorte

(332) Nel periodo in esame, il livello delle scorte dei produttori dell'Unione inclusi nel campione ha registrato il seguente andamento:

Tabella 13

Scorte

	2015	2016	2017	PI
Scorte finali (tonnellate)	85 725	92 291	87 864	88 457
Indice	*100*	*108*	*102*	*103*

Fonte: produttori dell'Unione inclusi nel campione.

(333) I livelli delle scorte dei produttori dell'Unione inclusi nel campione sono rimasti relativamente stabili per tutto il periodo in esame. Dato che il prodotto in esame viene venduto sfuso, una singola consegna può comprendere un volume notevole, superiore a 10 000 tonnellate, e può avere un impatto significativo sul livello delle scorte, a seconda della data precisa della transazione. Il livello delle scorte è pertanto un indicatore meno significativo per l'industria dell'Unione.

4.4.3.4. Redditività, flusso di cassa, investimenti, utile sul capitale investito e capacità di ottenere capitale

(334) Nel periodo in esame la redditività, il flusso di cassa, gli investimenti e l'utile sul capitale investito dei produttori dell'Unione inclusi nel campione hanno registrato il seguente andamento:

Tabella 14

Redditività, flusso di cassa, investimenti e utile sul capitale investito

	2015	2016	2017	PI
Redditività delle vendite nell'Unione ad acquirenti indipendenti (% del fatturato delle vendite)	– 0,1 %	0,9 %	0,8 %	0,8 %
Indice	*– 100*	*900*	*800*	*824*
Flusso di cassa (EUR)	23 004 159	26 458 832	35 102 719	26 286 866
Indice	*100*	*115*	*153*	*114*

	2015	2016	2017	PI
Investimenti (EUR)	19 697 707	8 039 845	38 946 892	13 265 279
Indice	*100*	*41*	*198*	*67*
Utile sul capitale investito	– 3 %	18 %	16 %	17 %
Indice	*– 100*	*600*	*533*	*573*

Fonte: produttori dell'Unione inclusi nel campione.

(335) La Commissione ha stabilito la redditività dei tre produttori dell'Unione inclusi nel campione esprimendo il profitto netto, al lordo delle imposte, derivante dalle vendite del prodotto simile ad acquirenti indipendenti dell'Unione, come percentuale del fatturato di tali vendite. La redditività si basa sul costo del venduto.

(336) La redditività si è attestata intorno al pareggio durante l'intero periodo in esame, rimanendo inferiore all'1 % del fatturato.

(337) Malgrado i bassi livelli di profitto, durante tutto il periodo in esame l'industria dell'Unione ha generato con le proprie operazioni un flusso di cassa positivo. È stata in grado di autofinanziare le sue attività.

(338) L'industria dell'Unione ha continuato a investire durante tutto il periodo in esame. Gli investimenti hanno registrato forti oscillazioni durante l'intero periodo, raggiungendo il livello più alto nel 2017.

(339) L'utile sul capitale investito è il profitto espresso in percentuale del valore contabile netto degli investimenti. L'utile sul capitale investito è stato basso ma positivo, mentre il settore è stato redditizio tra il 2016 e la fine del periodo dell'inchiesta.

(340) I risultati finanziari dell'industria dell'Unione in termini di profitti nel periodo dell'inchiesta hanno limitato la sua capacità di ottenere capitale.

4.4.4. *Conclusioni relative al pregiudizio*

(341) Le importazioni dall'Indonesia sono state trascurabili per tutto il periodo in esame fino al mese di marzo del 2018, data in cui sono stati sospesi i dazi antidumping esistenti. Di conseguenza, durante il periodo dell'inchiesta le importazioni sono aumentate in maniera significativa raggiungendo il 3,3 %.

(342) Il consumo dell'Unione è stato in costante aumento durante il periodo in esame, registrando una crescita del 33 % per l'intero periodo. Questo sviluppo positivo si è riflesso soltanto parzialmente nella produzione e nel volume delle vendite dell'industria dell'Unione, che sono aumentati rispettivamente soltanto dell'11 % e del 13 % durante il medesimo periodo. Di conseguenza, le importazioni, comprese quelle dall'Indonesia, hanno accresciuto la loro quota di mercato.

(343) Durante il periodo in esame, gli indicatori di pregiudizio hanno evidenziato un quadro eterogeneo. La produzione e le vendite dell'industria dell'Unione hanno seguito in una certa misura la domanda del mercato, tuttavia sono state in grado di trarre vantaggio dalla crescita del mercato soltanto molto limitatamente verso la fine del periodo in esame.

(344) Gli investimenti hanno subito fluttuazioni nel periodo in esame. Il numero di occupati nell'industria dell'Unione è rimasto stabile per tutto il periodo in esame, circostanza questa che, in combinazione con la crescita della produzione, ha determinato un aumento della produttività per addetto.

(345) La redditività dell'industria dell'Unione è rimasta tuttavia scarsa per tutto il periodo in esame. Ciò indica che l'industria dell'Unione non è riuscita a raggiungere un livello di attività normale e redditizio.

(346) Malgrado l'aumento delle vendite e della produzione, determinato dall'aumento dei consumi, l'industria dell'Unione non ha mostrato segnali di miglioramento della situazione economica. Pur non essendo giunta ad una conclusione definitiva sull'esistenza di un pregiudizio notevole durante il periodo dell'inchiesta, la Commissione intende esaminare se esiste una minaccia di pregiudizio notevole.

5. **MINACCIA DI PREGIUDIZIO**

5.1. **Introduzione**

(347) In conformità all'articolo 8, paragrafo 8, del regolamento di base, la Commissione ha esaminato se le importazioni sovvenzionate provenienti dall'Indonesia configurano la sussistenza di una minaccia di pregiudizio notevole a danno dell'industria dell'Unione.

(348) Nell'analisi della minaccia di pregiudizio notevole all'industria dell'Unione, a norma dell'articolo 8, paragrafo 8, secondo comma, del regolamento di base, la Commissione ha preso in considerazione fattori quali:

— la natura della sovvenzione o delle sovvenzioni in questione e le probabili conseguenze sugli scambi;

— un sensibile tasso di incremento delle importazioni sovvenzionate sul mercato dell'Unione, tale da far prevedere un sostanziale aumento delle importazioni;

— l'esistenza di una sufficiente disponibilità di capacità da parte dell'esportatore, ovvero l'imminente e sensibile aumento della medesima, che denotino un probabile e sostanziale incremento delle esportazioni sovvenzionate nell'Unione, tenendo conto della disponibilità di altri mercati d'esportazione con capacità residua di assorbimento;

— il fatto che le importazioni siano effettuate a prezzi tali da provocare una significativa diminuzione dei prezzi oppure impedirne gli aumenti che altrimenti si verificherebbero e tali da stimolare la domanda di altre importazioni;

— il livello delle scorte.

5.2. **Natura della sovvenzione o delle sovvenzioni in questione e probabili conseguenze sugli scambi**

(349) Al considerando 263 la Commissione ha concluso in via provvisoria che sono presenti sovvenzioni compensabili in conformità alle disposizioni del regolamento di base. Tali sovvenzioni mostrano che le importazioni del prodotto in esame beneficiano di sostegno governativo. La pratica di prezzi notevolmente inferiori e l'effetto depressivo sui prezzi durante il periodo dell'inchiesta avrà probabilmente, nel prossimo futuro, conseguenze ancora più negative sulla fragile situazione economica dell'industria dell'Unione già osservata durante il periodo dell'inchiesta.

(350) Inoltre, come spiegato nel considerando 203, le misure del governo dell'Indonesia a sostegno dell'industria nazionale del biodiesel continuano a garantire una forte competitività alle esportazioni di biodiesel, grazie al costo inferiore delle forniture di olio di palma greggio (rispetto ai produttori dell'Unione che non possono beneficiare di prezzi così bassi). È pertanto prevedibile che le importazioni sovvenzionate del prodotto in esame, data la natura delle misure di sostegno del governo dell'Indonesia, continueranno a esercitare effetti negativi sulla situazione economica dell'industria dell'Unione.

5.3. **Sensibile tasso di incremento delle importazioni sovvenzionate sul mercato dell'Unione, tale da far prevedere un sostanziale aumento delle importazioni**

(351) Esiste un nesso evidente tra l'improvviso e sostanziale aumento delle importazioni nel mercato dell'Unione originarie dell'Indonesia dal marzo 2018 e l'abrogazione dei dazi antidumping nel medesimo mese. Questo indica la capacità dei produttori esportatori indonesiani di reagire rapidamente all'evolversi delle condizioni del mercato.

(352) Quindi, in considerazione dell'attrattiva del mercato dell'Unione per le esportazioni indonesiane, la Commissione ha ritenuto che, poiché dopo l'abrogazione dei dazi antidumping nel marzo 2018 il volume delle importazioni di biodiesel originario dell'Indonesia è aumentato in misura significativa, è probabile che tali importazioni continueranno ad aumentare.

5.4. **Sufficiente disponibilità di capacità e capacità di assorbimento di paesi terzi**

(353) Secondo le informazioni fornite dal governo dell'Indonesia, la capacità produttiva dei produttori di biodiesel indonesiani supera significativamente la domanda interna di circa il 300 %. Più della metà di tale capacità produttiva è capacità inutilizzata che gli esportatori indonesiani dovranno esportare se vogliono aumentare il loro livello di utilizzo degli impianti attualmente basso.

(354) La capacità inutilizzata dei produttori indonesiani di biodiesel nel periodo dell'inchiesta si è attestata attorno al 40 % del consumo dell'UE. Questo dato si basa su informazioni verificate fornite dal governo dell'Indonesia.

(355) Nel novembre 2017 gli Stati Uniti hanno istituito dazi antidumping e dazi compensativi provvisori sulle importazioni di biodiesel dall'Indonesia. Tali dazi sono stati ampiamente confermati da dazi definitivi nell'aprile del 2018, compresi tra il 92 % e il 277 %, per i dazi antidumping e, compresi tra il 34 % e il 65 %, per i dazi compensativi.

(356) L'entità del livello di dazi istituiti negli Stati Uniti comporta il fatto che tale mercato non sarà in grado di assorbire una parte significativa della capacità inutilizzata dell'Indonesia. Non esistono altri mercati di esportazione noti che potrebbero assorbire l'ampissima capacità inutilizzata dell'Indonesia, poiché gli USA e l'Unione, considerati congiuntamente, rappresentano circa i due terzi del consumo mondiale di biodiesel.

(357) In assenza di altri mercati significativi a disposizione dei produttori indonesiani, essi dovranno probabilmente indirizzare le loro capacità inutilizzate verso il mercato dell'Unione, causando un ulteriore pregiudizio all'industria dell'Unione.

5.5. **Livello dei prezzi delle importazioni sovvenzionate**

(358) Il biodiesel originario dell'Indonesia pervenuto nel mercato dell'Unione durante il periodo dell'inchiesta è stato importato a prezzi sostanzialmente inferiori a quelli praticati dall'industria dell'Unione. Come spiegato al considerando 294, la Commissione ha determinato tra il 6,0 % e l'11,6 % la media ponderata dei margini di prezzi inferiori praticati per il periodo dell'inchiesta. Un confronto tra tutte le categorie di prodotti mostra anche prezzi inferiori del 15 % - 17,5 %.

5.6. **Livello delle scorte**

(359) L'andamento del livello delle scorte dei produttori dell'Unione inclusi nel campione è descritto in dettaglio al considerando 332. Come spiegato, poiché il prodotto in esame è venduto sfuso, il livello delle scorte è un indicatore meno significativo ai fini dell'analisi della minaccia di pregiudizio.

5.7. **Conclusione**

(360) Alla luce dell'analisi dei fattori concernenti la minaccia di pregiudizio elencati al considerando 348, la Commissione ha concluso che la fragilità della situazione economica dell'industria dell'Unione sarebbe probabilmente aggravata dall'ingresso imminente e costante di importazioni sovvenzionate di biodiesel originario dell'Indonesia, circostanza che corrobora un risultato provvisorio dell'inchiesta che constata la sussistenza di una minaccia di pregiudizio a norma dell'articolo 8, paragrafo 8, del regolamento di base.

6. **NESSO DI CAUSALITÀ**

6.1. **Effetti delle importazioni sovvenzionate**

(361) Come affermato al considerando 280, le importazioni nell'Unione provenienti dall'Indonesia non sono state che trascurabili nel periodo 2015-2017, come anche nei primi mesi del periodo dell'inchiesta. Tali importazioni sono aumentate tuttavia in misura significativa durante la seconda metà del periodo dell'inchiesta. Come specificato al considerando 280, la quota di mercato delle importazioni dall'Indonesia per il periodo dell'inchiesta è stata pari al 3,3 %. Come indicato al considerando 294, i prezzi delle importazioni di biodiesel dall'Indonesia erano inferiori ai prezzi dell'industria dell'Unione di almeno il 6,0 % - 11,6 % durante il periodo dell'inchiesta e tale differenza potrebbe essere ancora più elevata in funzione dell'approccio seguito. La Commissione ha inoltre riscontrato che le importazioni di biodiesel dall'Indonesia hanno avuto un effetto depressivo sui prezzi dell'industria dell'Unione durante il periodo dell'inchiesta.

(362) In ragione dell'importante e improvviso aumento delle importazioni sovvenzionate di biodiesel indonesiano a prezzi inferiori a quelli dell'industria dell'Unione, quest'ultima ha perso quote di mercato nel periodo dell'inchiesta e non è riuscita a migliorare il suo insoddisfacente margine di profitto in una situazione di mercato altrimenti favorevole.

(363) La Commissione ha concluso pertanto che tali importazioni sovvenzionate hanno avuto un impatto negativo sulla situazione dell'industria dell'Unione.

(364) Inoltre, non solo i produttori indonesiani di biodiesel possiedono una notevole capacità inutilizzata, che può essere indirizzata verso l'Unione, ma la chiusura del secondo più grande mercato di esportazione dell'Indonesia - gli USA - ha diretto la produzione in eccesso dall'Indonesia verso l'Unione, che rappresenta il 40 % del consumo mondiale. Di conseguenza, l'Unione è divenuta la destinazione più attraente per le importazioni sovvenzionate di biodiesel originario dell'Indonesia, a danno dell'industria dell'Unione.

(365) La Commissione ha pertanto ritenuto che le importazioni sovvenzionate di biodiesel originario dell'Indonesia rappresentino una minaccia di pregiudizio notevole per l'industria dell'Unione.

6.2. **Altri fattori noti**

(366) La Commissione ha esaminato inoltre se altri fattori noti, considerati singolarmente o collettivamente, siano in grado di attenuare il nesso di causalità stabilito tra le importazioni sovvenzionate e la minaccia di pregiudizio riscontrata in via provvisoria fino a rendere tale nesso non più autentico e reale.

6.2.1. *Importazioni da paesi terzi*

(367) Oltre alle importazioni dall'Indonesia, solo le importazioni da altri tre paesi, ossia da Argentina, Malaysia e Repubblica popolare cinese («la RPC»), hanno registrato una quota di mercato notevole durante il periodo in esame. Nel periodo in esame il volume delle importazioni da altri paesi terzi ha registrato il seguente andamento:

Tabella 15

Importazioni da paesi terzi

Paese		2015	2016	2017	PI
Argentina	Volume (tonnellate)	31 340	0	394 005	1 525 081
	Indice	*100*	*0*	*1 257*	*4 866*
	Quota di mercato	0,3 %	0 %	2,8 %	9,8 %
	Prezzo medio	633	0	636	621
Malaysia	Volume (tonnellate)	349 571	273 427	378 395	404 058
	Indice	*100*	*78*	*108*	*116*
	Quota di mercato	3,0 %	2,4 %	2,7 %	2,6 %
	Prezzo medio	880	975	1 007	899
RPC	Volume (tonnellate)	1 159	38 496	217 313	272 146
	Indice	*100*	*3 320*	*18 742*	*23 472*
	Quota di mercato	0 %	0,3 %	1,5 %	1,7 %
	Prezzo medio	818	763	812	778
Tutti gli altri paesi, eccetto Argentina, Indonesia, Malaysia e RPC	Volume (tonnellate)	90 620	169 864	181 209	174 938
	Indice	*100*	*187*	*200*	*193*
	Quota di mercato	0,8 %	1,5 %	1,3 %	1,1 %
	Prezzo medio	771	789	894	852

Fonte: banca dati Surveillance 2.

(368) Le importazioni dall'Argentina hanno raggiunto una quota di mercato pari al 2,8 % nel 2017, cresciuta fino a quasi il 10 % durante il periodo dell'inchiesta. Tali importazioni sono state oggetto di un'inchiesta precedente che ha portato all'istituzione di un dazio compensativo definitivo ([64]) e all'accettazione di offerte di impegno ([65]) a febbraio del 2019. Dall'inchiesta è emerso che, all'epoca, le importazioni sovvenzionate minacciavano di provocare un pregiudizio notevole all'industria dell'Unione alla fine del periodo dell'inchiesta, ossia la fine del 2017.

([64]) Regolamento di esecuzione (UE) 2019/244 della Commissione, dell'11 febbraio 2019, che istituisce un dazio compensativo definitivo sulle importazioni di biodiesel originario dell'Argentina (GU L 40 del 12.2.2019, pag. 1).

([65]) Decisione di esecuzione (UE) 2019/245 della Commissione, dell'11 febbraio 2019, che accetta offerte di impegno in seguito all'istituzione di dazi compensativi definitivi sulle importazioni di biodiesel originario dell'Argentina (GU L 40 del 12.2.2019, pag. 71).

(369) In una certa misura le importazioni dall'Argentina sono state responsabili dell'andamento negativo di taluni indicatori di pregiudizio, quali la perdita di quota di mercato dell'industria dell'Unione e l'incapacità di quest'ultima di trarre pienamente vantaggio dalla crescita del consumo nell'Unione durante il periodo dell'inchiesta. In particolare, il prezzo medio all'importazione dall'Indonesia pari a 671 EUR per tonnellata nel periodo dell'inchiesta era superiore al prezzo all'importazione dall'Argentina durante il periodo dell'inchiesta, che era pari a 621 EUR per tonnellata.

(370) Tuttavia, la minaccia di pregiudizio derivante dalle importazioni argentine in passato, compresi i loro prezzi molto bassi, è stata affrontata con l'istituzione di dazi compensativi e l'accettazione delle offerte di impegno nel febbraio 2019. Da allora le importazioni dall'Indonesia sono diventate pertanto la principale minaccia di pregiudizio per l'industria dell'Unione e le importazioni dall'Argentina non attenuano il nesso di causalità tra le importazioni sovvenzionate e la minaccia di un pregiudizio notevole fino a rendere tale nesso non più autentico e reale.

(371) Le importazioni dalla Malaysia si sono mantenute a un livello stabile durante tutto il periodo in esame, con una quota di mercato compresa tra il 2,4 % e il 3,0 % e i prezzi sono stati notevolmente più elevati (899 EUR per tonnellata) rispetto ai prezzi praticati dall'Indonesia (671 EUR per tonnellata) e persino superiori ai prezzi di vendita dell'Unione. Esse non attenuano pertanto il nesso di causalità.

(372) Le importazioni dalla RPC sono aumentate costantemente durante il periodo in esame, raggiungendo una quota di mercato dell'1,7 % nel periodo dell'inchiesta. Le importazioni dalla RPC tuttavia sono notevolmente inferiori in termini di volume rispetto a quelle dall'Indonesia e i prezzi della RPC sono notevolmente più elevati (778 EUR per tonnellata) rispetto ai prezzi praticati dall'Indonesia (671 EUR per tonnellata). Esse non attenuano pertanto il nesso di causalità.

(373) Le importazioni da paesi terzi diversi da Argentina, Indonesia, RPC e Malaysia non hanno mai superato una quota di mercato complessiva dell'1,5 %. Nessuno di questi altri paesi avrebbe quindi potuto esercitare un'influenza significativa sull'industria dell'Unione, in particolare in considerazione dei quantitativi limitati di tali importazioni.

(374) Sulla base dell'analisi di cui sopra, la Commissione ha concluso che le importazioni da altri paesi non hanno attenuato il nesso di causalità tra le importazioni sovvenzionate e la minaccia di pregiudizio per l'industria dell'Unione durante il periodo dell'inchiesta.

6.2.2. *Andamento delle esportazioni dell'industria dell'Unione*

(375) Nessuno dei produttori dell'Unione inclusi nel campione ha esportato biodiesel durante il periodo in esame. Le statistiche delle esportazioni riportate in appresso si basano pertanto su dati Eurostat e forniscono una stima per l'intera industria dell'Unione. I dati riguardano le esportazioni pubblicate di biodiesel dall'UE con i codici NC 3826 00 10 e 3826 00 90:

Tabella 16

Andamento delle esportazioni dell'industria dell'Unione

	2015	2016	2017	PI
Volume delle esportazioni (tonnellate)	199 740	336 394	323 085	462 368
Indice	*100*	*168*	*162*	*231*

Fonte: Eurostat.

(376) I livelli delle esportazioni dell'industria dell'Unione erano modesti. Di fatto, non hanno mai superato il 4 % delle vendite in qualsiasi anno del periodo in esame. L'andamento delle esportazioni dell'industria dell'Unione non può aver attenuato il nesso di causalità tra le importazioni sovvenzionate e la minaccia di pregiudizio.

6.3. **Conclusione**

(377) La Commissione ha individuato un nesso tra l'aumento di importazioni sovvenzionate dall'Indonesia durante il periodo in esame e la minaccia di pregiudizio notevole.

(378) La Commissione ha provveduto a distinguere e separare gli effetti di tutti i fattori noti sulla situazione dell'industria dell'Unione dagli effetti pregiudizievoli delle importazioni sovvenzionate provenienti dall'Indonesia.

(379) La Commissione ha riscontrato che gli altri fattori individuati, quali le importazioni da altri paesi terzi e l'andamento delle esportazioni dell'industria dell'Unione, considerati singolarmente o collettivamente, non hanno attenuato il nesso di causalità. La Commissione rileva che, mentre le importazioni sovvenzionate provenienti dall'Argentina costituivano anche un fattore che contribuiva a una minaccia di pregiudizio durante e poco dopo il periodo dell'inchiesta, tale questione è stata nel frattempo affrontata istituendo dazi compensativi e accettando offerte di impegno nel febbraio del 2019.

(380) Le importazioni dall'Indonesia hanno continuato ad aumentare dopo il febbraio 2019, a dimostrazione del fatto che restano la causa principale della minaccia di pregiudizio:

Tabella 17

Volume delle importazioni (in tonnellate) dall'Indonesia dopo il periodo dell'inchiesta

	10/2018	11/2018	12/2018	1/2019	2/2019	3/2019	4/2019	5/2019
Importazioni dall'Indonesia (tonnellate)	53 204	7 020	78 866	63 409	41 757	129 511	113 831	56 283

Fonte: banca dati Surveillance 2.

7. **INTERESSE DELL'UNIONE**

(381) In conformità all'articolo 31 del regolamento di base, la Commissione ha verificato se si potesse concludere manifestamente che nella fattispecie l'adozione di misure compensative corrispondenti all'importo totale delle sovvenzioni compensabili non è nell'interesse dell'Unione, nonostante l'accertamento di pratiche di sovvenzione arrecanti pregiudizio. Per accertare l'interesse dell'Unione la Commissione ha effettuato un'analisi di tutti i diversi interessi in gioco, compresi quelli dell'industria dell'Unione, degli importatori e dei consumatori.

7.1. **Interesse dell'industria dell'Unione**

(382) Il biodiesel è un elemento importante dell'impegno per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e migliorare la sostenibilità dell'approvvigionamento energetico nell'Unione europea.

(383) L'industria dell'Unione usa prevalentemente materia prima prodotta dall'agricoltura dell'Unione. Il settore agricolo dell'olio a monte dipende anch'esso largamente dall'industria del biodiesel. Le importazioni di biodiesel dall'Indonesia quindi non avrebbero ripercussioni soltanto sull'industria del biodiesel, ma anche sul settore agricolo dell'Unione.

(384) La Commissione ha constatato la fragilità della situazione dell'industria dell'Unione, che non si è ripresa dalle pratiche di dumping subite in precedenza. La Commissione ha pertanto concluso in via provvisoria che l'istituzione di misure sarebbe nell'interesse dell'industria dell'Unione.

7.2. **Interesse degli importatori indipendenti**

(385) Come indicato al considerando 22, soltanto due importatori indipendenti hanno risposto al questionario inviato dalla Commissione. Entrambi gli importatori hanno dichiarato di essere contrari all'istituzione di misure. L'importatore Gunvor ha inoltre osservato che la situazione dell'industria dell'Unione è causata da un sistema di produzione e da una gestione inefficienti.

(386) La Commissione osserva che gli importatori di biodiesel, che comprendono le due società che hanno collaborato, molto spesso sono operatori commerciali sul mercato dell'Unione che non si limitano all'attività di importazione ed esportazione di biodiesel a livello mondiale, ma commerciano anche biodiesel acquistato da produttori dell'Unione. Entrambi gli importatori che hanno collaborato acquistano biodiesel dall'Indonesia, da altri paesi terzi e dall'industria dell'Unione. Di conseguenza, essi dipendono solo in una certa misura dalle forniture provenienti dall'Indonesia per le loro operazioni commerciali.

(387) I produttori dell'Unione, soprattutto quelli più grandi, si basano comunque in misura significativa sui propri canali di distribuzione. La Commissione non si aspetta pertanto che gli importatori siano in grado di sostituire completamente le importazioni interessate dalle misure con biodiesel acquistato da produttori dell'Unione.

(388) La Commissione ha concluso che l'istituzione di dazi non sarebbe nell'interesse degli importatori. Il possibile effetto negativo sugli importatori tuttavia può essere controbilanciato in parte dall'aumento del volume di biodiesel acquistato dall'industria dell'Unione.

7.3. **Interesse degli utilizzatori e dei consumatori**

(389) Nessun utilizzatore o consumatore ha collaborato all'inchiesta nonostante l'esplicito invito a farlo contenuto nell'avviso di apertura.

(390) I produttori di carburante diesel, ossia le raffinerie, acquistano biodiesel importato o prodotto dall'industria dell'Unione. In ragione delle prescrizioni legali di cui ai considerando 273 e 274, le raffinerie devono aggiungere biodiesel al diesel minerale venduto sul mercato.

(391) È quindi il consumatore finale che ne risentirebbe se il prezzo del diesel alla pompa aumentasse a seguito dell'istituzione di misure. Il prezzo del diesel minerale è, con rare eccezioni, inferiore al prezzo del biodiesel. Dato che il quantitativo di biodiesel miscelato con diesel minerale di norma non supera il 10 %, l'effetto negativo di qualsiasi aumento di prezzo del biodiesel viene diluito prima di essere trasferito sul consumatore.

7.4. **Effetti delle sovvenzioni in termini di distorsioni degli scambi/ripristino della concorrenza effettiva**

(392) A norma dell'articolo 31, paragrafo 1, del regolamento di base, occorre prestare particolare attenzione alla necessità di eliminare gli effetti distorsivi degli scambi dovuti a sovvenzioni pregiudizievoli e ripristinare una concorrenza effettiva.

(393) L'inchiesta ha stabilito che i produttori indonesiani vendono ingenti quantitativi di biodiesel sovvenzionato a prezzi artificiosamente bassi sul mercato dell'Unione. Se tale situazione persiste, gli esportatori indonesiani manterranno il loro sleale vantaggio competitivo, indebolendo ulteriormente la già vulnerabile situazione dell'industria dell'Unione. Di conseguenza, le importazioni indonesiane sovvenzionate aumenteranno i loro effetti distorsivi sugli scambi nel corso del tempo e continueranno a negare parità di condizioni all'industria dell'Unione.

7.5. **Conclusione relativa all'interesse dell'Unione**

(394) La Commissione ha concluso in via provvisoria che l'istituzione di dazi avrebbe l'effetto di aumentare i prezzi al consumo. In considerazione però del tenore limitato di biodiesel (solitamente non superiore al 10 %) nel prodotto finale acquistato dai consumatori, tale effetto negativo sul prezzo del carburante diesel sarebbe molto modesto rispetto alla variazione diretta del prezzo del biodiesel.

(395) Sulla base di quanto precede, la Commissione ha concluso in via provvisoria che non vi sono validi motivi per concludere che non è nell'interesse dell'Unione istituire misure compensative, corrispondenti all'importo totale delle sovvenzioni compensabili, sulle importazioni di biodiesel originario dell'Indonesia.

8. **REGISTRAZIONE**

(396) Il 22 maggio 2019 i denuncianti hanno presentato una domanda di registrazione delle importazioni di biodiesel originario dell'Indonesia a norma dell'articolo 24, paragrafo 5, del regolamento di base.

(397) I denuncianti hanno chiesto la registrazione sulla base di:

(a) elementi di prova di sovvenzioni massicce all'industria indonesiana del biodiesel;

(b) un rischio effettivo e significativo di grave pregiudizio al quale sarebbe difficile porre rimedio qualora le importazioni continuassero ad aumentare secondo le medesime tendenze;

(c) la necessità di registrare le importazioni quanto prima al fine di impedire la reiterazione del pregiudizio dovuto alla stagionalità delle importazioni.

(398) La Commissione ha esaminato la richiesta alla luce dell'articolo 16, paragrafo 4, del regolamento di base che stabilisce le condizioni per la riscossione di dazi sulle importazioni registrate. L'esame della Commissione ha tenuto conto anche delle osservazioni pervenute in relazione alla richiesta di registrazione formulate dal governo dell'Indonesia, dall'importatore Gunvor e dal gruppo di produttori esportatori Wilmar.

(399) L'articolo 16, paragrafo 4, lettera c), del regolamento di base impone alla Commissione di valutare se vi sono elementi di prova sufficienti a dimostrare che esistono circostanze gravi nelle quali, per il prodotto di cui trattasi, importazioni massicce in un periodo di tempo relativamente breve di un prodotto che beneficia di sovvenzioni compensabili provocano un pregiudizio difficilmente rimediabile.

(400) Inoltre, l'articolo 16, paragrafo 4, lettera d), del regolamento di base prevede che la Commissione valuti se «si ritenga necessario, per evitare il ripetersi di tale pregiudizio, calcolare retroattivamente i dazi compensativi su tali importazioni».

(401) Come spiegato nella sezione 4, la Commissione non ha concluso che l'industria dell'Unione abbia subito un pregiudizio notevole durante il periodo dell'inchiesta. Piuttosto, come spiegato nelle sezioni 5 e 6, la Commissione ha rilevato che esiste una minaccia di pregiudizio causata dalle importazioni sovvenzionate.

(402) Di conseguenza, la Commissione non ha potuto constatare che le importazioni sovvenzionate abbiano determinato un pregiudizio difficilmente rimediabile ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 4, lettera c), del regolamento di base.

(403) La Commissione ha pertanto concluso che non erano soddisfatte le condizioni per la registrazione.

(404) Disponendo di sufficienti elementi di prova del fatto che il requisito di cui all'articolo 16, paragrafo 4, lettera c), non è soddisfatto, la Commissione non ha registrato le importazioni di biodiesel dall'Indonesia durante il periodo di comunicazione preventiva di tre settimane ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 5 bis, del regolamento di base.

9. **MISURE COMPENSATIVE PROVVISORIE**

(405) Sulla base delle conclusioni alle quali la Commissione è giunta in materia di sovvenzioni, pregiudizio, nesso di causalità e interesse dell'Unione e conformemente all'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento di base, risulta opportuno istituire un dazio compensativo provvisorio sulle importazioni di biodiesel originario dell'Indonesia.

9.1. **Misure provvisorie**

(406) È opportuno istituire misure compensative provvisorie sulle importazioni di biodiesel originario dell'Indonesia, conformemente alle disposizioni di cui all'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento di base che stabilisce che il dazio provvisorio deve corrispondere all'importo totale delle sovvenzioni compensabili provvisoriamente accertato.

(407) Sulla base di quanto precede, le aliquote del dazio compensativo provvisorio espresse in percentuale del prezzo CIF franco frontiera dell'Unione, dazio doganale non corrisposto, dovrebbero essere le seguenti:

Società	Dazio compensativo provvisorio
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %
PT Intibenua Perkasatama e PT Musim Mas (gruppo Musim Mas)	16,3 %
PT Pelita Agung Agrindustri e PT Perata Hijau Palm Oleo (gruppo Permata)	18,0 %
PT Wilmar Nabati Indonesia e PT Wilmar Bioenergi Indonesia (gruppo Wilmar)	15,7 %
Tutte le altre società	18,0 %

(408) Le aliquote individuali per ogni società del dazio compensativo, specificate nel presente regolamento, sono state istituite in base ai risultati della presente inchiesta. Esse rispecchiano quindi la situazione constatata durante l'inchiesta per le società in questione. Tali aliquote del dazio si applicano esclusivamente alle importazioni del prodotto in esame originario del paese interessato e fabbricato dalle persone giuridiche indicate. Le importazioni del prodotto in esame fabbricato da altre società non specificamente menzionate nel dispositivo del presente regolamento, comprese le persone giuridiche collegate a quelle espressamente menzionate, dovrebbero essere soggette all'aliquota del dazio applicabile a «tutte le altre società». Esse non dovrebbero essere assoggettate ad alcuna delle aliquote individuali del dazio compensativo.

(409) Una società può chiedere l'applicazione delle aliquote individuali del dazio compensativo in caso di successiva modifica della propria denominazione. La relativa domanda va presentata alla Commissione ([66]). La domanda deve contenere tutte le informazioni pertinenti atte a dimostrare che il cambiamento non inficia il diritto della società di beneficiare della relativa aliquota del dazio. Se il cambiamento di nome della società non inficia il suo diritto a beneficiare della relativa aliquota del dazio, un avviso che informa del cambiamento di nome sarà pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

10. **INFORMAZIONI NELLA FASE PROVVISORIA**

(410) Conformemente all'articolo 29 bis del regolamento di base, la Commissione ha informato le parti interessate della prevista istituzione di dazi provvisori. Tale informazione è stata inoltre resa nota al pubblico tramite il sito web della DG TRADE. Le parti interessate disponevano di un termine di tre giorni lavorativi per presentare osservazioni sull'esattezza dei calcoli a loro specificamente comunicati.

(411) Osservazioni sono pervenute dal gruppo Wilmar, dal gruppo Permata e da PT Ciliandra Perkasa. La Commissione ha preso atto delle osservazioni ricevute, considerate di natura amministrativa, e ha adeguato le aliquote di conseguenza.

11. **DISPOSIZIONI FINALI**

(412) Nell'interesse di una buona amministrazione, la Commissione inviterà le parti interessate a presentare osservazioni scritte e/o a chiedere un'audizione con la Commissione e/o il consigliere auditore nei procedimenti in materia commerciale entro un termine stabilito.

(413) I risultati dell'inchiesta relativi all'istituzione dei dazi provvisori sono provvisori e possono essere modificati nella fase definitiva dell'inchiesta,

HA ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Articolo 1

1. È istituito un dazio compensativo provvisorio sulle importazioni di esteri monoalchilici di acidi grassi e/o di gasoli paraffinici ottenuti mediante sintesi e/o idrotrattamento, di origine non fossile, in forma pura o incorporati in miscela, attualmente classificati con i codici NC ex 1516 20 98 (codici TARIC 1516 20 98 21, 1516 20 98 29 e 1516 20 98 30), ex 1518 00 91 (codici TARIC 1518 00 91 21, 1518 00 91 29 e 1518 00 91 30), ex 1518 00 95 (codice TARIC 1518 00 95 10), ex 1518 00 99 (codici TARIC 1518 00 99 21, 1518 00 99 29 e 1518 00 99 30), ex 2710 19 43 (codici TARIC 2710 19 43 21, 2710 19 43 29 e 2710 19 43 30), ex 2710 19 46 (codici TARIC 2710 19 46 21, 2710 19 46 29 e 2710 19 46 30), ex 2710 19 47 (codici TARIC 2710 19 47 21, 2710 19 47 29 e 2710 19 47 30), 2710 20 11, 2710 20 15, 2710 20 17, ex 3824 99 92 (codici TARIC 3824 99 92 10, 3824 99 92 12 e 3824 99 92 20), 3826 00 10 e ex 3826 00 90 (codici TARIC 3826 00 90 11, 3826 00 90 19 e 3826 00 90 30) e originari dell'Indonesia.

2. Le aliquote del dazio compensativo provvisorio applicabili al prezzo netto, franco frontiera dell'Unione, dazio non corrisposto, del prodotto descritto nel paragrafo 1 e fabbricato dalle società elencate di seguito sono le seguenti:

Società	Dazio compensativo provvisorio	Codice TARIC aggiuntivo
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %	B786
PT Intibenua Perkasatama e PT Musim Mas (gruppo Musim Mas)	16,3 %	B787
PT Pelita Agung Agrindustri e PT Perata Hijau Palm Oleo (gruppo Permata)	18,0 %	B788
PT Wilmar Nabati Indonesia e PT Wilmar Bioenergi Indonesia (gruppo Wilmar)	15,7 %	B789
Tutte le altre società	18,0 %	C999

3. L'immissione in libera pratica nell'Unione del prodotto di cui al paragrafo 1 sarà subordinata alla costituzione di una garanzia pari all'importo del dazio provvisorio.

4. Salvo diversa indicazione, si applicano le disposizioni vigenti in materia di dazi doganali.

([66]) Commissione europea, direzione generale del Commercio, direzione H, Rue de la Loi 170, 1040 Bruxelles, Belgio.

Articolo 2

1. Le parti interessate presentano per iscritto alla Commissione le loro osservazioni sul presente regolamento entro 15 giorni di calendario dalla data di entrata in vigore del presente regolamento.

2. Le parti interessate che intendono richiedere un'audizione presso la Commissione devono farlo entro 5 giorni di calendario dalla data di entrata in vigore del presente regolamento.

3. Le parti interessate che intendono richiedere un'audizione presso il consigliere auditore nei procedimenti in materia commerciale devono farlo entro 5 giorni di calendario dalla data di entrata in vigore del presente regolamento. Il consigliere auditore esamina le domande presentate oltre tale termine e può decidere se la loro accettazione sia o meno appropriata.

Articolo 3

Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

L'articolo 1 si applica per un periodo di quattro mesi.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, il 12 agosto 2019

Per la Commissione

Il presidente

Jean-Claude JUNCKER