II

(Icke-lagstiftningsakter)

FÖRORDNINGAR

KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEFÖRORDNING (EU) 2019/1344

av den 12 augusti 2019

om införande av en provisorisk utjämningstull på import av biodiesel med ursprung i Indonesien

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1037 av den 8 juni 2016 om skydd mot subventionerad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen ([1]) (nedan kallad *grundförordningen*), särskilt artikel 12,

efter samråd med medlemsstaterna, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

1.1. Inledande

(1) Den 6 december 2018 inledde Europeiska kommissionen (nedan kallad *kommissionen*) en antisubventionsundersökning beträffande import till unionen av biodiesel med ursprung i Indonesien (nedan kallat *det berörda landet*) på grundval av artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1037 av den 8 juni 2016 om skydd mot subventionerad import från länder som inte är medlemmar av Europeiska unionen (nedan kallad *grundförordningen*). Kommissionen offentliggjorde ett tillkännagivande om inledande i *Europeiska unionens officiella tidning* ([2]) (nedan kallat *tillkännagivandet om inledande*).

(2) Kommissionen inledde undersökningen till följd av ett klagomål som ingavs den 22 oktober 2018 av European Biodiesel Board (nedan kallad EBB eller klaganden) såsom företrädare för tillverkare som svarar för 32 % av unionens sammanlagda tillverkning. Tillverkare som svarade för 63 % av unionens sammanlagda tillverkning av biodiesel stödde klagomålet.

(3) Innan antisubventionsundersökningen inleddes underrättade kommissionen de indonesiska myndigheterna om att kommissionen hade mottagit ett korrekt underbyggt klagomål och uppmanade dem att inleda samråd i enlighet med artikel 10.7 i grundförordningen. De indonesiska myndigheterna godtog erbjudandet om samråd och ett sådant hölls den 3 december 2018. De synpunkter som de indonesiska myndigheterna lämnade under samrådet och vid de efterföljande skriftväxlingarna beaktades. Man fann emellertid ingen lösning som kunde godtas av båda parter.

(4) Efter offentliggörandet av tillkännagivandet om inledande mottog kommissionen synpunkter på inledandet från Wilmar Group, en exporterande tillverkare (nedan kallad *Wilmar*). I sina synpunkter hävdar Wilmar att

(a) klagomålet inte innehöll tillräcklig bevisning för subventionering för att motivera inledandet av ett förfarande,

(b) Indonesiens myndigheter inte har infört något subventionssystem till förmån för biodieselindustrin, och

(c) även om det skulle konstateras att de indonesiska myndigheterna tillämpar ett subventionssystem, erhöll Wilmar inte någon subvention enligt detta system.

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

(5) De indonesiska myndigheterna hävdade också i det senare skedet av undersökningen att klagomålet inte innehöll tillräcklig bevisning för subventionering för att motivera inledandet av ett förfarande.

(6) Med hänvisning till de olika subventionssystem som identifierats i klagomålet, hävdar Wilmar inledningsvis att EBB underlåtit att lägga fram tillräcklig bevisning för någon subvention och att klagomålet därför är grundlöst.

(7) Med särskild hänvisning till den exportskatt och avgift som infördes av de indonesiska myndigheterna på oraffinerad palmolja, anser Wilmar att klaganden inte lagt fram tillräcklig bevisning för de indonesiska myndigheternas anförtroende eller åläggande av tillverkare av oraffinerad palmolja.

(8) Wilmar hävdar vidare att inget av de subventionssystem som anges i klagomålet gäller exportsubventioner. Enligt Wilmar gav dessutom inte de påstådda subventionssystemen indonesiska tillverkare av biodiesel incitament att sälja biodiesel på export, utan eftersträvar snarare att närma sig de inhemska indonesiska blandningsmålen för biodiesel med mineral diesel ([3]).

(9) Wilmar hävdar slutligen att klagomålet underlåter att framlägga tillräcklig bevisning för risk för väsentlig skada som orsakats av import av biodiesel från Indonesien till unionen och att, under alla omständigheter, import av biodiesel från Indonesien inte gav upphov till sådan skada.

(10) Angående bevisningen för subventionering i det inledande skedet gjorde kommissionen den öppna versionen av klagomålet tillgänglig och lämnade sin analys av den tillgängliga bevisningen i det skedet i promemorian om bevisningens tillräcklighet, som låg till grund för inledandet av undersökningen. Följaktligen, och i motsats till Wilmars påstående, ansåg och styrkte kommissionen i promemorian att det fanns tillräcklig bevisning som tenderade att visa förekomst av skadevållande subventionering.

(11) Kommissionen mottog den 19 juni 2019 en inlaga från Wilmar i vilken det bland annat hävdades att importen av biodiesel från Indonesien inte medförde en risk för väsentlig skada för unionsindustrin.

(12) Tillkännagivandet om inledande specificerar dock att varje uppgift som hänför sig till skedet med de provisoriska undersökningsresultaten bör inges inom 70 dagar från den dag som det offentliggjordes. Denna frist löpte ut den 14 februari 2019. Den del av inlagan som rör risk för skada kunde därför inte behandlas i det preliminära skedet och kommer i stället att behandlas i det slutgiltiga skedet av undersökningen. I avsnitt 5.2 i tillkännagivandet om inledande specificeras att alla synpunkter på klagomålet, inbegripet frågor gällande skada och orsakssamband, ska inlämnas inom 37 dagar från offentliggörandet av tillkännagivandet. De berörda parter som har lämnat skriftliga inlagor eller uppgifter efter den 14 februari 2019 uppmanas att tillsammans med sina synpunkter på de provisoriska åtgärderna ange huruvida de fortfarande anser inlagorna relevanta för den pågående undersökningen och ange hur sådan information bör beaktas i det slutliga skedet.

1.2. **Undersökningsperiod och skadeundersökningsperiod**

(13) Undersökningen av subventionering och skada omfattade perioden 1 oktober 2017 – 30 september 2018 (nedan kallad undersökningsperioden eller i tabeller UP). Undersökningen av de utvecklingstendenser som är relevanta för bedömningen av skada omfattar perioden från och med den 1 januari 2015 till och med slutet av undersökningsperioden (nedan kallad skadeundersökningsperioden). Där tillämpligt undersökte kommissionen även uppgifter som inkommit efter undersökningsperioden.

1.3. **Berörda parter**

(14) I tillkännagivandet om inledande uppmanades berörda parter att kontakta kommissionen för att delta i undersökningen. Dessutom underrättade kommissionen klaganden, andra kända unionstillverkare, kända exporterande tillverkare, de indonesiska myndigheterna, kända importörer, leverantörer och användare, handlare samt intresseorganisationer som såvitt känt var berörda om inledandet av undersökningen och uppmanade dem att delta.

(15) Berörda parter gavs möjlighet att lämna synpunkter på inledandet av undersökningen och att begära att bli hörda av kommissionen och/eller förhörsombudet för handelspolitiska förfaranden.

([3]) I denna förordning avser mineraldiesel fossilbaserad konventionell diesel.

1.4. **Stickprovsförfarande**

(16) I sitt meddelande om inledande meddelade kommissionen att den övervägde att utföra stickprov av de berörda parterna i enlighet med artikel 27 i grundförordningen.

1.4.1. *Stickprovsförfarande avseende unionstillverkare*

(17) I tillkännagivandet om inledande meddelade kommissionen att den hade gjort ett preliminärt urval av unionstillverkare. Kommissionen baserade urvalet den största representativa tillverkningsvolym som rimligen kunde undersökas inom den tid som stod till förfogande.

(18) Det preliminära urvalet bestod av tre unionstillverkare och representerade en bred geografisk spridning. De unionstillverkare som ingick i urvalet svarade för mer än18 % av unionsindustrins sammanlagda tillverkning. Kommissionen uppmanade berörda parter att lämna synpunkter på det preliminära urvalet.

(19) Kommissionen mottog synpunkter på det provisoriska urvalet från Wilmar. Wilmar kommenterade urvalets storlek och noterade att tre tillverkare inte var tillräckligt för ett urval, och begärde att en ytterligare företagsgrupp bestående av två tillverkare, Biopetrol, skulle läggas till urvalet av unionstillverkare.

(20) Kommissionen ansåg att urvalet med unionens tre största tillverkare av biodiesel är representativt (inbegripet geografiskt sett) och att ett större urval inte rimligen kunde undersökas inom den tid som stod till förfogande. Påståendet avvisades därför.

1.4.2. *Stickprovsförfarande avseende importörer*

(21) För att kunna avgöra om ett stickprovsförfarande var nödvändigt och i så fall göra ett urval, bad kommissionen icke-närstående importörer att lämna de uppgifter som anges i tillkännagivandet om inledande.

(22) Två icke-närstående importörer lämnade den begärda informationen och samtyckte till att ingå i urvalet. En av dem importerade försumbara volymer som inte såldes vidare under undersökningsperioden, varför kommissionen endast undersökte den andra icke närstående importören. Med hänsyn till det låga antalet icke-närstående samarbetsvilliga importörer beslutade kommissionen att det inte var nödvändigt med något stickprovsförfarande.

1.4.3. *Stickprovsförfarande avseende exporterande tillverkare i Indonesien.*

(23) För att kunna avgöra om ett stickprovsförfarande var nödvändigt och i så fall göra ett urval, bad kommissionen alla exporterande tillverkare i Indonesien att lämna de upplysningar som angavs i tillkännagivandet om inledande. Dessutom bad kommissionen de indonesiska myndigheterna att identifiera och/eller kontakta andra eventuella exporterande tillverkare som kunde vara intresserade av att delta i undersökningen.

(24) Fyra exporterande tillverkare i det berörda landet lämnade den begärda informationen och gick med på att ingå i urvalet. De företag eller företagsgrupper som besvarade frågeformuläret stod för 100 % av exporten till unionen under undersökningsperioden. På grund av det begränsade antalet exporterande tillverkare och den höga graden av samarbetsvilja beslutade kommissionen att inte göra ett urval, utan att istället undersöka alla indonesiska exporterande tillverkare.

1.4.4. *Svar på frågeformulär och kontrollbesök*

(25) Kommissionen skickade frågeformulär till de indonesiska myndigheterna, till de fyra exporterande tillverkarna, till de tre unionstillverkare som ingick i urvalet och till två icke närstående importörer av biodiesel.

(26) Kommissionen tog emot besvarade frågeformulär från de indonesiska myndigheterna, samtliga grupper av exporterande tillverkare, samtliga unionstillverkare som ingick i urvalet och båda de icke-närstående importörerna.

(27) Kommissionen inhämtade och kontrollerade alla uppgifter som den ansåg vara nödvändiga för ett fastställande av subventionering, därav följande skada (inbegripet risk för skada) och unionens intresse. Ett kontrollbesök genomfördes på plats hos de indonesiska myndigheterna, Republiken Indonesiens handelsministerium i Djakarta, under vilket även tjänstemän från andra berörda ministerier närvarade.

(28) Kontrollbesök enligt artikel 26 i grundförordningen genomfördes på plats hos följande företag:

Unionstillverkare och närstående företag:

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

— Saipol, Grand-Couronne, Frankrike.

— Verbio Vereinigte BioEnergie AG, Leipzig, Tyskland

Icke-närstående importör:

— Gunvor BV, Genève, Schweiz ([4])

Exporterande tillverkare i Indonesien och närstående företag:

— Wilmar Group:

  — PT Wilmar Nabati Indonesia, Medan

  — PT Wilmar Bioenergi Indonesia, Medan

  — Wilmar Trading Pte. Ltd., Singapore

— Musim Mas Group:

  — PT Intibenua Perkasatama, Medan

  — PT Musim Mas, Medan

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

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

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

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

— Permata Group:

  — PT Pelita Agung Agrindustri, Medan

  — PT Permata Hijau Palm Oleo, Medan

  — Virgoz Oils & Fats Pte. Ltd., Singapore

(29) Efter mottagande av svar på frågeformulären, skrivelser med begäran om komplettering och kontrollbesök på plats, och som vidare förklaras i skälen 219–227, noterade kommissionen att de indonesiska myndigheterna och Wilmar Group inte samarbetade fullt ut i undersökningen. Närmare bestämt:

(a) Perkebunan Nusantara (nedan kallat *PTPN*), en tillverkare av oraffinerad palmolja som är helägd av den indonesiska staten, svarade inte på tillägg B i myndigheternas frågeformulär inom den fastställda tidsfristen, trots att det var ett av de företag som skulle ha svarat. and,

(b) Wilmar besvarade inte fullständigt tabell 2 i skrivelsen med begäran om komplettering, och tillhandahöll endast delvis den information som begärdes.

(30) Kommissionen utfärdade därför en skrivelse enligt artikel 28 till både de indonesiska myndigheterna och Wilmar Group som var begränsad till de specifika uppgifter som inte lämnats. Följaktligen använde kommissionen tillgängliga uppgifter för den information som saknades.

2. **BERÖRD PRODUKT OCH LIKADAN PRODUKT**

2.1. **Berörd produkt**

(31) Den berörda produkten (nedan kallad den berörda produkten) är fettsyramonoalkylestrar och/eller paraffiniska gasoljor framställda genom syntes och/eller vätebehandling, av icke-fossilt ursprung, vanligtvis kallad biodiesel, i ren form eller i en blandning, med ursprung i Indonesien.

(32) Undersökningen visade att biodiesel som framställs i Indonesien huvudsakligen består av metylestrar som utvinns från palmolja (PME). Den biodiesel som framställs i unionen består å andra sidan av metylestrar från raps (RME), men även från andra råvaror, inbegripet spilloljor liksom jungfruoljor.

([4]) Kontroll av den icke-närstående importören, med säte i Schweiz, genomfördes vad gäller import till EU.

(33) PME och RME tillhör båda kategorin fettsyramonoalkylestrar. Termen ester hänför sig till resultatet från transförestring av växtoljor, dvs. blandning av en olja med en alkohol, vilket producerar biodiesel och som en biprodukt också glycerin. Termen metyl hänför sig till metanol, som är den mest använda alkoholen i denna process. Fettsyramonoalkylestrar går också under benämningen fettsyrametylestrar (FAME).

(34) Metylestrar från palmolja respektive rapsolja är fettsyramonoalkylestrar och har delvis olika fysiska och kemiska egenskaper, och i synnerhet olika filtrerbarhetstemperaturer. Filtrerbarhetstemperatur är den temperatur vid vilken ett bränsle orsakar stopp i bränslefiltret på grund av kristallisering eller gelning av vissa bränslekomponenter. För metylestrar från rapsolja kan denna temperatur vara – 14 °C jämfört med 13 °C för metylestrar från palmolja. Marknaden beskriver ofta biodiesel vid en viss filtrerbarhetstemperatur som FAMEX, till exempel FAME0 eller FAME5.

(35) Den berörda produkten klassificeras för närvarande enligt KN-nummer ex 1516 20 98 (Taric-nummer 1516 20 98 21, 1516 20 98 29 och 1516 20 98 30), ex 1518 00 91 (Taric-nummer 1518 00 91 21, 1518 00 91 29 och 1518 00 91 30), ex 1518 00 95 (Taric-nummer 1518 00 95 10), ex 1518 00 99 (Taric-nummer 1518 00 99 21, 1518 00 99 29 och 1518 00 99 30), ex 2710 19 43 (Taric-nummer 2710 19 43 21, 2710 19 43 29 och 2710 19 43 30), ex 2710 19 46 (Taric-nummer 2710 19 46 21, 2710 19 46 29 och 2710 19 46 30), ex 2710 19 47 (Taric-nummer 2710 19 47 21, 2710 19 47 29 och 2710 19 47 30), 2710 20 11, 2710 20 15, 2710 20 17, ex 3824 99 92 (Taric-nummer 3824 99 92 10, 3824 99 92 12 och 3824 99 92 20), 3826 00 10 och ex 3826 00 90 (Taric-nummer 3826 00 90 11, 3826 00 90 19 och 3826 00 90 30).

2.2. **Likadan produkt**

(36) Undersökningen visade att följande produkter har samma grundläggande fysiska, kemiska och tekniska egenskaper och samma grundläggande användningsområden:

(a) Den berörda produkten.

(b) Den produkt som tillverkas och säljs på hemmamarknaden i Indonesien.

(c) Den produkt som tillverkas och säljs i unionen av unionsindustrin.

(37) Kommissionen beslutade därför att dessa produkter inom ramen för denna undersökning är likadana produkter i den mening som avses i artikel 2 c i grundförordningen.

3. **SUBVENTIONERING**

3.1. **Subventioner och subventionsprogram inom ramen för den aktuella undersökningen**

(38) På grundval av tillgängliga uppgifter, bl.a. uppgifterna i klagomålet, tillkännagivandet om inledande och svaren på kommissionens frågeformulär, undersökte kommissionen den påstådda subventioneringen från de indonesiska myndigheterna i form av följande subventionsprogram:

(a) Direkt överföring av medel, såsom direkta subventioner beviljade av fonden för subvention av biodiesel.

(b) Offentligt stöd till biodieselindustrin, bl.a. genom tillhandahållande av oraffinerad palmolja mot för låg ersättning.

(c) Offentligt stöd till biodieselindustrin, inbegripet genom intäkter som inte drivits in eller efterskänks såsom inkomstskatteförmåner för noterade investeringar, subventioner till industriell egendom, skatteförmåner för föregångsbranscher, systemet för befrielse från importtull och befrielsen från mervärdesskatt.

(d) Tillhandahållande av exportfinansiering och exportgarantier på förmånliga villkor av indonesiska Eximbank.

3.2. **Offentligt stöd till biodieselindustrin genom direkta överföringar av medel genom fonden för subvention av biodiesel**

3.2.1. *Klagomålet och subventionssystemet*

(39) Klaganden hävdade att de indonesiska myndigheterna stödjer biodieselindustrin genom bidrag till indonesiska tillverkare av biodiesel till ett belopp motsvarande skillnaden mellan myndigheternas referenspris för biodiesel och det pris till vilket oljeföretagen köper biodiesel, dvs. referenspriset för dieselolja.

(40) Undersökningen fastställde att fonden för subvention av biodiesel som ingår i fonden för palmoljeodling (nedan kallad *OPPF*) som inrättades 2015 genom presidentdekret nr 61/2015.

(41) Genom presidentförordning 61/2015 anförtroddes ett förvaltningsorgan (Oil Palm Plantation Fund Management Agency, nedan kallat *förvaltningsorganet*) att ta ut exportavgifter för exporten av palmoljeprodukter i enlighet med finansministeriets förordning nr 133/PMK.05/2015.

(42) De pengar som tagits ut av tullmyndigheterna genom exportavgifter på palmoljeprodukter utgör OPPF:s medel och de senare kontrolleras formellt av förvaltningsorganet.

(43) Ju högre upp i värdekedjan som varje produkt befinner sig, desto högre blir exportavgiften. Den exportavgift som togs ut på oraffinerad palmolja under undersökningsperioden fastställdes till 50 US-dollar per ton och till 20 US-dollar per ton för råvaruderivat, inbegripet biodiesel.

(44) Genom presidentförordning 24/2016 och 26/2016 klargjorde de indonesiska myndigheterna att mandatet för fonden för subvention av biodiesel omfattar anskaffning och användning av biodiesel på den inhemska marknaden. De indonesiska myndigheterna anger särskilt att OPPF ska användas för att stödja inköp av biodiesel genom enheter som utsetts av offentliga organ.

(45) Närmare bestämt anger presidentförordning 26/2016 i artikel 9.1 att ”generaldirektören för EBTKE ska utse enheten för petroleumbränsle som ska utföra anskaffning av biodiesel i den mening som avses i artikel 4 med finansiering av förvaltningsorganet genom iakttagande av förvaltningsorganets styrelses strategi” och i efterföljande artikel 9.8 att ”på grundval av ministerns godkännande i den mening som avses i punkt 7 ska generaldirektören för EBTKE på ministerns vägnar a) utse de tillverkare av biodiesel som ska delta i anskaffandet av biodiesel, och b) fastställa tilldelningen av biodieselvolymer för varje tillverkare av biodiesel”. Förvaltningsorganets styrkommitté består dessutom uteslutande av företrädare för olika indonesiska ministerier.

(46) De biodieseltillverkare som väljer att delta och som har tilldelats en kvot i enlighet med den förordningen är skyldiga att sälja en månatlig volym av biodiesel till den så kallade ”enheten för petroleumbränsle”. För närvarande har de indonesiska myndigheterna utsett följande företag till enhet för petroleumbränsle:

(a) PT Pertamina (nedan kallat *Pertamina*), ett statligt olje- och gasbolag, och

(b) PT AKR Corporindo Tbk (nedan kallat *AKR*), ett privat olje- och gasbolag.

(47) OPPF förutser en särskild betalningsmekanism genom vilken Pertamina (och för vissa mindre volymer, AKR) betalar biodieseltillverkare referenspriset för diesel (i motsats till det faktiska priset på biodiesel vilket skulle ha varit högre under undersökningsperioden), medan skillnaden mellan ett sådant referenspris på diesel och referenspriset på biodiesel betalas ut till tillverkarna av biodiesel av OPPF genom förvaltningsorganet.

(48) Referenspriset för diesel och för biodiesel fastställs av ministern för energi och mineralresurser, enligt artikel 19 i presidentförordning 61/2015 på följande sätt:

(a) Referenspriset på diesel är baserat på de priser som rapporterats av Platt Singapore för oljepriser (MOPS) ([5]) och tillverkningskostnaden för diesel i Indonesien.

(b) I enlighet med finansministeriets dekret nr 2026/2017 grundar sig referenspriset för biodiesel på det inhemska priset på oraffinerad palmolja, till vilket omvandlingskostnader läggs (125 US-dollar/ton till och med den 5 maj 2017 och därefter 100 US-dollar/ton. Under kontrollbesöket på plats förklarade de indonesiska myndigheterna att beloppet för omvandlingskostnader som läggs till det inhemska priset på oraffinerad palmolja är föremål för en årlig översyn, vilket dock inte automatiskt leder till att detta belopp ändras. Enligt de indonesiska myndigheterna görs ingen ändring om den årliga översynen anger att beloppet för omvandlingskostnader fortfarande är rimligt.

(49) Närmare bestämt fakturerar varje biodieseltillverkare – inbegripet alla exporterande tillverkare – Pertamina (eller i förekommande fall AKR) för den volym biodiesel som köparen ska använda enligt blandningsskyldigheten, och Pertamina (eller AKR) betalar tillverkaren referenspriset på diesel motsvarande den perioden. Undersökningen visade att den övervägande andelen av biodieseltillverkarnas försäljning gjordes till Pertamina och en liten andel till AKR. Försäljningen till AKR var dessutom helt identisk med den som gjordes till Pertamina vad gäller priset och alla övriga villkor. Kommissionen koncentrerade följaktligen sin analys på Pertaminas försäljning.

([5]) MOPS (dvs. Mean of Platts Singapore) motsvarar genomsnittet av ett antal prisbedömningar för Singapore-baserade oljeprodukter, som offentliggörs av S&P Global Platts.

(50) Biodieseltillverkaren, för att erhålla återbetalning av prisskillnaden mellan det pris som betalats av Pertamina och AKR (på grundval av referenspriset på diesel) och referenspriset på biodiesel, ska därefter översända en tilläggsfaktura för samma volym till förvaltningsorganet, och bifoga en förteckning över handlingar. När förvaltningsorganet har mottagit fakturan och kontrollerat dess innehåll, ska det betala den berörda biodieseltillverkaren skillnaden mellan referenspriset på diesel (som betalats av Pertamina eller i förekommande fall AKR) och referenspriset på biodiesel som fastställts för den perioden.

(51) I denna undersökning har kommissionen undersökt huruvida de åtgärder som vidtagits av de indonesiska myndigheterna för att stödja Indonesiens biodieselindustri genom utbetalningar via förvaltningsorganet utgör en utjämningsbar subvention.

(52) För att kunna fastställa att det rör sig om en utjämningsbar subvention måste tre faktorer föreligga, nämligen a) ett finansiellt bidrag eller inkomststöd/prisstöd b) en förmån, och c) selektivitet (artikel 3 i grundförordningen).

3.2.2. *Analys*

3.2.2.1. Finansiellt bidrag

(53) Inledningsvis noterade kommissionen att under undersökningsperioden valde alla exporterande tillverkare att delta i tillhandahållandet av biodiesel och åtog sig därmed att sälja biodiesel till Pertamina och AKR. Kommissionen konstaterade också att under undersökningsperioden var referenspriset på biodiesel högre än referenspriset på mineraldiesel. Alla exporterande tillverkare mottog följaktligen utbetalningar under undersökningsperioden från OPPF.

(54) Enligt artikel 3.1 a i i grundförordningen föreligger ett finansiellt bidrag från de offentliga myndigheterna om förfarandet innebär en direkt överföring av medel. I enlighet med bestämmelsen i WTO-avtalet om subventioner och utjämningsåtgärder (nedan kallat *subventionsavtalet*) anges i artikel 2 i grundförordningen att med ”offentliga myndigheter” avses offentliga organ inom ursprungslandets eller exportlandets territorium.

(55) WTO:s överprövningsorgan fann i sin rapport US-Anti-dumping and Countervailing Duties (China) att begreppet ”offentligt organ” betyder en enhet som ”har, utövar eller har anförtrotts myndighetsbefogenheter” ([6]).

(56) Kommissionen konstaterade att OPPF har inrättats genom en akt av de indonesiska myndigheterna och att OPPF:s förvaltningsorgan uttryckligen har anförtrotts uppdraget att göra utbetalningar till biodieseltillverkare.

(57) För det första definieras OPPF:s uppdrag i artikel 11 i presidentförordning 66/2018 genom att utvidga det enligt följande: ”1) De medel som insamlas ska användas för: a) Utveckling av mänskliga resurser för oljepalmsplantager. b) Forskning och utveckling av oljepalmsplantager. c) Främjande av oljepalmsplantager. d) Föryngring av oljepalmsplantager. e) Oljepalmsanläggningar och -infrastrukturer. 2) Utnyttjande av medel som insamlats för de intressen som avses i punkt 1, inbegripet för uppfyllande av produkter från oljepalmsplantager för livsmedelsändamål, utveckling av oljepalmsindustrin i senare led och anskaffande och användning av biodiesel.”

(58) För det andra föreskrivs uttryckligen i artikel 18.1 i förordningen att ”användning av medel för anskaffning och användning av biodiesel som avses i artikel 11.2 ska täcka skillnaden mellan marknadsindexpriset på diesel och marknadsindexpriset på biodiesel.”

(59) Kommissionen konstaterade följaktligen att de rättsakter som genomför OPPF uttryckligen bekräftar att dess medel används till förmån för biodieseltillverkare.

(60) I detta syfte, i enlighet med artikel 1.4 i presidentförordning 61/2015 gav de indonesiska myndigheterna förvaltningsorganet rätt att använda exportavgifterna och exportskatterna på palmolja och dess råvaruderivat och införde en skyldighet för dem att anskaffa och använda biodiesel. Denna insamling utförs dock i praktiken av tullmyndigheterna. Kommissionen ansåg därför att förvaltningsorganet har, utövar eller har anförtrotts myndighetsbefogenheter.

([6]) Appellate Body Report, *United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS379/AB, 11 mars 2011, punkt 317. Se även Appellate Body Report, United States – Countervailing Duty Measures on Certain Products from China, WT/DS437/AB/RW, antagen den 16 juli 2019, punkt 5.96.

(61) Kommissionen drog följaktligen slutsatsen att det regelverk som avses ovan i praktiken ger OPPF:s förvaltningsorgan rätt att utöva myndighetsuppgifter vad gäller biodieselsektorn. Kommissionen drog därför slutsatsen att förvaltningsorganet agerar som ett offentligt organ i den mening som avses i artikel 2 b i grundförordningen jämförd med artikel 3.1 a i i grundförordningen och i enlighet med relevant WTO-praxis.

(62) Vad gäller kravet på ”direkt överföring av medel” fastställde undersökningen att efter att ha mottagit en faktura från biodieseltillverkarna tillsammans med alla nödvändiga handlingar ([7]) och genomfört lämpliga kontroller, betalar OPPF:s förvaltningsorgan direkt ut det utestående beloppet (dvs. skillnaden mellan referenspriset för diesel och referenspriset för biodiesel) till biodieseltillverkarna. Kommissionen noterade vidare att varken de indonesiska myndigheterna eller de exporterande tillverkarna bestred att förvaltningsorganet gjorde direkta kontantutbetalningar/banköverföringar till de tillverkare som sålde biodiesel till Pertamina och AKR för att täcka skillnaden mellan det referenspris för mineraldiesel som Pertamina och AKR betalat och referenspriset för biodiesel. Kommissionen ansåg således att de bidrag som beviljats av förvaltningsorganet utgör ”en direkt överföring av medel” i den mening som avses i artikel 3.1 a i i grundförordningen.

(63) I detta avseende måste de indonesiska myndigheternas påstående att de ekonomiska medel som använts av förvaltningsorganet för att betala biodieseltillverkaren var uteslutande privata och därmed inte utgjorde ett finansiellt bidrag avvisas. Kommissionen konstaterade att grundförordningen i enlighet med subventionsavtalet inte tar hänsyn till huruvida de medel som staten överför till sin natur eller ursprung är offentliga eller privata. I stället innebär en utvärdering av förekomsten av ett finansiellt bidrag att beakta naturen av en transaktion genom vilken ett ekonomiskt värde överförs av staten. Med andra ord, det som räknas är att överföringen av medel kan tillskrivas staten (i motsats till privata medel som används fritt av privata aktörer) ([8]). Ett stort antal transaktioner omfattas av definitionen av ”finansiellt bidrag” enligt artikel 1.1 a 1. Enligt artikel 1.1 a 1 leden i och ii får ett finansiellt bidrag göras genom en direkt överföring av medel från offentliga myndigheter, eller genom att offentliga myndigheter avstår från intäkter som normalt sett skulle drivas in ([9]). Som redan förklarats gjorde förvaltningsorganet, i egenskap av offentligt organ, en direkt överföring av medel till biodieseltillverkarna från OPPF, som försörjs av obligatoriskt uttag av exportavgifter från offentliga och privata aktörer, och uppfyllde därmed fullt ut överprövningsorganets definition av finansiellt bidrag.

(64) Utöver ovanstående konstaterade kommissionen vidare att de medel som står till OPPF:s förfogande härrör från uttaget av de exportavgifter och exportskatter som införts på oraffinerad palmolja och dess råvaruderivat. Under kontrollbesöket på plats förklarade de indonesiska myndigheterna att exportavgiften tas ut av tullmyndigheterna för export av varor och, trots påståendet att den tas ut uteslutande för att finansiera OPPF, kunde inte bevisa att den tas ut utanför den indonesiska statsbudgetens räkenskaper. I frånvaro av bevis på motsatsen drog kommissionen slutsatsen att uttaget av avgiften ingår i statens allmänna budget. Det faktum att avgiften sedan överförs till OPPF utgör endast det sätt på vilket de indonesiska myndigheterna använder offentliga intäkter som tas ut i form av exportavgifter och exportskatter. Under alla omständigheter består OPPF av medel som tas ut genom exportavgifter och exportskatter som införts av de indonesiska myndigheterna och medlen kontrolleras av förvaltningsorganet. Dessa motsvarar därför offentliga medel, oavsett om de är en integrerad del av statsbudgeten.

(65) Vad gäller de indonesiska myndigheternas argument att överföringen av medel från OPPF till biodieseltillverkarna inte utgör en förmån för mottagarna, eftersom biodieseltillverkarna betalade in mer till OPPF än de tog emot, konstaterar kommissionen följande. För det första är OPPF:s uppdrag mer omfattande än stöd till biodieselindustrin. OPPF är snarare uttryck för de indonesiska myndigheternas vidare politik som omfattar hela

([7]) I enlighet med artikel 13 i förordning 26/2006 från ministern för energi och minerala resurser ska biodieseltillverkaren bifoga följande handlingar till fakturan: i) Kopia av beslutet från generaldirektoratet för ny förnybar energi och energisparande (nedan kallat *EBTKE*) på ministerns vägnar, om att företaget får delta i anskaffande av biodiesel och den respektive volymtilldelningen av biodiesel på grundval av respektive tillverkares kapacitet. ii) Kopia av kontrakt för anskaffande av biodiesel mellan Pertamina och den berörda biodieseltillverkaren. iii) Intyg med underskrift av Pertamina och den berörda biodieseltillverkaren, med stämpel av de indonesiska myndigheterna, innehållande information om plats för leverans, volym och typ av biodiesel som tillhandahålls/distribueras, och belopp för transportavgifter. iv) Kopia av avtalet mellan förvaltningsorganet och den berörda biodieseltillverkaren.

([8]) Appellate Body Report, United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, WT/DS379/AB/R, antagen den 25 mars 2011, DSR 2011:V, s. 2869, punkterna 284 och 309.

([9]) Appellate Body Report, 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, antagen den 20 december 2005, DSR 2005:XXIII, s. 11357, punkt 52.

värdekedjan för palmolja. Alla exportörer av oraffinerad palmolja (och dess bearbetade produkter) betalar i verkligheten avgiften till fonden när deras produkt exporteras. Oraffinerad palmolja kan användas på en rad områden, till exempel livsmedelskonsumtion, kosmetika och kemisk industri. De exportavgifter som samlas in för OPPF är därför inte uteslutande knutna till en överföring av medel till biodieselindustrin och ingen automatisk utjämning kan genomföras.

(66) För det andra, och som förklaras i skäl 64, härrör de medel som används av förvaltningsorganet fullt ut från den indonesiska regeringens allmänna budget (vilka fördelas till OPPF). Uttaget av exportavgiften genomförs av tullmyndigheterna och betalas in till den allmänna statsbudgeten. De medel som används är därför inte likvärdiga med de frivilliga betalningar som görs av biodieseltillverkarna, som sedan används helt och hållet till förmån för biodieseltillverkarna (utan påverkan från de senare som inte har någon talan i hur OPPF används). Medlen tas ut av de indonesiska myndigheterna genom obligatoriska exportavgifter och exportskatter, varav vissa betalas av biodieseltillverkare, men även av tillverkare av oraffinerad palmolja och övriga tillverkare av relaterade oraffinerade palmoljeprodukter. Därefter beslutar de indonesiska myndigheterna om användning av dessa medel till förmån för biodieseltillverkare genom OPPF.

(67) Kommissionen konstaterade också att de exporterande tillverkarna i svaren på frågeformuläret angav att merparten av den oraffinerade palmolja som användes i framställningen av biodiesel anskaffades på lokal nivå och därför inte är föremål för varken exportskatt eller exportavgift. Kommissionen antog därför att den export av oraffinerad palmolja för vilken exporterande tillverkare (eller närmare bestämt deras närstående tillverkare) betalade exportskatt och exportavgifter gällde andra värdekedjor än värdekedjan för biodiesel.

(68) Kommissionen drog därför slutsatsen att de exportskatter och exportavgifter som togs ut av de indonesiska myndigheterna inte gäller biodieselindustrin som sådan, vilket innebär att myndigheternas påstående att OPPF inte beviljar en förmån för mottagarna, eftersom biodieseltillverkarna betalade in mer till OPPF än de tog emot, ska avvisas. I motsats till de indonesiska myndigheternas påstående hade i verkligheten de tillverkande exportörerna bättre villkor för värdekedjan rörande biodiesel, i den mening att de mottog mer från OPPF än de betalade in.

(69) Mot bakgrund av ovanstående drog kommissionen slutsatsen att de utbetalningar som gjordes av förvaltningsorganet till biodieseltillverkarna kan betraktas som ett ”finansiellt bidrag i form av en direkt överföring av medel från de offentliga myndigheterna” i enlighet med artikel 3.1 a i i grundförordningen. Det är ostridigt att förvaltningsorganet, genom Pertaminas och AKR:s inköp av biodiesel i enlighet med blandningskraven, täckte skillnaden mellan det pris som Pertamina och AKR betalade (på grundval av referenspriset för mineraldiesel) och det högre referenspriset för biodiesel. I detta avseende mottog biodieseltillverkarna ett bidrag från de indonesiska myndigheterna som motsvarade den skillnaden ([10]).

3.2.2.2. Förmån

(70) På grund av de skäl som anges nedan ansåg kommissionen att de direkta överföringar som gjordes av förvaltningsorganet medför en förmån för de exporterande tillverkarna.

(71) Faktum är att de exporterande tillverkarna är i ett bättre läge än de skulle ha varit i frånvaro av systemet. Enkelt uttryckt, förvaltningsorganets överföringar av medel utgör bidrag, och marknaden tillhandahåller inga sådana bidrag. Dessa bidrag ger biodieseltillverkarna en fördelaktigare ställning än de annars skulle ha haft på marknaden ([11]). I frånvaro av systemet skulle biodieseltillverkarna endast ha mottagit betalning från Pertamina och AKR till priset av mineraldiesel.

(72) Mot bakgrund av ovanstående ansåg kommissionen att det belopp som förvaltningsorganet betalade biodieseltillverkarna för den biodiesel som såldes för att täcka skillnaden mellan det referenspris för diesel som betalades av Pertamina och referenspriset för biodiesel är en förmån som beviljas dem i den mening som avses i artikel 3.2 i grundförordningen.

([10]) Se Appellate Body Reports, 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, antagen den 24 maj 2013, DSR 2013:I, s., 7, punkterna 5.119 och 5.120.

([11]) Panel Report, United States – Subsidies on Upland Cotton, WT/DS267/R, Add.1 to Add.3 and Corr.1, adopted 21 March 2005, as modified by Appellate Body Report WT/DS267/AB/R, DSR 2005:II, s. 299, punkt 7.1116.

3.2.2.3. Selektivitet

(73) Kommissionen konstaterade först att OPPF är tillgänglig för ett begränsat antal industrier som alla sammanhänger med värdekedjan för oraffinerad palmolja. Denna begränsning är direkt förknippad med tillämplig lag. För det första är stöd till värdekedjan för oraffinerad palmolja det huvudsakliga uttryckliga syftet med presidentförordning 61/2015 som inrättade OPPF. I dess förord anges att OPPF behövs för att ”säkerställa den kontinuerliga utvecklingen av palmoljeplantager, vilket kräver en nationell strategi med stöd av fonden för kontinuerlig utveckling av palmoljeplantager”. I artikel 1 i lagen anges vidare att ”palmoljeplantager omfattar all förvaltning av naturresurser, mänskliga resurser, produktionsanläggningar, utrustning och maskiner, odling, skörd, bearbetning och marknadsföring med avseende på palmoljeplantager”.

(74) I artikel 11 anges därefter att ”de insamlade medlen ska användas för: a) Utveckling av mänskliga resurser för oljepalmsplantager. b) Forskning och utveckling av oljepalmsplantager. c) Främjande av oljepalmsplantager. d) Föryngring av oljepalmsplantager. e) Oljepalmsanläggningar och -infrastrukturer”.

(75) Kommissionen drog därför slutsatsen att OPPF är rättsligt selektiv i enlighet med artikel 4.2 a i grundförordningen, eftersom den lagstiftning som styr den beviljande myndigheten uttryckligen begränsar tillgången till subventionen till vissa företag, nämligen dem som är verksamma inom värdekedjan för oraffinerad palmolja.

(76) Under alla omständigheter, även om ingen rättslig selektivitet föreligger, ansåg kommissionen att de indonesiska myndigheterna de facto ålägger förvaltningsorganet att endast understödja biodieselindustrin. Den bevisning som insamlades under undersökningen och som avses i punkt 122 visar på att den övervägande delen av de medel som utbetalades av förvaltningsorganet används för att betala biodieseltillverkarna skillnaden mellan MOPS och referenspriset för biodiesel.

(77) Kommissionen ansåg därför att de indonesiska myndigheterna styr OPPF på ett sätt som gör att den de facto är selektiv. Enligt artikel 4.2 c i grundförordningen kan en subvention i själva verket vara selektiv om vissa kriterier är uppfyllda, exempelvis om ”ett begränsat antal av vissa företag utnyttjar ett subventionsprogram, att vissa företag dominerar vad gäller utnyttjandet av ett subventionsprogram, att vissa företag får oproportionerligt stora subventioner, samt på det sätt på vilket den myndighet som beviljar subventionen har utövat sina skönsmässiga befogenheter när den beslutar att bevilja en subvention”. I detta fall konstaterade kommissionen att OPPF:s agerande överensstämmer helt och hållet med denna uppräkning. I synnerhet, som förklaras ovan, dominerar biodieselindustrin utnyttjandet av fonden och den myndighet som beviljar subventioner agerade skönsmässigt i detta syfte.

(78) Detta konstaterande överensstämmer också med WTO-praxis. I målet EG och vissa medlemsstater – Stora civila luftfartyg förklarade WTO-panelen att ”Den gängse betydelsen av ’dominerande’ omfattar ’som utgör den huvudsakliga eller största beståndsdelen, dominerande’, Följaktligen, ’att vissa företag dominerar vad gäller utnyttjandet {av ett subventionsprogram}’ kan förstås som en situation där ett subventionsprogram huvudsakligen, eller till övervägande del, utnyttjas av vissa företag” ([12]). I beslutet förklarade panelen vidare att ”om ett subventionsprogram verkar i en ekonomi som består av endast ett fåtal industrier, påvisar det faktum att dessa industrier kan ha varit de huvudsakliga förmånstagarna i ett subventionsprogram inte nödvändigt vis att dessa ’dominerar’ i ’utnyttjandet’. Dessa industriers utnyttjande av subventionsprogrammet återspeglar snarare att diversifieringen i den ekonomiska verksamheten inom den beviljande myndighetens jurisdiktion är begränsad. Å andra sidan skulle samma subventionsprogram i en starkt diversifierad ekonomi och som utnyttjas huvudsakligen, eller till övervägande del, av endast ett fåtal industrier tendera att påvisa att vissa företag dominerar i detta avseende” ([13]). I det aktuella fallet är subventionen endast tillgänglig för värdekedjan rörande oraffinerad palmolja, men inom denna industri för en lång rad av användningsområden. Om panelens resonemang tillämpas på det aktuella fallet, ansåg kommissionen dock att det faktum att OPPF övervägande utnyttjas för att finansiera betalningar för biodiesel kan betraktas som att vissa företag dominerar enligt definitionen ovan, eftersom biodieselindustrin är den huvudsakliga förmånstagaren. Kommissionen konstaterar vidare att biodieselindustrin är en av många industrier i en diversifierad ekonomi ([14]) och att OPPF nästan uteslutande har stött biodieselindustrin sedan den inrättades.

([12]) WT/DS316/R of 30 June 2010, *EC and certain Member States – Measure Affecting Trade In Large Civil Aircrafts*, punkt 7.494.
([13]) WT/DS316/R of 30 June 2010, *EC and certain Member States – Measure Affecting Trade In Large Civil Aircrafts*, punkt 7.495.
([14]) Enligt de senaste siffrorna från Indonesiens centralbank står ingen enskild ekonomisk verksamhet för mer än 20 % av Indonesiens BNP. Källor finns på https://www.bi.go.id/en/iru/economic-data/real-sector/Contents/Default.aspx, hämtad den 17 juli 2019.

(79) Mot bakgrund av ovanstående drog kommissionen därför slutsatsen att de indonesiska myndigheternas åtgärder syftade till att gynna den inhemska biodieselindustrin. Utöver att vara rättsligt selektiva i enlighet med artikel 4.2 a i grundförordningen är de också de facto selektivt riktade enligt artikel 4.2 c i grundförordningen.

3.2.3. *Slutsats*

(80) Kommissionen drog preliminärt slutsatsen att de indonesiska myndigheterna genom en uppsättning åtgärder har gett biodieselindustrin stöd, bl.a. genom direkta överföringar av medel via fonden för subvention av biodiesel. De indonesiska myndigheterna beviljade mottagarna en förmån som är selektiv och därmed utgör en utjämningsbar subvention.

3.2.4. *Beräkning av subventionens storlek*

(81) I enlighet med artikel 5 i grundförordningen beräknade kommissionen storleken på den utjämningsbara subventionen för varje exporterande tillverkare i förhållande till den förmån som mottagaren konstateras få under den tid som subventionsundersökningen avser. Kommissionen bedömde förmånen som det totala belopp som mottogs från OPPF under undersökningsperioden. I enlighet med artikel 7.2 fördelade kommissionen dessa subventionsbelopp över hela den omsättning som genererats av de exporterande tillverkarnas försäljning av biodiesel under undersökningsperioden.

(82) Följande provisoriska subventionsnivå har fastställts för denna uppsättning åtgärder under undersökningsperioden för de exporterande tillverkarna:

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

3.3. **Offentligt stöd till biodieselindustrin, bl.a. genom tillhandahållande av palmolja mot för låg ersättning**

3.3.1. *Klagomålet och subventionssystemet*

(83) Enligt klagomålet är priserna för oraffinerad palmolja snedvridna i Indonesien på grund av myndigheternas ingripande. Klagomålet angav särskilt att de indonesiska myndigheterna har genomdrivit en politik för höga exportskatter på oraffinerad palmolja. Oraffinerad palmolja är den huvudsakliga råvaran för tillverkning av biodiesel i Indonesien och motsvarar omkring 85 % av den totala produktionskostnaden för biodiesel. Enligt klagomålet säkerställer de indonesiska myndigheterna på så sätt att priset på råvaror för tillverkning av biodiesel förblir väsentligt lägre än världsmarknadspriserna, till förmån för de indonesiska biodieseltillverkarna.

(84) Enligt klagomålet införde de indonesiska myndigheterna dessutom i maj 2015 en exportskatt på 50 US-dollar per ton oraffinerad palmolja och en lägre skatt på bearbetade palmoljeprodukter i senare led, där skattesatsen beror på produkten.

(85) Klaganden hävdade att de indonesiska myndigheterna, genom att införa höga exportskatter och avgifter på oraffinerad palmolja, pressar priserna på inhemsk oraffinerad palmolja i Indonesien, och ger biodieseltillverkarna en tydlig förmån. Det uppmuntrar också privata tillverkare av oraffinerad palmolja att sälja sina produkter till indonesiska biodieseltillverkare. Följaktligen hävdar klaganden att de indonesiska myndigheterna anförtror eller ålägger de indonesiska tillverkarna av palmolja att tillhandahålla oraffinerad palmolja till biodieseltillverkarna mot för låg ersättning.

(86) Undersökningen visade att de indonesiska myndigheterna belägger oraffinerad palmolja med både exportskatt och exportavgift.

(87) Exportskatten genomfördes första gången 1994. Sedan införandet har den ändrats ett antal gånger. I sin senaste version (dekret nr 140/PMK.010/2016) består exportskatten av en progressiv tulltaxa på oraffinerad palmolja liksom 22 andra produkter, inbegripet biodiesel (som konsekvent är föremål för en lägre tullsats än oraffinerad palmolja). Indonesiska exportörer betalar en progressiv skatt som är knuten till de indonesiska myndigheternas referenspris för export av oraffinerad palmolja. Detta innebär att när myndigheternas referenspris för export ökar så ökar även exporttullen.

(88) Om referenspriset är lägre än 750 US-dollar per ton är tullsatsen 0 %. Under undersökningsperioden förblev priset på oraffinerad palmolja lägre än tröskeln på 750 US-dollar per ton och därför var ingen exportskatt tillämplig.

(89) Utöver exportskatten införde de indonesiska myndigheterna under undersökningsperioden en exportavgift på oraffinerad palmolja och produkter i senare led. Exportavgiften under undersökningsperioden fastställdes till 50 US-dollar per ton för oraffinerad palmolja och 20 US-dollar per ton för biodiesel.

(90) Utöver exportskatten och exportavgiften på oraffinerad palmolja och produkter i senare led ingriper de indonesiska myndigheterna också i marknaden för oraffinerad palmolja genom att faktiskt kontrollera, genom det statsägda företaget PTPN, de inhemska priserna på oraffinerad palmolja för att säkerställa att oraffinerad palmolja säljs till konstlat låga priser. De indonesiska myndigheterna beviljar dessutom tillverkare av oraffinerad palmolja subventioner för att säkerställa att de följer en strategi för att tillhandahålla oraffinerad palmolja till konstlat låga priser.

3.3.2. *Tillämpning av bestämmelserna i artikel 28.1 i grundförordningen*

(91) Kommissionen underrättade de indonesiska myndigheterna om att den skulle kunna komma att använda sig av tillgängliga uppgifter i enlighet med artikel 28.1 i grundförordningen för sin prövning av förekomsten och omfattningen av det påstådda stödet till biodieselindustrin i form av tillhandahållande av oraffinerad palmolja mot för låg ersättning.

(92) Vid inledandet begärde kommissionen att de indonesiska myndigheterna att översända tillägg B till antisubventionsfrågeformuläret (frågeformulär för leverantörer av oraffinerad palmolja) till alla tillverkare och distributörer av palmolja som har tillhandahållit palmolja till de exporterande tillverkarna. Tillägg B består av ett Word-dokument (*Appendix B_Input supplier Palm Oil*) och ett Excel-ark (*Mini questionnaire intended for Suppliers*). Efter en begäran från de indonesiska myndigheterna, och med tanke på det betydande antal företag som tillhandahåller den huvudsakliga insatsvaran för den berörda produkten, i en anda av gott samarbete och i syfte att insamla åtminstone vissa relevanta uppgifter för undersökningen, gick kommissionen genom ett e-postmeddelande av den 7 januari 2019 med på att begränsa omfattningen av sin begäran och bad de indonesiska myndigheterna att översända tillägg B och det mindre frågeformuläret till de tio största leverantörerna av oraffinerad palmolja med avseende på volym per exporterande tillverkare.

(93) I sin skrivelse med begäran om komplettering till de indonesiska myndigheterna av den 1 mars 2019 noterade kommissionen att den inte hade mottagit något svar till tillägg B till frågeformuläret från palmoljeleverantörerna PT Musim Mas, PT Intibenua Perkasatama, PT Pelita Agung Agrindustri och PT Permata Hijau Palm Oleo. Kommissionen underströk särskilt att den inte hade mottagit något svar ens från de statligt ägda leverantörerna av oraffinerad palmolja, inklusive PTPN. Övriga leverantörer av oraffinerad palmolja, inbegripet de som är närstående exporterande tillverkare, följde denna begäran.

(94) I sitt svar på skrivelsen med begäran om komplettering konstaterade de indonesiska myndigheterna att de hade uppfyllt sin skyldighet att meddela relevanta indonesiska leverantörer av oraffinerad palmolja tillägg B och de korta frågeformulären. Som bevis lade de indonesiska myndigheterna fram postmottagningsbevis för relevanta indonesiska leverantörer av oraffinerad palmolja. Ingen annan bevisning lades fram för de indonesiska myndigheternas försök att kontakta dessa leverantörer, särskilt PTPN. En liknande förklaring lades fram under kontrollbesöket på plats hos de indonesiska myndigheterna. Utan avseende på ovanstående översände PTPN aldrig något korrekt ifyllt tillägg B till kommissionen.

(95) När det gäller det påstådda statliga tillhandahållandet av oraffinerad palmolja mot för låg ersättning lämnade de indonesiska myndigheterna inte den information som krävdes och de bevis som kommissionen begärde i sitt frågeformulär och under kontrollbesöket.

(96) Bristen på samarbete i tillräcklig utsträckning innebar att kommissionen inte kunde samla in alla uppgifter som den betraktar som relevanta för bedömningen i denna undersökning. Närmare bestämt kunde kommissionen inte erhålla någon information från de indonesiska myndigheterna om palmoljemarknaden på grundval av direkt information från leverantörerna av oraffinerad palmolja, och har inte heller någon fullständig information vad gäller PTPN:s roll på denna marknad beträffande biodieselindustrin.

(97) De indonesiska myndigheterna hävdade att de hade tillhandahållit aggregerade uppgifter gällande PTPN som också skulle innehålla uppgifter som begärdes i tillägg B till frågeformuläret. I detta avseende konstaterade kommissionen att de indonesiska myndigheterna tillhandahöll uppgifter avseende PTPN som svar på frågeformuläret, vilka omfattade information om dess ledningsstruktur, årsrapporter och transaktionsuppgifter. Kommissionen noterade dock att den inte hade mottagit någon av den detaljerade information som begärdes i tillägg B till frågeformuläret som skulle ha gjort det möjligt att fullt ut förstå PTPN:s roll på palmoljemarknaden och de andra relevanta tillverkarnas roll.

(98) Efter att ha mottagit skrivelsen som informerade de indonesiska myndigheterna om den eventuella tillämpningen av artikel 28 i grundförordningen, lämnade de indonesiska myndigheterna ett svar till tillägg B för PTPN den 30 juni 2019. Kommissionen noterade dock att svaret lämnades långt efter fristen för inlämnande av den informationen (den 12 mars 2019, förlängd av kommissionen till den 14 mars 2019) och efter det att kontrollbesöket på plats hos de indonesiska myndigheterna hade ägt rum. Kommissionen ansåg därför att inlagan inte hade lämnats i tid, inte kunde kontrolleras och att de indonesiska myndigheterna inte hade handlat efter bästa förmåga i enlighet med artikel 28 i grundförordningen.

(99) I avsaknad av information som tydde på motsatsen från de indonesiska myndigheterna har kommissionen delvis förlitat sig på tillgängliga uppgifter för sina slutsatser om dessa aspekter av undersökningen, i enlighet med artikel 28 i grundförordningen.

3.3.3. *Analys*

(100) För att kunna fastställa att det rör sig om en utjämningsbar subvention måste tre faktorer föreligga, nämligen a) ett finansiellt bidrag eller inkomststöd/prisstöd b) en förmån, och c) selektivitet (artikel 3 i grundförordningen) ([15]).

(101) För att komma fram till en slutsats om den första faktorn undersökte kommissionen om den uppsättning åtgärder som antagits av de indonesiska myndigheterna leder till ett finansiellt bidrag i form av att de offentliga myndigheterna tillhandahåller oraffinerad palmolja mot för låg ersättning till de indonesiska exporterande biodieseltillverkarna, i enlighet med artikel 3.1 a i grundförordningen, och/eller om den uppsättning åtgärder som antagits av de indonesiska myndigheterna faller inom kategorin inkomst-/prisstöd till biodieselindustrin, i enlighet med artikel 3.1 b i grundförordningen.

3.3.3.1. Finansiellt bidrag

(102) Inledningsvis noterade kommissionen att alla exporterande tillverkare köpte inhemsk oraffinerad palmolja antingen från närstående eller icke närstående företag för bearbetning till raffinerad blekt luktfri palmolja och sedan till biodiesel.

(103) Enligt artikel 3.1 a iv andra strecksatsen i grundförordningen föreligger ett finansiellt bidrag om de offentliga myndigheterna ”anförtror åt eller ålägger ett privat organ att utföra en eller flera av de funktioner som räknas upp i leden i, ii och iii och som normalt ligger inom deras kompetens och rent faktiskt inte skiljer sig från de offentliga myndigheternas normala praxis”. Den typ av funktioner som anges i artikel 3.1 a iii i grundförordningen föreligger när ”offentliga myndigheter tillhandahåller andra varor eller tjänster än sådana som rör allmän infrastruktur, eller köper varor”. Dessa bestämmelser återspeglar leden iii och iv i artikel 1.1 a 1 i subventionsavtalet och bör tolkas och tillämpas mot bakgrund av WTO:s relevanta rättspraxis.

(104) WTO-panelen om amerikanska exportbegränsningar ([16]) slog fast att de två begreppen ”entrust” (anförtro) och ”direct” (ålägga) i artikel 1.1 a 1 iv i subventionsavtalet enligt gängse betydelse kräver att myndigheternas agerande måste omfatta en delegering (när det gäller anförtroende) eller order (när det gäller åläggande). Förenta staternas argument om ”orsak och verkan” avvisades därmed och ett uttryckligt och bekräftande agerande i form av en delegering eller order förutsätts.

([15]) För en liknande analys, se kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/387 av den 17 mars 2016 om införande av en slutgiltig utjämningstull på import av rör av duktilt gjutjärn (även kallat gjutjärn med sfäroidiserad grafit) med ursprung i Indien (EUT L 73, 18.3.2016, s. 1).

([16]) Panelens rapport US – Export Restraints (WT/DS194/R), offentliggjord den 29 juni 2001, punkterna 8.338.29.

(105) I ett senare ärende ([17]) ansåg dock överprövningsorganet att det är alltför stelbent att som standard ersätta orden ”anförtro” och ”ålägga” med ”delegering” och ”order”. Enligt överprövningsorganet förekommer ”anförtroende” när myndigheterna överlåter ansvar på ett privat organ och ”åläggande” avser situationer där myndigheterna utövar sina befogenheter gentemot ett privat organ.

(106) I båda fallen använder sig en myndighet av ett privat organ som ett ombud för att genomföra det finansiella bidraget och ”i de flesta fall kan det antas att ett anförtroende eller åläggande av funktioner till ett privat organ omfattar någon form av hot eller incitament”. Samtidigt medger artikel 1.1 a 1 iv i subventionsavtalet inte att medlemsstaterna inför utjämningsåtgärder för produkter ”i de fall en myndighet enbart utövar sina allmänna föreskrivande befogenheter” eller när ett statligt ingripande ”i vissa fall men inte i andra kan leda till ett visst resultat uteslutande beroende på de faktiska omständigheterna och marknadsaktörernas utövande av sitt fria val”. ”Anförtroende” och ”åläggande” innebär i stället att ”myndigheterna har en mer aktiv roll än att bara inta en stödjande hållning”.

(107) WTO ansåg inte heller att det faktum att ”ett privat organ ges eget handlingsutrymme nödvändigtvis står i strid med ett anförtroende eller åläggande av det privata organet […] ([18]). Det kan visserligen finnas fall där det privata organets eget handlingsutrymme är så pass stort att det blir omöjligt att dra några korrekta slutsatser om huruvida det privata organet har anförtrotts eller ålagts (att utföra en viss uppgift), men detta är något som rör sakförhållanden/bevis, som måste hanteras från fall till fall”.

(108) I linje med dessa avgöranden från WTO är inte alla myndighetsåtgärder som kan innebära förmåner lika med ett finansiellt bidrag i enlighet med artikel 3 i grundförordningen och artikel 1.1 a i subventionsavtalet. Det måste finnas bevisning för att myndigheterna har en strategi eller ett program som ska gynna den bransch som undersöks (i det här ärendet biodiesel-/biobränsleindustrin), genom att ålägga offentliga eller privata organ (i detta fall tillverkare av oraffinerad palmolja) att tillhandahålla oraffinerad palmolja mot för låg ersättning till biodieselindustrin.

(109) I korthet innebär de relevanta avgörandena i WTO följande:

i) Avgörandet av huruvida det förekommer ett ”finansiellt bidrag” enligt artikel 1.1 a 1 i subventionsavtalet bör inriktas på *egenskaperna* hos de offentliga myndigheternas ingripande, inte på *effekterna* eller *resultatet* av de offentliga myndigheternas ingripande ([19]). Det är med andra ord ett välkänt faktum att myndigheter ingriper på marknaden i rollen som *lagstiftare* och att de när de gör detta ger upphov till *effekter* på marknaden och dess aktörer. I detta hänseende kan exempelvis en myndighet lagligen införa exportavgifter för att generera intäkter från en vara som är mycket konkurrenskraftig på de internationella marknaderna. Däremot går det inte att legitimt införa exportbegränsningar när det står klart att användningen av detta instrument tillsammans med andra mekanismer för att behålla råvaror inom landet och tvinga leverantörer att sälja till priser som är lägre än marknadspriserna ingår i en större plan som de offentliga myndigheterna har utformat för att stödja en viss industri eller uppsättning industrier i syfte att stärka deras konkurrenskraft. Typen av myndighetsåtgärd, inbegripet dess sammanhang, mål och syfte, är därför relevant för bedömningen av komponenten ”finansiellt bidrag”.

ii) ”Anförtroende” eller ”åläggande” skulle omfatta ett uttryckligt och bekräftande agerande riktat mot en viss part i förhållande till en viss uppgift eller skyldighet, vilket är något helt annat än en situation där offentliga myndigheter ingriper på marknaden på ett sätt som kanske eller kanske inte får ett visst *resultat* med tanke på sakförhållandena och aktörernas utövande av sitt fria val på den marknaden. Den avgörande frågan bakom begreppen ”anförtroende” eller ”åläggande” är huruvida det berörda beteendet, dvs. det finansiella bidraget i form av tillhandahållande av varor mot för låg ersättning, kan hänföras till de offentliga myndigheterna eller fortfarande är de privata aktörernas fria val med hänsyn till marknaden, t.ex. i fråga om lagstadgade begränsningar ([20]).

([17]) WT/DS296/AB/R of 27 June 2005, United States – Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) from Korea, punkterna 110 och 111. WT/DS299/R of 17 June 2005, European Communities – Countervailing Measures on Dynamic Random Access Memory Chips from Korea, punkt 7.25 antog en liknande metod.

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

([19]) Panelens rapport US – Export Restraints (WT/DS194/R), offentliggjord den 29 juni 2001, punkterna 8.33 -8.34

([20]) Panelrapport, US – Export Restraints, punkt 8.29 -8.31

iii) Artikel 1.1 a 1 iv i subventionsavtalet är i princip en bestämmelse mot kringgående. För att det ska föreligga anförtroende eller åläggande måste de offentliga myndigheterna därför överlåta ansvaret på ett privat organ eller utöva sina befogenheter gentemot ett privat organ för att åstadkomma ett finansiellt bidrag. I de flesta fall kan det antas att ett anförtroende eller åläggande av funktioner till ett privat organ omfattar någon form av hot eller incitament, vilket i sin tur är ett bevis på anförtroende eller åläggande ([21]). Det är dock sannolikt att offentliga myndigheter har andra möjligheter att utöva befogenheter gentemot ett privat organ, varav en del kan vara ”mer subtila” än en order och de kanske inte har samma grad av tvång ([22]).

iv) Det måste finnas ett ”påvisbart samband” mellan de offentliga myndigheternas agerande och det privata organets beteende ([23]). Det finns ingen anledning till att ett fall av anförtroende eller åläggande från de offentliga myndigheternas sida inte skulle kunna förutsättas med hjälp av indirekta bevis (t.ex. underförstådda och informella fall av delegering eller order), förutsatt att den bevisningen har bevisvärde och är övertygande ([24]). I detta avseende kan bevis för de offentliga myndigheternas avsikt att stödja industrin i senare marknadsled (t.ex. genom offentligt tillkännagiven politik eller statliga beslut, eller genom andra offentliga åtgärder), eller förekomsten av andra offentliga åtgärder som säkerställer ett visst resultat på marknaden (t.ex. en exportbegränsning tillsammans med en offentlig åtgärd som hindrar aktörer som omfattas av de begränsningarna från att lagra sina produkter), vara relevanta för att fastställa huruvida det rör sig om ett finansiellt bidrag enligt artikel 1.1 a 1 iv i subventionsavtalet (särskilt som en indirekt metod för de offentliga myndigheterna att tillhandahålla varor, i enlighet med led iii). Under vissa omständigheter *kan* offentliga myndigheters ”vägledning” utgöra ett åläggande ([25]). Förekomsten av vissa *effekter* på marknaden (t. ex. minskade priser) kan också vara en faktor som behöver tas med i beräkningen tillsammans med all övrig tillgänglig bevisning, inbegripet möjligheten att förutse dessa effekter i ett visst sammanhang. Slutligen kan ett privat organ, beroende på omständigheterna, besluta sig för att inte utföra en funktion som den har anförtrotts eller ålagts, trots eventuella negativa följder. Detta bevisar dock inte i sig att det privata organet inte har varit föremål för ett anförtroende eller åläggande ([26]).

(110) I linje med denna rättspraxis har kommissionen mycket noggrant granskat vilken typ av ingripanden det handlar om från de indonesiska myndigheternas sida (gäller myndigheternas ingripanden anförtroende eller åläggande för tillverkare av oraffinerad palmolja) vilken typ av organ åläggandena gäller (är tillverkare av oraffinerad palmolja privata organ i den mening som avses i artikel 3.1 a iv i grundförordningen?) och vilka åtgärder det handlar om för dessa organ (har dessa tillverkare av oraffinerad palmolja tillhandahållit oraffinerad palmolja till den indonesiska biodieselindustrin mot för låg ersättning och därmed agerat som ombud för de indonesiska myndigheterna?). Kommissionen har vidare undersökt om den funktion som utförts normalt skulle ligga inom myndigheternas kompetens (är tillhandahållandet av oraffinerad palmolja mot för låg ersättning till biodieseltillverkare i Indonesien en normal verksamhet för myndigheterna?) och om denna funktion rent faktiskt inte skiljer sig från myndigheternas normala praxis (skiljer sig själva tillhandahållandet av oraffinerad palmolja från tillverkarna rent faktiskt från vad myndigheterna skulle ha gjort själva?).

3.3.3.2. Anförtroende eller åläggande för tillverkare av oraffinerad palmolja från de indonesiska myndigheterna

(111) Mot bakgrund av den rättspraxis från WTO som avses i skälen 104–109, undersökte kommissionen först om de indonesiska myndigheternas stöd till den indonesiska biodieselindustrin faktiskt är ett mål för en politik från myndigheternas sida och inte bara en ”sidoeffekt” av utövandet av allmänna föreskrivande befogenheter. Kommissionen undersökte särskilt om den snedvridning av priserna som konstaterats var en del av myndigheternas mål eller om de lägre priserna på oraffinerad palmolja snarare var en ”oavsiktlig” biprodukt av myndigheternas allmänna föreskrivande verksamhet.

(112) Stödet till biodieselindustrin genomförs genom ett antal åtgärder, huvudsakligen genom den exportskatt och den exportavgift som tas ut på oraffinerad palmolja och genom fonden för subvention av biodiesel.

(113) Exportskatten på oraffinerad palmolja infördes först av de indonesiska myndigheterna 1994 och har genomgått flera betydande förändringar sedan dess.

([21]) Rapport från överprövningsorganet, US – DRAMS (WT/DS296/AB/R), skickat den 27 juni 2005, punkt 116.
([22]) Överprövningsorganets rapport, US – DRAMS, punkt 115.
([23]) Överprövningsorganets rapport, US – DRAMS, punkt 112.
([24]) Se panelrapport, Korea – Commercial Vessels (WT/DS273/R), skickad den 7 maj 2005, punkt 7.373.
([25]) Rapport från överprövningsorganet, US – DRAMS (WT/DS296/A/R), punkt 114.
([26]) Rapport från överprövningsorganet, US – DRAMS (WT/DS296/A/R), punkt 124.

(114) Ursprungligen var syftet med exportskatten att säkra den lokala efterfrågan på och stabila priser på matolja. Syftet med förordning 128/PMK.011/2011 var att skydda den inhemska tillgången på matolja och att utveckla tillverkningsindustrierna i senare led. Lagen angav specifikt följande: ”i samband med stödet till palmoljeindustrins insatser i senare led för att öka mervärdet i senare led, är det nödvändigt att omstrukturera exporttullsatsen”.

(115) Det indonesiska exportskattesystemet har genomgått flera förändringar sedan 1994, inbegripet ändringar i minimipriset för oraffinerad palmolja på vilken exportskatten är tillämplig, ändringar i skattesatser och av det sätt på vilket satsen beräknas, från en procentandel av försäljningspriset till ett nominellt belopp. Exportskatten infördes faktiskt ursprungligen genom finansministeriets dekret 439/KMK.017/1994. I juli 1997 ändrade dekret nr 300/KMK.01/1997 beräkningsmetoden för exportskatten och export av oraffinerad palmolja blev föremål för en skatt mellan 7,5 % och 22,5 % beroende på de indonesiska myndigheternas referenspris. I september 2007 reviderades beräkningsmetoden för exportskatten ytterligare genom dekreten nr 94/PMK.011/2007 och nr 128/PMK.011/2011. I den senaste förordningen nr 13/2017 som är tillämplig under undersökningsperioden, definierar finansministeriet en progressiv exportskattesats mellan 0 US-dollar per ton (när det internationella priset på oraffinerad palmolja är lägre än 750 US-dollar per ton) och 200 US-dollar per ton när priset på oraffinerad palmolja överstiger 1 250 US-dollar per ton.

(116) Under undersökningsperioden, och i enlighet med dekret nr 13/2017, uttrycks exportskatterna på oraffinerad palmolja och övriga palmoljeprodukter i US-dollar i stället för en procentandel av priset. Indonesiens exportskatt kommer dessutom att tillämpas när myndigheternas referenspris överstiger en viss prisnivå. Följaktligen, och enligt de indonesiska myndigheternas inlaga i den amerikanska undersökningen ([27]) ”styr högre exportpriser högre tullsatser”. De indonesiska myndigheterna sammankopplade därför exportsystemet direkt med internationella priser på oraffinerad palmolja, och inte med andra omständigheter, såsom produktionsnivån eller miljöpåverkan. Därför är effekten på de priser som betalas av de exporterande tillverkarna inte en sidoeffekt, utan ett direkt och avsiktligt resultat av de åtgärder som utformats av de indonesiska myndigheterna ([28]). Enligt den lagstiftning som var tillämplig under undersökningsperioden var den gällande exportskattesatsen för oraffinerad palmolja följande:

Tabell 1

Exportskatt på oraffinerad palmolja

Prisintervall US-dollar	Nytt system US-dollar/ton
< 750	0
750–800	3
800–850	18
850–900	33
900–950	52
950–1 000	74
1 000–1 050	93
1 050–1 100	116
1 100–1 150	144
1 150–1 200	166
1 200–1 250	183
> 1 250	200

Källa: Klagomålet

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

(117) Som förklaras ovan införde de indonesiska myndigheterna också 2015 en exportavgift på oraffinerad palmolja och dess råvaruderivat. Exportavgiften under undersökningsperioden uppgick till 50 US-dollar per ton för oraffinerad palmolja och 30 US-dollar per ton för förädlade produkter. Införandet av exportavgiften sammanföll med en period då de indonesiska priserna var i det närmaste identiska med världsmarknadspriserna. Införandet av exportavgiften låter biodieseltillverkarna köpa oraffinerad palmolja till lägre priser än som annars hade varit tillgängliga. Den inhemska förbrukningen ökade faktiskt markant under 2016 jämfört med 2015 (se tabell 2).

(118) Flera dokument visar att de indonesiska myndigheterna uttryckligen hade som ett politiskt mål att försöka stödja och utveckla biodieselindustrin, särskilt genom att försöka minska de inhemska priserna på insatsvarorna (oraffinerad palmolja) och därigenom tillhandahålla ett finansiellt bidrag till tillverkningen av biodiesel.

(119) I detta avseende uttalade sig de indonesiska myndigheterna offentligt om att det verkliga syftet, eller ett av de främsta syftena, med exportskattesystemet är att stödja biodieselindustrin. Indonesiens generaldirektorat för tullar och punktskatter har offentligt tillkännagivit att ”syftet med exporttullarna är att säkerställa tillgången på råvaror och att uppmuntra tillväxten i den inhemska palmoljeindustrin i senare led” ([29]). Kommissionen noterade därför att exportskattesystemet utformades och genomfördes faktiskt för att stödja de industrier i senare led som använder palmolja, av vilka biodieseltillverkningen är en integrerad del.

(120) Detta konstaterande stöds också av andra offentliga källor som analyserar det exportskattesystem som införts av de indonesiska myndigheterna. Till exempel drog WTO slutsatsen i sin senaste översyn av Indonesiens handelspolitik att ”De politiska målen gällande exportskatter på råvaror omfattar prisstabilisering, främjandet av utvecklingen av bearbetningsanläggningar i senare led och att minska utarmningstakten för icke förnybara gruvresurser.” I sin rapport anmärkte WTO vidare att ”enligt de indonesiska myndigheterna kan exportskatter på basvaror användas för att minska det inhemska priset på primärprodukter för att garantera tillgången på produkter för insatsförbrukning under världsmarknadspriser för inhemska bearbetningsindustrier. Exportskatterna ger därmed incitament till att utveckla inhemska industrier för tillverkning eller bearbetning för export med högre mervärde.”

(121) Även OECD nådde samma slutsats i sin rapport 2010 om den ekonomiska effekten av exportrestriktioner för råvaror, och angav att ”exportskatter på palmolja infördes i Indonesien och Malaysia för att stödja utvecklingen av biodiesel- och matoljeindustrierna” och Europaparlamentet konstaterade att ”Indonesien och Thailand använde också exportskatter för att minska det inhemska priset på palmolja respektive ris” ([30]).

(122) Med avseende på exportavgiften, som förklaras i skälen 64–65 förklarade de indonesiska myndigheterna, utan att kunna motivera sitt påstående, att den tas ut för att finansiera OPPF. Kommissionen ansåg dock att den i allt väsentligt utgör en stödmekanism för biodieselindustrin. Medan OPPF:s mandat är bredare än enbart stöd till biodieselindustrin, fann kommissionen bevis på att detta var OPPF:s huvudsakliga verksamhet under undersökningsperioden, som förklaras i skäl 77: den övervägande andelen av OPPF:s medel användes i själva verket för att stödja biodieselindustrin.

(123) Mot bakgrund av samtliga överväganden ovan, ansåg kommissionen att syftet med det system för exportbegränsningar som de indonesiska myndigheterna infört är att direkt och indirekt understödja biodieselindustrin och att detta inte bara är en ”sidoeffekt” av allmänna regleringsbefogenheter. Långt från en regleringsåtgärd i syfte att generera statliga intäkter, utformades, infördes och genomfördes exportrestriktionerna av de indonesiska myndigheterna med det specifika målet att hålla priset på oraffinerad palmolja på en lägre nivå till förmån för industrierna i senare led ([31]).

(124) Utöver den exportbegränsning som införts av de indonesiska myndigheterna, ingriper de senare på marknaden för att de facto kontrollera priset på oraffinerad palmolja genom det statligt ägda företaget PTPN.

(125) De indonesiska myndigheterna hävdar att PTPN agerar som en rationell marknadsaktör vid försäljning av oraffinerad palmolja på den inhemska marknaden och att företaget är en oberoende aktör på marknaden. Enligt de bevis som kommissionen förfogar över agerar PTPN dock under starkt inflytande av de indonesiska myndigheterna när det säljer oraffinerad palmolja på den inhemska marknaden, och fungerar i själva verket som en prissättande aktör.

([29]) Customs and Excise News Magazine, Volume 47, No. 9, September 2015.
([30]) Export taxes and other restrictions on raw material and their limitation through free trade agreements: Impact on developing countries, 2016.
([31]) Se även tribunalens dom av den 10 april 2019, T-300/16, Jindal Saw, ECLI:EU:T:2019:235, punkt 117.

(126) Som förklarats i skälen 93–96 påpekade kommissionen preliminärt att PTPN inte samarbetade i undersökningen och inte har lämnat den information som begärts. Företrädare för PTPN var dock närvarande vid kontrollbesöket på plats hos de indonesiska myndigheterna. Vid det tillfället lämnade både PTPN och de indonesiska myndigheterna vissa förklaringar rörande PTPN:s verksamhet, dock utan att lämna någon bevisning till stöd för sina påståenden. Kommissionen baserade därför sin analys på tillgängliga uppgifter.

(127) Kommissionen efterfrågade information om statligt ägande liksom formella indikationer på statlig kontroll av PTPN. Den analyserade även huruvida kontroll utövades på ett meningsfullt sätt. I detta syfte behövde kommissionen förlita sig delvis på tillgängliga uppgifter därför att de indonesiska myndigheterna och PTPN vägrade tillhandahålla bevis på beslutsprocessen inom PTPN.

(128) PTPN är en företagsgrupp som helt ägs av staten och som producerar olika råvaror, inbegripet oraffinerad palmolja. Kommissionen konstaterade dessutom att de indonesiska myndigheterna direkt kontrollerar PTPN. Under kontrollbesöket på plats förklarade de indonesiska myndigheterna och PTPN att den föregående utser alla den senares styresorgan. Närmare bestämt förklarade de indonesiska myndigheterna och PTPN att:

(a) De indonesiska myndigheterna direkt utser PTPN:s styrelse i sin helhet.

(b) Styrelsen övervakas av ett ”tillsynsorgan” som helt och hållet utses av de indonesiska myndigheterna. och

(c) Samtliga styrelseorgan rapporterar slutligen till de indonesiska myndigheterna.

(129) Undersökningen visade dessutom att styrelsen ansvarar för alla relevanta beslut som fattas av PTPN:s företag, inbegripet beslut om prisstrategi för försäljning av oraffinerad palmolja liksom antagande av bud för oraffinerad palmolja i samband med det auktionssystem som närmare beskrivs i skäl 132. Mot bakgrund av det företagsstyrningssystem som beskrivs ovan, drog därför kommissionen slutsatsen att de indonesiska myndigheterna i själva verket styr hela beslutsprocessen i PTPN och därmed utövar ett avgörande inflytande på företaget.

(130) På grundval av tillgängliga uppgifter drog kommissionen därför slutsatsen att PTPN kontrolleras av de indonesiska myndigheterna.

(131) Undersökningen fastställde vidare att de indonesiska myndigheterna utövade betydande kontroll över PTPN för att sätta och godta priser på oraffinerad palmolja, och att PTPN är prissättande för den inhemska marknaden för oraffinerad palmolja i Indonesien.

(132) PTPN anordnar dagliga auktioner för oraffinerad palmolja. För att få tillträde till onlineplattformen måste företagen registrera sig. De bevis som insamlades under undersökningens gång anger att de enda villkor som företag måste uppfylla för registrering är av finansiell karaktär för att garantera deras solvens. Kommissionen konstaterade att det pris till vilket oraffinerad palmolja säljs vid dessa auktioner fastställs av de indonesiska myndigheterna och återspeglar inte icke snedvridna marknadsvillkor.

(133) Kommissionen intog denna ståndpunkt på grund av PTPN:s beslutsprocess. De indonesiska myndigheterna förklarade särskilt att PTPN fastställer en ”prisuppfattning” innan det inleder den dagliga budgivningsprocessen. Kommissionen kontrollerade dock om PTPN inte är skyldigt att avvisa bud som ligger under denna ”prisuppfattning”. Tvärtom är det så att när den presumtiva köparens pris är lägre än ”prisuppfattningen” hänskjuts ärendet till styrelsen som får besluta att anta anbudet. Under kontrollbesöket på plats bekräftade kommissionen att sådana godtaganden äger rum med jämna mellanrum. Under alla omständigheter anger det faktum att beslut om prissättning fattas av PTPN:s styrelse i vilken de indonesiska myndigheterna är företrädda att de sistnämnda utövar betydande kontroll över PTPN och dess agerande vad gäller prissättningsbeslut.

(134) Mot bakgrund av att PTPN:s styrelse utses av och rapporterar till de indonesiska myndigheterna, drog kommissionen slutsatsen att de senare faktiskt sätter priset på oraffinerad palmolja på den inhemska marknaden.

(135) Undersökningen visade också att till följd av de indonesiska myndigheternas betydande kontroll agerar PTPN inte som en rationell aktör på marknaden. På grundval av tillgängliga uppgifter verkar det som att PTPN, genom att följa myndigheternas direktiv, har drivits med förlust de senaste åren. Varje rationell aktör, och särskilt en rationell aktör med sådan avgörande vikt på marknaden för oraffinerad palmolja, skulle genom att handla rationellt ha maximerat sin vinst i stället för att gå med förlust.

(136) Undersökningen visade också att, genom att införa en exportskatt och en exportavgift på oraffinerad palmolja, försätter de indonesiska myndigheterna PTPN i en irrationell ekonomisk situation, genom att ge företaget incitament att sälja oraffinerad palmolja på den inhemska marknaden för ett lägre pris än den skulle ha fått i avsaknad av dess exportbegränsningar. PTPN berövas därför möjligheten att göra ett rationellt val och uppmuntras att följa den politiska målsättningen bakom exportskatten och exportavgiften.

(137) Mot bakgrund av ovan drog kommissionen därför slutsatsen att PTPN är ett offentligt organ ([32]). Tillgänglig bevisning anger att PTPN utövar offentliga myndighetsfunktioner när det säljer oraffinerad palmolja på marknaden och anger det pris som alla övriga leverantörer av oraffinerad palmolja ska följa, vilket åtföljs konsekvent och systematiskt. Som förklaras i skäl 142 visade undersökningen att ingen leverantör av oraffinerad palmolja åt exporterande tillverkare således till högre priser än det pris som satts av PTPN. Denna prissättning överensstämmer med de indonesiska myndigheternas politik för oraffinerad palmolja och biodieselsektorn vad gäller räckvidd och innehåll. Eftersom leverantörerna av oraffinerad palmolja inte kunde tillhandahålla tillräcklig information om motsatsen, drog kommissionen slutsatsen att de hade anpassat sina priser till dem som satts av PTPN för att följa det politiska målet att hålla priset på oraffinerad palmolja konstlat lågt.

(138) Under alla omständigheter, om PTPN skulle betraktas som ett privat organ skulle samma bevis betyda att PTPN åtminstone har anförtrotts eller ålagts av de indonesiska myndigheterna att sätta priset på oraffinerad palmolja på en konstlat låg nivå i den mening som avses i artikel 3.1 a iv i grundförordningen.

(139) Undersökningen visade dessutom att dagspriset på den inhemska marknaden för oraffinerad palmolja nära följde anbudspriset från PTPN:s dagliga auktioner.

(140) Kommissionen konstaterade att anbudsdata är offentligt tillgängliga för alla företag som är registrerade i PTPN:s datasystem, oavsett om de tidigare har deltagit i enskilda anbudsförfaranden och om de har varit framgångsrika i sin budgivning. Kommissionen kunde kontrollera att PTPN offentliggör resultatet av det dagliga anbudsförfarandet på sin onlineplattform kl. 15:30 på dagen för anbudet, med angivande av det exakta enhetspriset för oraffinerad palmolja.

(141) Alla exporterande tillverkare bekräftade att de för dagliga förhandlingar för inköp av oraffinerad palmolja med icke statliga leverantörer och att dessa förhandlingar vanligen genomförs när resultaten av PTPN:s förfaranden är tillgängliga, och utgångspriset i förhandlingarna är PTPN:s dagspris. De exporterande tillverkarna förklarade också att differensen mellan PTPN;s priser och det pris som förhandlas med en oberoende leverantör av oraffinerad palmolja huvudsakligen beror på olika logistikkostnader. I detta avseende förklarade de exporterande tillverkarna att PTPN:s anbud utfärdas för leveranser i Dumai (på ön Sumatra) och Belawan som är idealiskt belägen ur logistisk synpunkt. Andra oberoende leverantörer kan finnas på mer avlägsna platser, till exempel på ön Borneo, vilket innebär att logistikkostnaderna ökar. Följaktligen förklarade de exporterande tillverkarna att PTPN-priset tar hänsyn till en justering för transportkostnader.

(142) Kommissionen kunde kontrollera att priset per enhet som betalades av de exporterande tillverkarna till de icke statligt ägda tillverkarna av oraffinerad palmolja under undersökningsperioden alltid var detsamma eller lägre än PTPN-priset för den dagen.

(143) Kommissionen drog därför slutsatsen, på grundval av all tillgänglig bevisning att alla oberoende leverantörer av oraffinerad palmolja i Indonesien, oberoende av storlek, de facto anpassar sina priser till det dagliga PTPN-priset och att varje avvikelse från detta huvudsakligen härrör från logistikkostnader.

(144) WTO-praxis förklarade begreppet åläggande av ett privat organ som utövandet av offentliga befogenheter över ett privat organ. I målet Appellate Body in US – Countervailing Duty on DRAM förklarades att åläggande faktiskt omfattar utövande av offentliga befogenheter, men klargjorde också att tolkningen av ”åläggande” begränsat till ”order” skulle vara för snävt eftersom ”(…) offentliga myndigheter sannolikt har andra medel till sitt förfogande för att utöva kontroll över ett privat organ, Vissa av dessa medel kan vara mer diskreta än en ’order’ eller behöver inte omfatta samma grad av tvång”.

([32]) WT/DS379/AB/R (US – Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China), överprövningsorganets rapport av den 11 mars 2011, DS 379, punkt 318. Se även WT/DS436/AB/R (US — Carbon Steel (India)), överprövningsorganets rapport av den 8 december 2014, punkterna 4.9 - 4.10, 4.17 – 4.20 och WT/DS437/AB/R (United States – Countervailing Duty Measures on Certain Products from China) överprövningsorganets rapport av den 18 december 2014,, punkt 4.92; och överprövningsorganets rapport, United States – Countervailing Duty Measures on Certain Products from China, WT/DS437/AB/RW, antagen den 16 juli 2019, punkt 5.96.

(145) Kommissionen ansåg att genom att organisera en transparent prissättningsmekanism utövar de indonesiska myndigheterna ett av dessa mer diskreta medel för att styra de indonesiska leverantörer av oraffinerad palmolja som överprövningsorganet avser. På grundval av tillgänglig bevisning ansåg kommissionen att, genom att offentliggöra det dagliga priset per enhet på oraffinerad palmolja, sätter i själva verket de indonesiska myndigheterna ett högsta pris till vilket råvaran ska säljas den dagen. Transparensen på marknaden låter köparna anpassa sitt handlande i praktiken genom att inte köpa oraffinerad palmolja från leverantörer som begär ett högre pris än det som de indonesiska myndigheterna har fastställt.

(146) Undersökningen visade också att marknaden är i betydande obalans vad gäller förhandlingsstyrka till förmån för köpare av oraffinerad palmolja. Marknaden för oraffinerad palmolja är i själva verket ganska fragmenterad, där 40 % av utbudet härrör från enskilda jordbrukare, mellan 6 % och 9 % från PTPN och den återstående andelen från ”större” leverantörer (jämfört med enskilda jordbrukare) men med blygsamma marknadsandelar. I motsats till detta, och särskilt vad gäller biodieselindustrin, är köparna större företag med behov av betydande volymer råvaror som de i allmänhet inte helt kan tillgodose via sina egna tillgångar. I detta sammanhang kommer varje köpare att ha en betydande köpkraft, och kan motstå leverantörens försök att begära ett högre pris än det som fastställts av de indonesiska myndigheterna. Kommissionen drog därför slutsatsen att genom transparent kommunikation av dagspriserna på oraffinerad palmolja sätter de indonesiska myndigheterna genom PTPN faktiskt de högsta dagspriserna för oraffinerad palmolja i Indonesien. Ett sådant referenspris motsvarar en vägledning för leverantörer av oraffinerad palmolja att sälja oraffinerad palmolja i Indonesien i enlighet med de politiska målen.

(147) Kommissionen ansåg dessutom att, genom att införa en exportskatt och en exportavgift på oraffinerad palmolja, försätter de indonesiska myndigheterna PTPN i en irrationell ekonomisk situation, genom att ge dem incitament att sälja sina produkter på den inhemska marknaden för ett lägre pris än de skulle ha fått i avsaknad av dessa exportbegränsningar. De berövas därför möjligheten att göra ett rationellt val och uppmuntras att följa den politiska målsättningen bakom exportavgiften.

(148) Även om inte exportskatten skulle betalas under undersökningsperioden, skulle exportavgiften tillämpas. Detta ledde till att leverantörer av oraffinerad palmolja begränsades i sin verksamhet, eftersom de indonesiska myndigheterna begränsar deras handlingsfrihet att bestämma till vilket pris och var de ska sälja sin produkt. I frånvaro av exportavgiften skulle rationellt handlande leverantörer av oraffinerad palmolja försöka maximera sin vinst genom att sälja större volymer på export i stället för inom landet.

(149) Genom dessa inskränkningar hindrar därför de indonesiska myndigheterna leverantörer av oraffinerad palmolja att maximera de intäkter som de skulle ha haft i avsaknad av exportavgiften.

(150) I enlighet med överprövningsorganets slutsats i US – Countervailing Duty on DRAMS, ansåg kommissionen att de indonesiska myndigheterna styr leverantörerna av oraffinerad palmolja i den mening som avses i artikel 1.1 a iv i subventionsavtalet. I detta fall drog överprövningsorganet slutsatsen att ”det kan bli svårt att exakt fastställa, i teorin, vilken typ av offentliga åtgärder som innebär anförtroende eller åläggande och vilka som inte gör det. Den beteckning som används för att beskriva den offentliga åtgärden är inte nödvändigtvis utslagsgivande. Under vissa omständigheter kan, som Sydkorea erkände, offentliga myndigheters ’vägledning’ utgöra ett åläggande. I de flesta fall kan det antas att ett anförtroende eller åläggande av funktioner till ett privat organ omfattar någon form av hot eller incitament, vilket i sin tur är ett bevis på anförtroende eller åläggande. Fastställandet av anförtroende eller åläggande kommer att sammanhänga med fakta i målet”. I detta fall drog kommissionen slutsatsen, med stöd av tillgänglig bevisning, att de indonesiska myndigheterna skapat ett system som ger leverantörer incitament att sälja oraffinerad palmolja till ett visst pris, och därför beordrar dem att göra detta. Som förklaras i skälen 168–169 konstaterade kommissionen att det pris som offentliggjordes av PTPN utgör det högsta priset på Indonesiens inhemska marknad och åtföljs de facto av alla tillverkare av oraffinerad palmolja och biodieseltillverkare på marknaden. Slutligen, med avseende på kravet på någon form av offentligt deltagande, bör det erinras om att PTPN är ett offentligt organ och därmed att dess verksamhet kan betraktas som att de indonesiska myndigheterna agerar på marknaden, och att PTPN:s verksamhet tydligt fungerar som ”påvisbart samband” mellan politiken och beteendet hos de privata organ som agerar som de indonesiska myndigheternas företrädare i genomförandet av politiken.

(151) Genom dessa åtgärder ger därför de indonesiska myndigheterna leverantörer av oraffinerad palmolja incitament att behålla oraffinerad palmolja i Indonesien, eftersom de inte kan sälja till de högre priser som skulle råda i Indonesien i avsaknad av dessa åtgärder.

(152) I denna bemärkelse ”anförtror” eller ”ålägger” de indonesiska myndigheterna tillverkarna av insatsvarorna funktionen att tillhandahålla varor till de inhemska användarna av oraffinerad palmolja särskilt biodieseltillverkarna, mot för låg ersättning. Tillverkare av oraffinerad palmolja ges ansvar för att skapa en inhemsk marknad i Indonesien till konstlat låga priser.

(153) När de indonesiska myndigheterna tillämpar denna uppsättning åtgärder vet de med andra ord hur tillverkarna av oraffinerad palmolja kommer att reagera på åtgärderna och vilka effekterna kommer att bli. Kommissionen fann också bevis för att de indonesiska myndigheterna ingriper i förekommande syfte på marknaden för oraffinerad palmolja för att uppmuntra privata leverantörer av oraffinerad palmolja att följa den skyldighet som ålagts dem. En tidningsartikel förklarade till exempel att ”de indonesiska myndigheterna fortsätter sitt stöd till en hållbar utveckling av palmoljeplantager genom utbetalning av 6,35 miljarder indonesiska rupier för nyplantering till 135 småbrukare i partnerskap med Asian Agri”. I artikeln förklarade vd för OPPF att ”palmolja är en ledande sektor som ger betydande bidrag till Indonesiens ekonomi. Efter 25 år krävs det att vi föryngrar palmoljeindustrin för att säkerställa hög produktivitet i enlighet med industrins behov, hållbar utveckling och ökad välfärd för småbrukare och samhällen” ([33]). Denna kommentar visade klart hur de indonesiska myndigheterna stöder tillverkare av oraffinerad palmolja huvudsakligen till förmån för biodieseltillverkarna.

(154) I en annan tidningsartikel anges att ”Indonesien genomför för närvarande ett subventionerat program för nyplantering för små jordbrukare i syfte att öka avkastningen utan att expandera plantagernas storlek. Myndigheterna siktar på att nyplantera 2,4 miljoner hektar palmer fram till 2025” ([34]) vilket pekar på att de indonesiska myndigheterna subventionerar tillverkare av oraffinerad palmolja för att uppmuntra dem till att följa de politiska målen,

(155) Även om leverantörerna av oraffinerad palmolja något kunde minska sin inhemska tillverkning för att anpassa sig till exportskatten och andra restriktiva åtgärder, avstannade inte produktionen och minskade inte heller i betydande omfattning. Tvärtom, dock med undantag av 2015, ökade Indonesiens produktion av oraffinerad palmolja stadigt med mer än 5 % per år, och nådde 41 500 miljoner ton 2018. I detta avseende anger tidningsartikeln hur ”utöver att balansera de offentliga finanserna syftar B20-programmet också till att öka den inhemska förbrukningen av oraffinerad palmolja, mot bakgrund av sjunkande priser i år” ([35]), vilket visar att de indonesiska myndigheterna, för att garantera att leverantörer av oraffinerad palmolja följer det mål som uppställts, stöder dem genom att på konstlad väg öka deras försäljning.

(156) Kommissionen drog slutsatsen att detta är ett resultat av att de indonesiska myndigheterna anförtror och ålägger tillverkarna av oraffinerad palmolja att tillhandahålla sin produkt mot för låg ersättning.

(157) I detta avseende ansåg kommissionen att enbart det faktum att exportskatter och/eller exportavgifter som sådana inte uttryckligen nämns i artikel 3.1 a i grundförordningen inte utesluter att de till sin natur motsvarar ett finansiellt bidrag, och därmed skulle omfattas av definitionen av en subvention enligt grundförordningen och subventionsavtalet. Kommissionen gav utförliga bevis på att exportskatten och exportavgiften på oraffinerad palmolja användes för att uppmuntra tillverkarna av oraffinerad palmolja att följa de statliga målen på ett sätt som motsvarar en utjämningsbar subvention i enlighet med artikel 3.1 a i grundförordningen.

3.3.3.3. Anförtroende eller åläggande för privata organ i den mening som avses i artikel 3.1 a iv i grundförordningen.

(158) Därefter bedömde kommissionen huruvida tillverkarna av oraffinerad palmolja i Indonesien är privata organ med anförtroende eller åläggande av de indonesiska myndigheterna i den mening som avses i artikel 3.1 a iv i grundförordningen.

(159) Undersökningen visade att, med undantag av PTPN är alla tillverkare av oraffinerad palmolja i Indonesien antingen oberoende jordbrukare eller privata företag utan kopplingar till de indonesiska myndigheterna. De oberoende tillverkarna av oraffinerad palmolja utgör mer än 90 % av marknaden och alla exporterande tillverkare fick en del av sina behov av oraffinerad palmolja tillgodosedda från dem.

([33]) https://www.asianagri.com/en/medias/media/press-release/indonesian-oil-palm-estate-fund-agency-bpdpks-handed-the-idr-6-75-billion-of-replanting-fund-to-asian-agri-s-smallholders

([34]) https://www.reuters.com/article/us-indonesia-palmoil/palm-oil-watchdog-to-create-separate-standards-for-smallholders-indonesia-director-idUSKCN1SU1DL

([35]) https://www.theborneopost.com/2018/11/18/indonesia-boosts-domestic-palm-oil-consumption-as-currency-pressures-mount/

(160) Kommissionen ansåg därför att, på grundval av tillgänglig information, alla tillverkare av oraffinerad palmolja är privata organ med anförtroende från de indonesiska myndigheterna i den mening som avses i artikel 3.1 a iv i grundförordningen för att tillhandahålla oraffinerad palmolja mot för låg ersättning.

3.3.3.4. Tillhandahållande av oraffinerad palmolja mot otillräcklig ersättning

(161) Därefter kontrollerade kommissionen huruvida tillverkarna av oraffinerad palmolja faktiskt utförde de indonesiska myndigheternas politik att tillhandahålla oraffinerad palmolja mot för låg ersättning. Detta krävde en noggrann analys av marknadsutvecklingen i Indonesien mot ett lämpligt riktmärke.

(162) Genom en uppsättning åtgärder uppmuntrade de indonesiska myndigheterna tillverkarna av oraffinerad palmolja att sälja till lägre priser lokalt än annars, dvs. i frånvaro av dessa åtgärder skulle tillverkarna ha exporterat oraffinerad palmoljan till högre världsmarknadspriser, eller helt enkelt anpassat sitt utbud och sina priser till marknadens villkor.

(163) Kommissionen ansåg också att bortsett från att de indonesiska myndigheterna hävdar att det pris som PTPN satt för sin oraffinerad palmolja är rättvist eftersom prisuppfattningen grundar sig på Malaysias oraffinerad palmoljeindex, är de inhemska priserna i Indonesien lägre än marknadspriserna. För att nå denna slutsats jämförde kommissionen de inhemska palmoljepriserna i Indonesien med Malaysias priser. Resultatet av jämförelsen visade att de inhemska priserna på oraffinerad palmolja i Indonesien konsekvent är lägre än priserna i Malaysia och att det genomsnittliga priset på oraffinerad palmolja under undersökningsperioden var 540 US-dollar per ton i Indonesien jämfört med 599 US-dollar per ton i Malaysia.

(164) I sitt svar på frågeformuläret gav de indonesiska myndigheterna i detta avseende historiska data för den inhemska prisutvecklingen jämfört med internationella priser.

(165) Kommissionen har inte kontrollerat den metod för cif- kostnadsjustering som användes av de indonesiska myndigheterna för att producera ovanstående tabell. De befintliga uppgifterna visar dock tydligt att Indonesiens inhemska priser konstant har varit lägre än världsmarknadspriserna, även om den använda metoden skulle ha varit fördelaktig för de indonesiska myndigheterna.

(166) Ett liknande resultat kan också erhållas genom att jämföra utvecklingen av de inhemska priserna på oraffinerad palmolja under undersökningsperioden med prisutvecklingen för den oraffinerad palmolja som exporterades från Indonesien.

(167) På grundval av den information som tillhandahölls av de indonesiska myndigheterna var de indonesiska inhemska priserna på oraffinerad palmolja under undersökningsperioden omkring 10 % lägre konstant än de indonesiska exportpriserna för oraffinerad palmolja, enligt den indonesiska exportstatistiken.

(168) Vad gäller de priser som togs ut av icke statligt ägda leverantörer visar också undersökningen att samtligt inköp av oraffinerad palmolja i Indonesien utförs till PTPN:s dagspris, justerat för transportkostnader. PTPN-priset, särskilt för spotmarknaden, motsvarade i själva verket det högsta priset för oraffinerad palmolja den dagen. Detta bekräftades av den information som de exporterande tillverkarna angav i svaren på frågeformuläret. Kommissionen kontrollerade ett antal transaktioner och konstaterade att i samtliga fall var det pris per enhet som betalats till den oberoende leverantören lägre eller identiskt med PTPN:s dagspris. I inget fall bland de kontrollerade transaktionerna kunde kommissionen konstatera ett pris som var högre än PTPN:s dagspris.

(169) Kommissionen ansåg följaktligen att de indonesiska myndigheternas åtgärder beordrar leverantörerna av oraffinerad palmolja att tillhandahålla sin produkt mot för låg ersättning, bland annat till biodieseltillverkarna genom att sätta ett högsta pris på Indonesiens inhemska marknad för oraffinerad palmolja.

3.3.3.5. En funktion som normalt ligger inom myndigheternas kompetens och rent faktiskt inte skiljer sig från de offentliga myndigheternas normala praxis

(170) När det gäller kriteriet om funktioner som ”normalt ligger inom myndigheternas kompetens”, som ännu inte hade förtydligats ytterligare av panelen, ansåg kommissionen att tillhandahållandet av råvaror som finns i ett land till nationella bolag är en funktion som normalt ligger inom myndigheternas kompetens. Enligt allmän internationell rätt har stater suveränitet över sina egna naturresurser. Även om de har stor frihet att exploatera sina naturtillgångar motsvarar deras egna befogenheter en offentlig regleringsmakt. I detta avseende är det irrelevant huruvida den offentliga makten normalt sett skulle utöva denna befogenhet. Kommissionen konstaterade därför att tillhandahållande av oraffinerad palmolja som finns på indonesisk jord till den indonesiska biodieselindustrin är en funktion som normalt ligger inom myndigheternas kompetens.

(171) När det gäller kriteriet ”rent faktiskt inte skiljer sig” konstaterade kommissionen att denna formulering hade sitt ursprung i panelens rapport från 1960 om översyn i enlighet med artikel XVI.5, där liknande formuleringar användes för producentfinansierade avgifter som inte ansågs skilja sig åt, i egentlig mening, från myndigheters praxis för beskattning och subventionering. Mot denna bakgrund krävs det för detta kriterium ett konstaterande som bekräftar att tillhandahållandet av varor av privata organ som anförtrotts denna funktion rent faktiskt inte skiljer sig från hypotesen att myndigheterna själva hade tillhandahållit sådana varor. Kommissionen anser att så är fallet. I stället för att själva direkt tillhandahålla biodieselindustrin insatsvarorna i syfte att uppnå de indonesiska myndigheternas politiska mål att främja och utveckla biodieselindustrin, inbegripet dess exportpotential, uppmuntrade de indonesiska myndigheterna genom en rad åtgärder privata organ att göra detta på myndigheternas vägnar. I den utsträckning som tillhandahållande av varor genom staten omfattar vissa utgifter (såsom subventioner för insatsvaror eller uteblivna intäkter från försäljning mot för låg ersättning) bör sådana åtgärder betraktas som uppgifter som vanligen räknas till offentliga myndigheters ansvarsområden ([36]).

3.3.3.6. Slutsats

(172) Mot bakgrund av ovanstående drog kommissionen slutsatsen att de åtgärder som antogs av de indonesiska myndigheterna innebar ett finansiellt bidrag i form av offentligt tillhandahållande av oraffinerad palmolja mot för låg ersättning till de indonesiska exporterande tillverkarna av biodiesel enligt artikel 3.1 a iv i grundförordningen.

3.3.3.7. Pris- eller inkomststöd

(173) Utöver ovanstående och av de skäl som anges nedan ansåg kommissionen att de åtgärder som vidtogs av de indonesiska myndigheterna vid ingripande på marknaden för oraffinerad palmolja kan också betecknas som inkomst- och prisstöd från myndigheterna till förmån för de indonesiska biodieseltillverkarna i den mening som avses i artikel 3.1 b i grundförordningen.

(174) Kategorierna ”finansiellt bidrag”/”inkomst- eller prisstöd” utesluter i själva verket inte varandra. Överprövningsorganet har bekräftat att ”omfattningen av offentliga åtgärder som kan ge subventioner [inom ramen för ’finansiellt bidrag’] har breddats ytterligare med begreppet ’inkomst- eller prisstöd’ i artikel 1.1 a” ([37]). Denna tolkning stämmer också överens med målet och syftet för subventionsavtalet, vilket är ”att utöka och förbättra Gatt-avtalets olika delar i fråga om användning av subventioner och utjämningsåtgärder” ([38]). Konstaterandet att en åtgärd motsvarar ett finansiellt bidrag förhindrar därför inte att samma åtgärd också kan betraktas som inkomst- eller prisstöd. På samma sätt kan konstaterandet att en åtgärd inte uppfyller kraven på anförtroende eller åläggande i den mening som avses i artikel 3.1 a iv i grundförordningen mycket väl omfattas av den bredare kategorin för inkomst- eller prisstöd enligt artikel 3.1 b i grundförordningen.

(175) Ursprunget till termerna ”inkomst- eller prisstöd” återfinns i artikel XVI i Gatt som är den bestämmelse som artikel 3.1 b i grundförordningen hänvisar till. Artikel XVI i Gatt 1994 omfattar ”alla subventioner, inbegripet varje form av inkomst- eller prisstöd, som direkt eller indirekt har till verkan att öka exporten av en vara från eller minska importen av en vara till dess område”. I denna mening är inkomst- eller prisstöd en annan form av subventionering ([39]).

(176) Orden ”varje form” anger bredden i kategorins omfattning i så måtto att den omfattar varje form som valts av myndigheterna och som medför tillhandahållande av inkomst- eller prisstöd. I denna bemärkelse avser ordboksbetydelsen av ”form” ”ett av de olika tillstånd i vilket ett föremål existerar eller manifesterar sig; en art, en sort eller ett slag” och även ”ett sätt, en metod, en väg” ([40]). Följaktligen omfattar ”varje form” varje sätt eller beteende varigenom myndigheterna tillhandahåller någon inkomst- eller prisstöd ([41]).

([36]) Se panelrapporten, *United States – Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (Drams) from Korea*, WT/DS296, 21 February 2005, fotnot 57 (”Vi anser att hänvisningen till uppgifter ’som vanligen räknas till offentliga ansvarsområden’ även ska förstås som avseende beskattning och offentliga utgifter. (…) I den utsträckning som lån och omstrukturerande åtgärder omfattar beskattning eller offentliga utgifter ska de omfattas av denna bestämmelse”).

([37]) Appellate Body Report, United States – Final Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada – WT/DS257/AB/RW, antagen den 17 februari 2004, DSR 2004:XXIII, s. 571, punkt 52.

([38]) Överprövningsorganets rapport, *United States – Countervailing Duties on Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Germany*, WT/DS213/AB/R och Corr.1, antagen den 19 december 2002, DSR 2002:IX, s. 3779, punkt 73, fotnot 65.

([39]) Se Yttrande från AG Van Gerven av den 7 mars 1989, *Fediol mot kommissionen*, C-70/87, ECLI:EU:C:1989:110, fotnot 33.

([40]) Oxford English Dictionary online, uppslagsord I.5.b och I.10.

([41]) GATT Panel on Subsidies and State Trading, Report on Subsidies, L/1160, 23 March 1960 (Panelen var enig om att ”ett system där staten, genom direkta eller indirekta metoder, upprätthåller ett sådant pris genom köp och återförsäljning med förlust utgör en subvention”).

(177) Med ”stöd” avses ”åtgärden att bidra till att något lyckas eller till att upprätthålla värdet på något” ([42]). Begreppet ”stöd” används ofta i samband med jordbruk, och syftar därvid på offentliga stödprogram ([43]). Betydelsen av ”stöd” i artikel 3.1 b i grundförordningen avser det agerande från statens sida som bidrar till framgången för eller upprätthållandet av värdet av priser eller den inkomst som någon erhåller.

(178) Kommissionen erkänner att varje åtgärd som staten vidtar kan få oförutsedda bieffekter med slumpartad omfattning på någons inkomst eller leda till att priser på något sätt upprätthålls ([44]). För att ett sådant stöd ska omfattas av artikel 3.1 b i grundförordningen måste det finnas ett påvisbart samband mellan de statliga åtgärderna och efterföljande effekter av inkomst- eller prisstöd för någon. Ett sådant samband bör fastställas på grundval av all tillgänglig bevisning, inbegripet naturen, utformningen och det förväntade genomförandet av de åtgärder som vidtas av staten.

(179) Slutligen inbegriper formuleringen ”enligt artikel XVI i Gatt 1994” varje form av inkomst- eller prisstöd som direkt eller indirekt ökar exporten av ”en vara” från en WTO-medlems område eller minskar importen av denna vara till dess område. Denna potentiella eller faktiska verkan anges uttryckligen i artikel XVI.1 i Gatt 1994: ”… inbegripet varje form av inkomst- eller prisstöd, som direkt eller indirekt har till verkan att öka exporten av en vara från eller minska importen av en vara till dess område.”

(180) Sammanfattningsvis omfattar artikel 3.1 b i grundförordningen, i likhet med artikel 1.1 b i subventionsavtalet, offentliga åtgärder i alla former som direkt eller indirekt ger inkomst- eller prisstöd till någon och vars effekter potentiellt eller faktiskt ([45]) leder till ökad export av en produkt från en WTO-medlems territorium eller minskar importen av den produkten till medlemmens territorium.

(181) I enlighet med denna tolkning, utöver undersökningen av huruvida den uppsättning åtgärder som de indonesiska myndigheterna antagit kan betraktas som ett finansiellt bidrag, analyserade kommission också huruvida de indonesiska myndigheternas åtgärder även kan betraktas som inkomst- eller prisstöd enligt artikel 3.1 b i grundförordningen. Kommissionen undersökte först huruvida de indonesiska myndigheterna avser att stödja inrättandet och utvecklingen av biodieselindustrin, och därefter vilken typ av åtgärder som de indonesiska myndigheterna antog för att stödja biodieselindustrin. För det första undersökte kommissionen om de indonesiska myndigheterna har för avsikt att stödja bildandet och utvecklingen av biodieselindustrin, för det andra vilken typ av åtgärder som de indonesiska myndigheterna hade vidtagit för att stödja biodieselindustrin och för det tredje om dessa åtgärder kunde betraktas som ”någon form av inkomst-/prisstöd” i den mening som avses i artikel XVI i Gatt 1994. Sammantaget kommer kommissionen att undersöka huruvida de indonesiska myndigheterna avsåg att som uttalat politiskt mål stödja utvecklingen av biodieselindustrin, vilka instrument som staten utnyttjade i detta syfte och huruvida dessa instrument eller åtgärder kan betraktas som inkomst- eller prisstöd i den mening som avses i artikel XVI i Gatt 1994.

(a) ***De indonesiska myndigheternas avsikt att stödja den inhemska biodieselindustrin som ett offentligpolitiskt mål***

(182) Genom presidentförordning 66/2018 har de indonesiska myndigheterna uttryckligen som politiskt mål att stödja utvecklingen av den inhemska biodieselindustrin. Vissa av de indonesiska myndigheternas offentliga tillkännagivanden som redan rapporterats i punkt 119 visar ett de avser att kontroller priset på oraffinerad palmolja till förmån för biodieseltillverkarna. ”Det politiska syftet med exporttullarna på råvaror omfattar prisstabilisering, främjande av utvecklingen av bearbetningsanläggningar i senare led (…)” eller ”exporttullarnas syfte är att säkerställa tillgången på råvaror och att uppmuntra tillväxten i den inhemska palmoljeindustrin i senare led”.

(183) Kommissionen fann också bevis för att de indonesiska myndigheterna under årens lopp har fört en tydlig politik för att främja och stödja biodieselindustrins expansion. I en tidningsartikel förklarade generaldirektören för förnybar energi att Indonesien satsar på att göra användningen av blandade biodieselbränslen obligatorisk för alla fordon och tunga maskiner från den 1 september 2018. Det anges vidare i artikeln att ”Indonesiens

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

([43]) Subventionsavtalet, artikel 15.4 (”… om ianspråktagandet av de offentliga stödprogrammen har ökat”). Se även WTO-avtalet om jordbruk, artikel 6 och bilagorna II och III (”internstöd”).

([44]) Panelens rapport, *China – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-Rolled Electrical Steel from the United States*, WT/DS414/R and Add.1, antagen den 16 november 2012, fastställd genom överprövningsorganets rapport WT/DS414/AB/R, DSR 2012:XII, s. 6369, punkt 7.86.

([45]) Med ”potentiella” effekter avses sådana effekter som naturligt följer av åtgärdens övergripande utformning och struktur, utan att det behöver finnas några ”observerade” eller faktiska effekter på marknaden.

bensinstationer inte kommer tillåtas att sälja oblandat dieselbränsle när de nya reglerna blir tillämpliga, och att företag som konstateras sälja oblandat bränsle kommer att bötfällas" ([46]). I detta avseende förklaras i en annan nyhetsartikel att "Indonesien planerar att införa krav på att allt dieselbränsle i landet ska innehålla biodiesel från och med nästa månad [september 2018] för att öka förbrukningen av palmolja, kraftigt reducera bränsleimporten och minska det stora underskottet i betalningsbalansen". (understrykning tillfogad) ([47])

(184) I en ytterligare nyhetsartikel förklaras vidare att "I Indonesien rapporterar Jakarta Post att regeringen gör alla ansträngningar för att stimulera efterfrågan på palmoljebaserad biodiesel, och utforskar hur statsägda kraftbolaget PLN:s dieselbaserade anläggningar kan konverteras till biodiesel. Den studerar också möjligheten att tillåta privatägda energibolag som använder biodiesel snarare än fossil diesel att producera elektricitet för att överföra denna energi direkt till PLN. Staten har redan utökat andelen blandad biodiesel till järnvägar och tungt maskineri utöver vägtransporter" ([48]).

(185) Målet att stödja biodieselindustrin bekräftades vidare av offentliga deklarationer av den biträdande ministern för livsmedel och jordbruk. I en tidningsartikel förklarade han att "Indonesiens biodieseltillverkning kan öka med 40 % för att nå 7 miljoner ton 2019, en ökning från 5 miljoner ton i år [2018] till följd av **ett nytt program för att öka den lokala förbrukningen av biodiesel**". (understrykning tillfogad) ([49])

(186) De indonesiska myndigheterna har uttryckligen tillkännagivit sitt stöd för biodieselindustrin genom inrättandet av OPPF vars politiska mandat faktiskt är att uteslutande understödja biodieselindustrin. Detta stöd fortsatte också efter undersökningsperiodens slut, eftersom medel utbetalades till biodieseltillverkarna under denna period och fram till augusti 2018. OPPF:s mål klargjordes också tydligt i offentliga tillkännagivanden. I en tidningsartikel förklarade OPPF att den är "förvissad om att den kan åta sig ytterligare subventioner som ska betalas ut till tillverkare enligt regeringens nya politik för biodiesel under resten av året" och vd:n för fonden förklarade vidare att "fonden har samlat in 6 400 miljarder rupier från exportavgiften på palmolja under första halvåret 2018, vilket motsvarar närmare 60 procent av årets mål på 10 900 miljarder rupier, av vilket större delen används som incitament för att stödja produktionen av förnybar energi". I samma artikel förklaras också att "politiken [blandningsskyldigheten] kommer också att blåsa upp de subventioner som betalas ut till 19 biodieseltillverkare, bland annat Wilmar och Sinar Mas Group. Fonden som även kallas BPDPKS uppskattar att politiken skulle fördubbla efterfrågan på biobränsle under andra halvåret i år till 2,1 miljoner kiloliter" ([50]).

(187) Därav drog kommissionen slutsatsen att de indonesiska myndigheterna hade en uppenbar avsikt att stödja bildandet och utvecklingen av den indonesiska biodieselindustrin.

(a) ***Statliga åtgärder för utveckling av biodieselindustrin***

(188) De indonesiska myndigheterna ingriper genom flera instrument på marknaden för oraffinerad palmolja för att stärka utvecklingen av biodieselindustrin. För det första har de indonesiska myndigheterna inrättat ett system för exportbegränsningar (genom exportskatter och exportavgifter) som används för att pressa priserna på oraffinerad palmolja i Indonesien till förmån för industrierna i senare led, inbegripet biodieseltillverkarna. För det andra sätter de indonesiska myndigheterna, genom det statligt ägda PTNP, priserna på oraffinerad palmolja på konstlat låga nivåer, vilket övriga leverantörer av oraffinerad palmolja följer i enlighet med det uttalade målet att stödja utvecklingen av biodieselindustrin. De indonesiska myndigheterna använder även andra åtgärder, såsom direkta subventioner till tillverkare av oraffinerad palmolja för att säkerställa att de uppfyller de politiska målen

(189) Alla dessa åtgärder måste förstås i ett bredare sammanhang för uppmuntran av utvecklingen av biodieselindustrin, såsom obligatoriska blandningskrav liksom inrättandet av OPPF till förmån för biodieseltillverkarna. De indonesiska myndigheterna har inrättat ett system som på konstlad väg skapar en hög efterfrågan på biodiesel genom blandningskravet. De indonesiska myndigheterna har genomfört blandningskravet från B20 ([51]). Enligt detta program, på ett antal områden till exempel allmänna transportmedel, ska operatörerna följa kravet att som

([46]) https://www.reuters.com/article/us-indonesia-biodiesel/indonesia-to-make-biodiesel-use-compulsory-from-september-1-official-idUSKBN1KM4WK, hämtad den 17 juli 2019.
([47]) https://www.reuters.com/article/us-indonesia-biodiesel/indonesia-to-make-biodiesel-use-compulsory-from-september-1-official-idUSKBN1KM4WK, hämtad den 17 juli 2019.
([48]) https://www.reuters.com/article/us-indonesia-biodiesel/indonesia-to-make-biodiesel-use-compulsory-from-september-1-official-idUSKBN1KM4WK, hämtad den 17 juli 2019.
([49]) https://www.ofimagazine.com/news/indonesian-biodiesel-production-could-grow-by-40, hämtad den 17 juli 2019.
([50]) https://jakartaglobe.id/context/indonesia-oil-palm-estate-fund-adequate-to-support-b20-biodiesel-policy/, hämtad den 17 juli .2019.
([51]) Blandningskrav genomfört enligt förordning 12/2015 från ministeriet för energi och mineralresurser.

bränsle använda en blandning av mineraldiesel och biodiesel som innehåller minst 20 % biodiesel. Detta blandningskrav kommer att öka till 30 % inom en nära framtid. I detta avseende ansåg kommissionen att, i avsaknad av det kombinerade blandningskravet och OPPF, skulle efterfrågan på biodiesel i Indonesien vara lägre och därmed skulle försäljningsintäkterna från biodiesel med nödvändighet bli betydligt lägre.

(190) På grundval av tillgänglig information drog kommissionen därför slutsatsen att de indonesiska myndigheterna har genomfört en rad åtgärder för att ingripa på marknaden för att säkerställa ett visst resultat, dvs. att biodieseltillverkarna drar fördel av konstlat låga priser på oraffinerad palmolja, som utgör omkring 90 % av deras tillverkningskostnader.

(b) ***Den uppsättning åtgärder som vidtagits av de indonesiska myndigheterna kan betraktas som ”någon form av inkomst- eller prisstöd” i den mening som avses i artikel XVI i Gatt 1994***

(191) Genom de åtgärder som beskrivs ovan ger de indonesiska myndigheterna inkomststöd till biodieseltillverkarna. De regler som de indonesiska myndigheterna har infört medför inte att leverantörer av oraffinerad palmolja säljer denna insatsvara till biodieseltillverkarna till lägre priser än världsmarknadspriserna. Ett sådant resultat är avsiktligt och framgångsrikt uppnått genom de indonesiska myndigheternas åtgärder. De åtgärder som de indonesiska myndigheterna har genomfört ger biodieseltillverkarna tillgång till sin huvudsakliga råvara och kostnadsfaktor till ett pris under världsmarknadspriset, som sedan omvandlas till konstlat högre vinster som främst härrör från export till tredjemarknader. I den meningen bidrar de indonesiska myndigheternas åtgärder till biodieseltillverkarnas intäkter. Utan sådana åtgärder skulle biodieseltillverkarna inte dra fördel av de snedvridande effekter på oraffinerad palmolja som härrör från statliga ingripanden.

(192) Alla dessa åtgärder visar att den indonesiska biodieselindustrin får stöd och artificiell stimulans från de indonesiska myndigheterna. Detta bekräftas av det ökande antalet biodieseltillverkare i Indonesien liksom den markanta ökningen i produktionskapacitet och export de senaste 10 åren, som framgår av tabellen nedan:

Tabell 2

Den indonesiska biodieselindustrins utveckling (miljoner liter)

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

Källa: De indonesiska myndigheternas svar på frågeformuläret, Indonesia Biofuels Annual 2018 GAIN Report och exportstatistik från Global Trade Atlas (uppgifter från 2018, med undantag av exportstatistikensom grundar sig på uppskattningar)

(193) Som framgår av tabellen har biodieselindustrin övervägande varit en exportinriktad sektor. När exporten minskade under föregående år, huvudsakligen på grund av unionens handelspolitiska skyddsåtgärder, ökade lagernivåerna avsevärt.

(194) Kommissionen drog därför slutsatsen att de indonesiska myndigheterna ger inkomst- eller prisstöd till biodieselindustrin i enlighet med artikel 3.1 b i grundförordningen.

3.3.3.8. Förmån

(195) Eftersom merparten av de indonesiska myndigheternas åtgärder syftade till att på konstlad väg sänka det inhemska priset på oraffinerad palmolja, undersökte kommissionen huruvida stödet till biodieselindustrin med avseende på differensen mellan det pris som inhemska biodieseltillverkarna betalade lokalt för oraffinerad palmolja och ett riktmärke grundat på rådande marknadsvillkor för oraffinerad palmolja.

(196) Kommissionen ansåg att en sådan differens medförde en fördel för de indonesiska biodieseltillverkarna, vilka kunde tillgå sin huvudsakliga råvara i produktionsprocessen till ett pris under världsmarknadspriset. Denna jämförelsemetod säkerställde också att det inte skedde någon dubbelräkning av andra subventioner som utjämnats i denna undersökning och som också gav de indonesiska biodieseltillverkarna inkomst- eller prisstöd.

(197) Inköpspriset måste jämföras med ett lämpligt riktmärke. Enligt artikel 6 d i grundförordningen ska frågan om huruvida ersättningen är för hög eller för låg avgöras med beaktande av rådande marknadsvillkor för produkterna eller tjänsterna i fråga i det land som tillhandahåller dem, dvs. Indonesien, inbegripet pris, kvalitet, tillgänglighet, säljbarhet, transport och andra villkor för köpet ([52]).

(198) Kommissionen ansåg att exportpriserna för oraffinerad palmolja från Indonesien fritt ombord till övriga länder enligt indonesisk exportstatistik utgör ett lämpligt riktmärke, eftersom de fastställs enligt den fria marknadens principer, återspeglar rådande marknadsvillkor i Indonesien och inte snedvrids av offentliga ingripanden. Kommissionen drog denna slutsats eftersom importen av oraffinerad palmolja i Indonesien var marginell och därför inte representativ, och därför att inga icke snedvridna inhemska priser för oraffinerad palmolja kunde fastställas. Kommissionen ansåg vidare att det använda riktmärket är det närmaste man kan komma ett inhemskt icke snedvridet pris i frånvaro av de indonesiska myndigheternas ingripande. Kommissionen analyserade slutligen andra tänkbara riktmärken, såsom cif-priset för oraffinerad palmolja i Rotterdams hamn. Eftersom detta pris består av en blandning av oraffinerad palmolja med ursprung i många andra länder utöver Indonesien, ansåg kommissionen det ett mindre lämpligt riktmärke vad gäller rådande marknadsvillkor i Indonesien. Under alla omständigheter noterade kommissionen att prisskillnaden mellan de olika riktmärken är minimal.

(199) Kommissionen beräknade genomsnittet per månad under undersökningsperioden för exportpriserna fritt ombord från Indonesien och ansåg att en sådan beräkning av priserna är det närmaste riktmärket för icke snedvridna inhemska priser för oraffinerad palmolja i Indonesien.

(200) Kommissionen jämförde därefter det inhemska priset på oraffinerad palmolja som betalades av de indonesiska tillverkarna med riktmärket som beräknades enligt förklaring i skäl 199.

(201) Totalbeloppet för skillnaden utgör de ”besparingar” som de indonesiska biodieseltillverkarna gjort som köper oraffinerad palmolja på den indonesiska snedvridna marknaden jämfört med det pris som de skulle ha betalat i avsaknad av snedvridningar. Totalbeloppet motsvarar den förmån som de indonesiska tillverkarna beviljats av de indonesiska myndigheterna under undersökningsperioden.

3.3.3.9. Selektivitet

(202) De indonesiska myndigheternas åtgärder syftade till att gynna vissa industrier, inbegripet den inhemska biodieselindustrin. Snedvridningen för oraffinerad palmolja gynnar visserligen andra produkter än biodiesel i senare led, men förmånen är endast tillgänglig för vissa industrier i Indonesien, nämligen dem som ingår i värdekedjan för palmolja. Detta resultat stöds av de indonesiska myndigheternas policyförklaringar liksom efterföljande rättsakter som genomför och ändrar effekten av exportskatten och exportavgiften. Förordning 128/PMK.011/2011 till exempel konstaterade följande: ”i samband med stödet till palmoljeindustrins insatser i senare led för att öka mervärdet i senare led, är det nödvändigt att omstrukturera exporttullsatsen”. De är därför selektiva enligt artikel 4.2 a i grundförordningen.

3.3.4. *Slutsats*

(203) Genom en uppsättning åtgärder, inbegripet exportskatter och avgifter, och genom att faktiskt agera som prissättande på marknaden, gav de indonesiska myndigheterna de inhemska tillverkarna av oraffinerad palmolja incitament att sälja oraffinerad palmolja lokalt och ”anförtrodde” dem och ”ålade” dem att tillhandahålla denna råvara i Indonesien mot för låg ersättning. Åtgärderna i fråga uppnådde den önskade effekten att snedvrida den inhemska marknaden för oraffinerad palmolja i Indonesien och att pressa ned priserna till en artificiellt låg nivå

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

till förmån för biodieselindustrin. Funktionen att tillhandahålla oraffinerad palmolja mot för låg ersättning ligger normalt i de offentliga myndigheternas kompetens med hänsyn till det offentliga målet att stödja biodieselindustrin. Att det är tillverkarnas produktionsföretag som utför funktionen skiljer sig inte rent faktiskt från de offentliga myndigheternas normala praxis när de strävar efter liknande politiska mål genom andra former av stöd (t.ex. bidrag eller uteblivna intäkter).

(204) Kommissionen drog därför slutsatsen att de indonesiska myndigheterna tillhandahöll ett indirekt finansiellt bidrag i den mening som avses i artikel 3.1 a iv och iii i grundförordningen, såsom den tolkas och tillämpas i överensstämmelse med relevanta WTO-normer enligt artikel 1.1 a iv och iii i subventionsavtalet. Kommissionen drog vidare slutsatsen att de indonesiska myndigheterna ger biodieseltillverkarna inkomst- eller prisstöd genom sitt ingripande på marknaden för oraffinerad palmolja, i enlighet med artikel 3.1 b i grundförordningen mot bakgrund av artikel 1.1 a 2 i subventionsavtalet.

(205) Kommissionen drog slutsatsen att ett sådant finansiellt bidrag ger mottagarna en specifik förmån.

(206) Kommissionen konstaterade att de indonesiska myndigheterna genom en uppsättning åtgärder har gett biodieselindustrin stöd, bl.a. genom att tillhandahålla oraffinerad palmolja mot för låg ersättning. De indonesiska myndigheterna beviljade mottagarna en förmån som är selektiv och därmed utgör en utjämningsbar subvention.

3.3.5. *Beräkning av subventionens storlek*

(207) I enlighet med artikel 5 i grundförordningen beräknade kommissionen storleken på den utjämningsbara subventionen för varje exporterande tillverkare i förhållande till den förmån som mottagaren konstateras få under den tid som subventionsundersökningen avser. Kommissionen bedömde förmånen som det totala belopp som mottogs från OPPF under undersökningsperioden. I enlighet med artikel 7.2 fördelade kommissionen dessa subventionsbelopp över hela den omsättning som genererats av de exporterande tillverkarnas försäljning av biodiesel under perioden för subventionsundersökningen som tillämplig nämnare, eftersom subventionen gav en förmån till hela produktionen av palmoljebaserade produkter och inte bara till den berörda produkten eller den produktion som var avsedd för export.

(208) Följande subventionsnivå har fastställts för denna uppsättning åtgärder under undersökningsperioden för de exporterande tillverkarna i urvalet:

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

3.4. **Offentligt stöd genom uteblivna intäkter: systemet för tullnederlag**

3.4.1. *Subventionssystemet*

(209) Systemet för tullnederlag infördes av de indonesiska myndigheterna genom finansministeriets förordning 147/PMK.04/2011 ändrad genom finansministeriets förordningar 255/PMK.04/2011 och 120/PMK.04/2013.

(210) Tullnederlagområden är områden inom Republiken Indonesiens tullområde där importtull och mervärdesskatt på importerade varor tillfälligt upphävs (importtull) eller undantas (mervärdesskatt). Både det tillfälliga upphävandet och undantaget är tillämpliga på kapitalvaror, råvaror och stödmaterial.

(211) Under kontrollbesöket på plats förklarade de indonesiska myndigheterna att det inte finns några på förhand fastställda områden på Republiken Indonesiens territorium som utgör tullnederlagsområden. men företag kan ansöka och om ansökan godkänns blir deras lokaler ett tullnederlagsområde.

3.4.1.1. Villkor för ansökan

(212) Under kontrollbesöket på plats förklarade de indonesiska myndigheterna också att systemet för tullnederlag endast är tillgängligt för ”exportinriktade företag”, dvs. företag vars omsättning till mer än 50 % är avsedd för export. Under kontrollbesöket på plats förklarade de indonesiska myndigheterna också att, i enlighet med finansministeriets förordning nr 4/2014 kan det krav som anges ovan undantas så att även icke exportinriktade företag kan dra fördel av systemet. Den bevisning som insamlades under undersökningens gång kunde dock inte fastställa några objektiva kriterier i lagstiftningen för att bevilja ett sådant undantag. En inofficiell översättning av lagstiftningen anger att ”*Den rekommendation som avses i artikel 1 kan utfärdas efter övervägande av*

(a) huruvida det ansökande företagets produkt utgör en ersättningsmarknad för direktimport av den liknande produkten i syfte att tillgodose den inhemska efterfrågan,

(b) varje exportminskning, och/eller

(c) skydd av inhemska industrier som tillverkar produkter liknande dem som tillverkas i tullnederlagsområden vad gäller den lokala industrins förmåga att tillgodose inhemsk efterfrågan.”

(213) Med avseende på ovanstående förklarade de indonesiska myndigheterna vid kontrollbesöket på plats att företag i biodieselindustrin normalt beviljas undantag från kravet på att generera mer än 50 % av sin omsättning från export. Enligt förklaringen vid kontrollbesöket är syftet att stödja biodieseltillverkarna för att uppnå de blandningskrav som införts av de indonesiska myndigheterna.

(214) Kommissionen drog därför slutsatsen att de indonesiska myndigheterna har fullständiga diskretionära befogenheter att bevilja detta undantag.

(215) Slutligen förklarade de indonesiska myndigheterna att detta system endast är tillgängligt för varor som importeras till Republiken Indonesien för vidare bearbetning. Importörer kan följaktligen inte ansöka om status motsvarande tullnederlagsområde.

3.4.1.2. Fördelar som medges i tullnederlagsområden

(216) Inom tullnederlagsområdet upphävs importförfarandet tillfälligt till det att företagen säljer de färdiga produkterna inom Republiken Indonesiens territorium. Importtullen upphävs med andra ord för produkter som importeras till tullnederlagsområden fram till det att de säljs på den indonesiska marknaden. Om en produkt stannar inom tullnederlagsområdet (t.ex, maskiner) eller exporteras direkt ska importtullen inte betalas.

(217) I likhet med importtullen upphävs också betalning av mervärdesskatt på importerade varor till det att de färdiga produkterna säljs på den inhemska marknaden. Om en produkt stannar inom tullnederlagsområdet (t.ex, maskiner) eller exporteras direkt ska mervärdesskatt inte betalas.

(218) Enligt detta system medges undantag från importtullar och mervärdesskatt på import av kapitalvaror, såsom maskiner som används för tillverkning av biodiesel, råvaror och reservdelar.

3.4.1.3. Tillämpning av bestämmelserna i artikel 28.1 i grundförordningen

(219) Vad gäller den information som kommissionen begärde i förfarandet gällande systemet för tullnederlag samarbetade Wilmar inte fullt ut med kommissionen. Kommissionen underrättade därför Wilmar att den skulle kunna komma att använda sig av tillgängliga uppgifter i enlighet med artikel 28.1 i grundförordningen för sin prövning av förekomsten och omfattningen av det påstådda stödet till biodieselindustrin i form av undantaget för importtull på importerade maskiner och varor som importeras till tullnederlagsområdet.

(220) I den skrivelse med begäran om komplettering som översändes den 15 februari 2019, begärde kommissionen att Wilmar skulle tillhandahålla viss information om import av insatsvaror och maskiner sedan dagen för upprättande av de närstående företagen (biodieseltillverkare och leverantörer av oraffinerad palmolja). I sitt svar på skrivelsen gav Wilmar ett partiellt svar på begäran om information och hävdade att det hade tekniska problem med att insamla all den information som begärdes. En liknande förklaring lades fram under kontrollbesöket på plats. Kommissionen kunde därför endast kontrollera en begränsad uppsättning data.

(221) Följaktligen, vad gäller det påstådda stöd som beviljades biodieselindustrin genom undantaget från importtull på maskiner och varor som importerats till ett tullnederlagområde, ingav inte Wilmar den information och bevisning som kommissionen begärde i skrivelsen med begäran om komplettering och under kontrollbesöket på plats.

(222) Bristen på nödvändig och relevant information och/eller handlingar som beskrivits ovan utgör ett betydande hinder för undersökningen. Det skapade allvarliga svårigheter för kommissionen att nå korrekta och underbyggda resultat med avseende på detta subventionssystem.

(223) Wilmar kommenterade att den information som begärdes för det första inte var nödvändig i den mening som avses i artikel 28 i grundförordningen och att under alla omständigheter den partiella information som den ingav uppfyllde kraven i artikel 28.3 i grundförordningen. Wilmar hävdade också att det inte besitter den information som inte tillhandahölls.

(224) I detta avseende noterade kommissionen att påståendet att Wilmar inte kunde spåra upp den informationen inte kan godtas, eftersom det beror på ett tekniskt problem som gör att den berörda informationen påstås vara för betungande att ta fram. Kommissionen ansåg därför att Wilmar Group besitter den informationen och hade kunnat ta fram den för att ge ett fullständigt svar på skrivelsen med begäran om komplettering.

(225) Den information som begärdes är för det andra nödvändigt, särskilt mot bakgrund av att en betydande mängd data gällande tullundantaget för import helt saknas. Detta hindrar därmed kommissionen från att exakt fastställa det subventionsbelopp som mottagits av Wilmar Group enligt detta system.

(226) Kommissionen noterade vidare att Wilmars påstående att den inte närmare begärde den informationen inte kan godtas. Under kontrollbesöket på plats frågade kommissionen om den felande informationen var tillgänglig och noterade att så inte var fallet.

(227) Kommissionen förlitade sig därför på tillgängliga fakta för sina slutsatser om dessa aspekter av undersökningen, i enlighet med artikel 28 i grundförordningen.

3.4.2. *Analys*

3.4.2.1. Finansiellt bidrag

(228) Av den anledning som anges nedan ansåg kommissionen att undantaget från tull på maskiner som beviljas av systemet för tullnederlag utgör ett finansiellt bidrag från de indonesiska myndigheterna till de exporterande tillverkarna i form av uteblivna intäkter.

(229) Som anges i skälen 216–218 gäller för företag i tullnederlagsområden i) undantag från importtull på importerade maskiner och råvaror och ii) undantag från mervärdesskatt på importerade maskiner och råvaror. Undantag gäller för både importtull och mervärdesskatt till det att den importerade varan säljs på den inhemska marknaden. Detta innebär att företag i tullnederlagsområden varken betalar importtull eller mervärdesskatt på varor som aldrig lämnar tullnederlagsområdet, t.ex. maskiner, eller som exporteras direkt.

(230) Kommissionen noterade också att alla exporterande tillverkare endast drog fördel av detta system vid import av maskiner och reservdelar för sina biodieselanläggningar. Eftersom den huvudsakliga råvaran för tillverkning av biodiesel är oraffinerad palmolja, som är av helt lokalt ursprung, verkar de potentiella belopp som efterskänkts för importerade råvaror försumbar.

(231) Mot bakgrund av ovanstående noterade kommissionen därför att de exporterande tillverkarna egentligen aldrig betalade importtull eller mervärdesskatt på de maskiner som importerades. Maskinerna importeras faktiskt till relevant tullnederlagsområde i syfte att inrätta en produktionsanläggning och när denna väl installerats lämnar den aldrig området.

(232) Kommissionen drog därför slutsatsen att undantaget från importtull på maskiner och utrustning motsvarar intäkter som inte drivs in eller efterskänks i den mening som avses i artikel 3.1 ii i grundförordningen. Vad gäller undantaget från mervärdesskatt ansåg kommissionen att de indonesiska myndigheterna även efterskänker offentliga intäkter, eftersom de exporterande tillverkarna under normala omständigheter först skulle erlägga mervärdesskatt som myndigheterna därefter skulle kompensera vid inhemsk försäljning ([53]).

([53]) Överprövningsorganets rapport, *Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges*, WT/DS472/AB/R och tillägg 1 / WT/DS497/AB/R och tillägg 1, antaget den 11 januari 2019, punkterna 5.212–5.221.

3.4.2.2. Förmån

(233) Undersökningen visade att maskiner som användes i tullnederlagsområdena vanligen är importerade och aldrig lämnar tullnederlagsområdet när de har installerats. Följaktligen betalas aldrig någon importtull på sådana maskiner. Vad gäller undantaget från mervärdesskatt på importerade maskiner och reservdelar, konstaterade kommissionen att exporterande tillverkare också åtnjöt fördelen av tillgång till likvida medel ([54]).

(234) Mot bakgrund av ovanstående ansåg därför kommissionen att detta system beviljar de exporterande tillverkarna en förmån, eftersom deras ekonomiska situation är mer gynnsam än den skulle ha varit i avsaknad av systemet. I avsaknad av systemet skulle de i verkligheten ha betalat tull och mervärdesskatt vid import av maskiner och reservdelar.

3.4.2.3. Selektivitet

(235) Systemet är selektivt eftersom det är tillgängligt endast för vissa företag, i enlighet med deras exportresultat och belägenhet i vissa geografiska områden inom den beviljande myndighetens behörighet, i enlighet med artikel 4.2 a och 4.3 i grundförordningen.

3.4.3. *Slutsats*

(236) Kommissionen konstaterade att de indonesiska myndigheterna genom ett antal åtgärder gav biodieselindustrin stöd, inbegripet genom de uteblivna intäkter som rör systemet för tullnederlag och undantaget för importtull och mervärdesskatt på importerade maskiner och reservdelar. De indonesiska myndigheterna beviljade mottagarna en förmån som är selektiv och därmed utgör en utjämningsbar subvention.

3.4.4. *Beräkning av subventionens storlek*

(237) Kommissionen beräknade den förmån som de exporterande tillverkarna erhöll från detta system genom undantaget för importtull på importerade maskiner som andel av den tull som inte betalats, fördelat på undersökningsperioden på grundval av de underliggande tillgångarnas livslängd. Vad gäller undantaget för mervärdesskatt på importerade maskiner och råvaror var förmånen försumbar och påverkade därför inte slutresultatet i någon väsentlig utsträckning.

(238) Följande subventionsnivå har fastställts för denna uppsättning åtgärder under undersökningsperioden för de exporterande tillverkarna i urvalet:

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

3.5. **Andra system**

(239) Klagomålet fastställde ett antal ytterligare subventioner och subventionsprogram och i synnerhet, genom intäkter som inte drivs in eller efterskänks såsom inkomstskatteförmåner för noterade investeringar, subventioner till industriell egendom, skatteförmåner för föregångsbranscher, systemet för befrielse från importtull och tillhandahållande av exportfinansiering och exportgarantier på förmånliga villkor av indonesiska Eximbank.

(240) Eftersom kommissionen inte fann några bevis på att någon exporterande tillverkare utnyttjade dessa, kommer de att behandlas sammantaget i detta avsnitt.

([54]) Panelrapporter, *Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges*, WT/DS472/R, tillägg 1 och korrigendum 1 / WT/DS497/R, tillägg 1 och korrigendum 1, antagna den 11 januari 2019, ändrade genom överprövningsorganets rapporter WT/DS472/AB/R / WT/DS497/AB/R, punkterna 7.491–7.494.

3.5.1. *Inkomstskatteförmåner för noterade investeringar*

(241) I klagomålet hävdades att dessa system beviljar inkomstskatteförmåner för investeringar i vissa affärsområden och/eller vissa regioner för att öka utländska och inhemska direktinvesteringar i Indonesien. I synnerhet hävdas i klagomålet att detta system beviljar:

(a) Ett skatteavdrag på 30 % netto på den totala investeringen, motsvarande 5 % per år fördelat på 6 år.

(b) Påskyndade avskrivningar och avsättningar.

(c) En inkomstskatt för utdelningar som utbetalas till utländska skattebetalare på 10 % eller lägre i enlighet med gällande dubbelbeskattningsavtal. och

(d) Kompensation för förlust under mer än fem år men högst tio år.

(242) Undersökningen bekräftade i huvudsak de påståenden som lades fram i klagomålet. Undersökningen visade att programmet inrättades den 1 januari 2007 i enlighet med förordning nr 1/2007 och förnyades och ändrades den 6 april 2015 genom förordning nr 18/2015, senare ändrad genom förordning nr 9/2016. Även om förordning nr 18/2015 upphävdes genom förordning nr 1/2007 kan de företag som mottar förmåner enligt förordning nr 1/2007 fortsätta att erhålla sådana förmåner till och med deras ursprungliga utgångsdatum.

(243) I enlighet med detta system kan företag som investerar i specifika regioner på Republiken Indonesiens territorium och specifika industrisektorer dra fördel av följande incitament:

(a) Ett skatteavdrag på 30 % netto på den totala investeringen, motsvarande 5 % per år fördelat på 6 år.

(b) Påskyndade avskrivningar och avsättningar.

(c) En inkomstskatt för utdelningar som utbetalas till utländska skattebetalare på 10 % eller lägre i enlighet med gällande dubbelbeskattningsavtal. och

(d) Kompensation för förlust under mer än fem år men högst tio år.

(244) Under kontrollbesöket på plats förklarade de indonesiska myndigheterna att systemet är tillgängligt för investeringar i andra regioner än Java eller Sulawesi, och relevant ort för stödberättigande är den ort där investeringen äger rum och inte sätet för det investerande företaget. De indonesiska myndigheterna bekräftade också att värdekedjan för oraffinerad palmolja, inbegripet biodieseltillverkare, är stödberättigade enligt detta system.

(245) Undersökningen visade att, av olika skäl, utnyttjade ingen av de exporterande tillverkarna detta system. Företagen var antingen förlustbringande och hade följaktligen ingen inkomstskatt att dra av, eller var inte stödberättigade eftersom de inte uppfyllde kravet på region för investeringen.

(246) Eftersom ingen exporterande tillverkare utnyttjade systemet analyserade kommissionen inte vidare detta system.

3.5.2. *Subvention till industriell egendom*

(247) Klaganden hävdade att enligt systemet för subvention till industriell egendom subventioner de indonesiska myndigheterna biodieseltillverkarna genom olika incitament. I synnerhet hävdas i klagomålet att de indonesiska myndigheterna införde den s.k. subventionen till industriell egendom i enlighet med förordning nr 142/2015. Enligt detta system beviljas varje ”industriföretag” beläget i en ”industriell egendom” skatteincitament och kan dessutom erhålla regionala incitament.

(248) Enligt klagomålet beviljar detta program ett finansiellt bidrag till de indonesiska biodieseltillverkarna i form av uteblivna intäkter och en förmån till de indonesiska biodieselexportörerna som motsvarar skatterabatten. Enligt klagomålet är detta system även selektivt, eftersom endast företag inom en industriell egendom är föremål för programmet enligt de villkor som anges i förordningen.

(249) Undersökningen angav att detta system har inrättats av de indonesiska myndigheterna för att stödja industriverksamhet i specifika geografiska områden som definieras i artikel 1.4 i förordning nr 142/2015 som ett centralt industriområde utrustat med stödinfrastruktur som utvecklats och förvaltas av företaget för industriell egendom.

(250) Undersökningen visade också att detta system får bevilja fördelar till mottagarna eftersom finansministeriets förordning nr 105/2016 medger vissa faciliteter vad gäller bolagsskatt, liksom undantag för mervärdesskatt och importtullar.

(251) Undersökningen visar dock att inga exporterande tillverkare har utnyttjat detta system, och därför analyserade kommissionen inte vidare detta system.

3.5.3. *Förmån enligt systemet för föregångsbranscher*

(252) Enligt klagomålet de indonesiska myndigheterna genom systemet för föregångsbranscher beviljar en rad skatteförmåner för att öka direktinvesteringar till så kallade ”föregångsbranscher”. I synnerhet hävdas i klagomålet att detta system infördes 2011 i enlighet med förordning nr 130/2011. Det ändrades därefter flera gånger. Detta program reviderades den 29 mars 2018 genom finansministeriets förordning nr 35/2018.

(253) Enligt klagomålet beviljar detta program de indonesiska biodieseltillverkarna ett finansiellt bidrag i form av uteblivna intäkter och en förmån till de indonesiska biodieselexportörerna som motsvarar en skatterabatt.

(254) Undersökningen angav att syftet med programmet i princip består av en reducerad bolagsskatt för viss affärsverksamhet (s.k. föregångsbranscher) som förtecknas i finansministeriets förordning nr 159/2015 ändrad genom finansministeriets förordning nr 103/2016. Undersökningen visade också att, utöver verksamhet i föregångsbranscher enligt finansministeriets definition, måste företag för att vara förmånsberättigande, investera minst 1 000 miljarder rupier (IDR 1 000 000 000 000,00) i alla sektorer som rör föregångsbranscher, med undantag av den informations-, kommunikations- och tekniksektor som inför högteknologi. Företagen i IKT-sektorn kan investera minst 500 miljarder rupier (IDR 500 000 000 000,00) för att komma i fråga för förmånen. Utöver ovanstående tillämpas vissa andra kriterier, nämligen insättning av minst 10 % av investeringsplanen i indonesiska banker, för att upprätthålla en skuldsättningskvot på minst 4:1 och status som juridisk person i Indonesien sedan den 15 augusti 2011.

(255) Undersökningen visar dock att inga exporterande tillverkare har utnyttjat detta system, och därför analyserade kommissionen inte vidare detta system.

3.5.4. *Tillhandahållande av exportfinansiering och exportgarantier på förmånliga villkor av indonesiska Eximbank.*

(256) I klagomålet hävdas att Lempabaga Pembiyaan Ekspor Indonesia (nedan kallat *Eximbank*) en statlig bank agerar som finansministeriets finansinstitut för att stödja Indonesiens utrikeshandel. Enligt klaganden tillhandahåller Eximbank i denna egenskap förmånlig exportfinansiering till indonesiska palmoljeindustrier i senare led, inbegripet biodieseltillverkare.

(257) Enligt klagomålet är Eximbanks mål att stödja statens åtgärder inom ramen för det nationella exportprogrammet genom nationell exportfinansiering. I sin årsrapport 2017 angav vidare Eximbank att den åtar sig att aktivt stödja indonesiska industrier som rör palmolja, och som utgör huvuddelen av dess kundunderlag.

(258) I klagomålet hävdas vidare att merparten av de finansiella tjänster som tillhandahålls av Eximbank (bland annat exportfinansiering, exportgarantier, exportförsäkring och rådgivningstjänster) utgör ett finansiellt bidrag från de indonesiska myndigheterna. Klaganden tillägger att i enlighet med lag 2/2009 är Eximbanks uppdrag att tillhandahålla finansiering för alla transaktioner eller projekt som inte är kommersiellt livskraftiga i syfte att öka exportvolymen. I detta sammanhang hävdas i klagomålet att, enligt Eximbanks årsrapport 2017 höll banken finansieringstillgångar och fordringar med nominella räntor på upp till 0 %, både i rupier och utländska valutor. Klaganden hävdar därför att, utan att kunna precisera den ränta som Eximbank tillämpar på biodieseltillverkare, skulle denna inte desto mindre vara lägre än marknadsräntan och därför utgöra en förmån.

(259) Undersökningen angav att Eximbank inrättades av de indonesiska myndigheterna i enlighet med lag nr 2/2009 och tillhandahåller finansiering i form av aktiekapital och/eller investeringar. Undersökningen visade närmare bestämt att Eximbank bedriver följande verksamheter:

— Garantier till indonesiska exportörer, importörer utomlands och anbud för projektutförande.

— Försäkringstjänster för exportörer i de fall där befintliga exportförsäkringsagenter inte kan tillhandahålla tjänster. och

— Rådgivningstjänster till banker, finansiella institut, exportörer och tillverkare av exportvaror, särskilt små och medelstora företag och kooperativ.

(260) Undersökningen visade att ingen av de exporterande tillverkarna utom en hade ett kontraktsenligt förhållande till Eximbank. Utan avseende på ovanstående kontrollerade kommissionen all de lån som ingåtts mellan de exporterande tillverkarna och statsägda banker. I detta avseende kunde kommissionen kontrollera att den ränta som tillämpades av statsägda banker är jämförbar med internationella riktmärken, både för lån i indonesiska rupier och lån i US-dollar. Vad gäller de lån som är utfärdade i indonesiska rupier jämförde kommissionen den ränta som är tillämplig på exporterande tillverkare under lånets löptid med avkastningen på indonesiska obligationer med liknande löptid enligt Bloomberg. Kommissionen konstaterade att dessa är jämförbara.

(261) Eftersom kommissionen inte fastställde att en förmån beviljades enligt detta system, analyserades detta system inte vidare.

3.6. **Slutsats beträffande subventionering**

(262) Kommissionen beräknade beloppet för utjämningsbara subventioner för varje exporterande tillverkare i enlighet med bestämmelserna i grundförordningen genom att granska varje subvention eller subventionsprogram, och adderade dessa siffror för att beräkna det totala subventionsbeloppet för varje exporterande tillverkare under undersökningsperioden. För att beräkna den totala subventioneringen (se nedan) beräknade kommissionen först den relativa subventioneringen, dvs. subventionen som en procentandel av företagets totala omsättning. Denna procentandel användes därefter för att beräkna den subvention som tilldelades exporten av den berörda produkten till unionen under undersökningsperioden. Därefter beräknades subventionsbeloppet per ton av den berörda produkten som exporterades till unionen under undersökningsperioden, och nedanstående marginaler beräknades som andel av cif-värdet av samma export per ton.

(263) Givet att de indonesiska exporterande tillverkarna samarbetade fullt ut, fastställdes beloppet för ”övriga företag” preliminärt till det högsta belopp som satts för de samarbetande företagen.

Företag	Subventionsnivå
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %
PT Intibenua Perkasatama och PT Musim Mas (Musim Mas Group)	16,3 %
PT Pelita Agung Agrindustri och PT Permata Hijau Palm Oleo (Permata Group)	18,0 %
PT Wilmar Nabati Indonesia och PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Wilmar Group)	15,7 %
Alla övriga företag	18,0 %

4. **SKADA**

4.1. **Definition av unionsindustrin och unionstillverkningen**

(264) Under undersökningsperioden tillverkades en likadan produkt av 44 tillverkare som var medlemmar i EBB och ytterligare 194 kända tillverkare som inte var medlemmar av EBB. Alla dessa tillverkare utgör unionsindustrin i den mening som avses i artikel 9.1 i grundförordningen.

(265) Såsom framgår i skälen 17–20 valde kommissionen ut tre unionstillverkare i urvalet, vilka står för 18 % av den totala unionstillverkningen av den likadana produkten.

(266) Kommissionen fastställde den totala tillverkningen av biodiesel i unionen under undersökningsperioden till omkring 13 miljoner ton på grundval av den information som lämnats av EBB för unionsindustrin.

(267) EBB sammanställer uppgifter om produktionen som de tar emot från sina medlemmar, som motsvarar cirka 70 % av biodieseltillverkningen i unionen. När det gäller de tillverkare som inte är medlemmar och som står för ungefär 30 % av biodieseltillverkningen i unionen samlas produktionsuppgifterna in från berörda nationella branschorganisationer och andra offentligt tillgängliga källor.

(268) Metoden och exaktheten i de uppgifter som samlats in av EBB var föremål för ett kontrollbesök på plats enligt artikel 26 i grundförordningen och som ägde rum i EBB:s lokaler.

Tabell 3

Förbrukning i unionen (i ton)

	2015	2016	2017	UP
Total tillverkning i unionen	11 789 896	11 958 862	13 071 053	13 140 582
Index	*100*	*101*	*111*	*111*

Källa: EBB

(269) Den totala biodieseltillverkningen i unionen ökade gradvis med 11 % mellan 2015 och 2017. Den förblev stabil mellan 2017 och slutet av undersökningsperioden. Jämfört med den unionsförbrukning som anges i tabell 4 höll unionsindustrins produktion inte jämna steg med efterfrågan, och differensen utgjordes av importerad biodiesel.

4.2. **Förbrukning i unionen**

(270) Kommissionen fastställde unionsförbrukningen av biodiesel genom att lägga till importen av biodiesel till unionen till unionsindustrins försäljning på unionsmarknaden.

(271) Förbrukningen i unionen utvecklades på följande sätt:

Tabell 4

Förbrukning i unionen (i ton)

	2015	2016	2017	UP
Total förbrukning i unionen	11 791 953	11 435 468	14 202 128	15 634 102
Index	*100*	*97*	*120*	*133*

Källa: EBB, EU:s importstatistik.

(272) Unionens förbrukning av biodiesel var stabil fram till 2016. Den ökade under 2017 och under undersökningsperioden med 33 % jämfört med 2015. Biodieselkonsumtionen är beroende av två centrala faktorer: konsumtionen av dieselbränsle och andelen biodiesel i dieselbränslet.

(273) Den kontinuerliga ökningen av efterfrågan och unionstillverkningen beror på unionens energipolitik. I direktivet för förnybar energi 2009/285/EG ([55]) fastställs att ”varje medlemsstat ska se till att andelen energi från förnybara energikällor inom alla transportslag år 2020 uppgår till minst 10 % av den slutliga energianvändningen inom medlemsstatens transportsektor” (nedan kallat *blandningskravet*). Enligt direktivet tillåts varje medlemsstat fastställa sina egna landsspecifika krav.

(274) Det andra direktivet om förnybar energi 2018/2001 offentliggjordes den 21 december 2018 ([56]) efter undersökningsperiodens slut. Direktivet fortsätter principen om användning av förnybara bränslen i transportsektorn, fullföljer målet om 10 % förnybar energi inom transporter och fastställer hållbarhetskriterier för biobränslen för alla biobränslen som tillverkas och förbrukas i EU.

(275) Faktum är att den ökande inblandningen av biodiesel i konventionell fossil diesel är en viktig faktor i analysen av utvecklingen av marknaden för biodiesel i unionen. Tillverkningskostnaderna och priserna för biodiesel är i allmänhet högre än tillverkningskostnaderna och priserna för fossilbaserad diesel. EU-lagstiftningen föreskriver att tillverkare av bränslen (raffinaderier) ska anskaffa biodiesel för att blanda det med fossilbaserade bränslen.

([55]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28 av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (EUT L 140, 5.6.2009, s. 16.).

([56]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (EUT L 328, 21.12.2018, s. 82.).

(276) Förbrukningen av biodiesel är direkt kopplad till de åtgärder som införs i varje medlemsstat för att följa blandningskravet i syfte att blanda in vissa mängder biodiesel i fossila bränslen. Förbrukningen av biodiesel förväntas öka i takt med att fler medlemsstater införlivar EU-direktivets mål i sin nationella lagstiftning.

(277) En annan viktig faktor rör förbrukningen av dieselbränsle för vägtransport i unionen. Denna förbrukning drivs av unionens allmänna ekonomiska situation som påverkar behovet av varu- och persontransport.

(278) En ytterligare faktor som rör förbrukningen av dieselbränsle (och därmed biodiesel) i unionen är bränsleeffektiviteten hos dieseldrivna lastbilar, bussar och bilar. En högre bränsleeffektivitet leder direkt till lägre dieselförbrukning. En annan faktor är övergången från dieselmotorer till motorer som använder andra typer av bränsle, såsom bensin, motorgas/naturgas, hybrid- och elektriska motorer.

4.3. **Import från det berörda landet**

4.3.1. *Volym och marknadsandel för importen från det berörda landet*

(279) Kommissionen fastställde volymen för biodieselimport och dess marknadsandel på grundval av Surveillance 2-databasen ([57]),

(280) Biodieselimporten till unionen från det berörda landet utvecklades på följande sätt: Undersökningsperioden har indelats i kvartal för att visa effekten av upphävandet av tullar i mars 2018:

Tabell 5

Importvolym (i ton) och marknadsandel

	2015	2016	2017	UP
Importvolym från Indonesien (i ton)	13 340	31 115	24 984	516 088
Index	*100*	*233*	*187*	*3 869*
Marknadsandel (%)	0,1 %	0,3 %	0,2 %	3,3 %
Index	*100*	*241*	*156*	*2 918*

Källa: Surveillance 2-databasen

Tabell 6

Import per kvartal (ton) från Indonesien under undersökningsperioden

	Fjärde kvartalet 2017	Första kvartalet 2018	Andra kvartalet 2018	Tredje kvartalet 2018
Importvolym från Indonesien (i ton)	0	25 275	227 114	263 678

Källa: Surveillance 2-databasen

(281) På grund av de antidumpningstullar som gäller import från Indonesien och som infördes den 26 november 2013 genom förordning (EU) nr 1194/2013 ([58]) var importen från Indonesien till unionen mycket begränsad mellan 2015 och februari 2018.

([57]) Databas för specifika produkter som ”övervakas” och som importeras till unionens tullområde vilket upprätthålls av generaldirektoratet för skatter och tullunionen.

([58]) Rådets genomförandeförordning (EU) nr 1194/2013 av den 19 november 2013 om införande av en slutgiltig antidumpningstull och om slutgiltigt uttag av den preliminära tull som införts på import av biodiesel med ursprung i Argentina och Indonesien (EUT L 315, 26.11.2013, s. 2).

(282) Dessa tullar ogiltigförklarades dock genom Europeiska unionens tribunal i mars 2018 ([59]) och följaktligen ökade importen radikalt därefter vilket framgår av tabell 6.

4.3.2. *Priser på importen från det berörda landet och prisunderskridande*

(283) Som anges ovan har import från Indonesien ägt rum under hela skadeundersökningsperioden. Priserna under skadeundersökningsperioden från 2015 till undersökningsperioden utvecklades enligt följande.

Tabell 7

Importpris

	2015	2016	2017	UP
Importpriser från Indonesien (euro per ton)	853	619	803	671

Källa: Surveillance 2-databasen

(284) Under undersökningsperioden konstaterades en skillnad på omkring 15 % mellan dessa importpriser och försäljningspriserna i EU (tabell 10). Mellan 2015 och 2017 var skillnaden mellan 5 % och 10 %.

(285) Kommissionen fastställde prisunderskridandet under undersökningsperioden genom att jämföra

(1) motsvarande vägda genomsnittliga priser per produkttyp för importen från de samarbetsvilliga tillverkarna till den första oberoende kunden på unionsmarknaden, fastställda till cif-nivån (kostnad, försäkring, frakt) med lämpliga justeringar för kostnader efter import. och

(2) det viktade genomsnittliga försäljningspriset per produkttyp för unionstillverkare som ingick i urvalet för icke närstående kunder på unionsmarknaden.

(286) Kommissionen gjorde en prisjämförelse för varje enskild produkttyp för transaktioner i samma handelsled, efter justering av priserna där detta var nödvändigt och efter avräkning av avdrag och rabatter.

(287) Jämförelsen per produkttyp skedde på grundval av filtrerbarhetstemperaturen oavsett vilken råvara som användes. Ett annat kriterium som kommissionen beaktade var huruvida en produkt var föremål för ”dubbelräkning” i flertalet medlemsstater. För Tyskland, som har ett annat sätt att beräkna minskningen av koldioxidutsläpp, tog kommissionen även hänsyn till de speciella förhållandena på den tyska marknaden.

(288) Kommissionen noterade att vissa indonesiska exportörer rapporterade export till EU utan certifikat vilket krävs enligt direktivet om förnybar energi för att låta biodiesel inräknas i blandningskravet i EU. Kommissionen ansåg att denna försäljning skedde i direkt konkurrens med unionsindustrins försäljning med sådant certifikat, eftersom denna import var i fri omsättning och eftersom produktens tekniska specifikationer är desamma.

(289) Kommissionen konstaterade att slutkunden som köper biodiesel i de flesta fall inte är medveten om eller intresserad av vilken råvara som använts vid tillverkningen, utan ställer krav på en produkt som uppfyller en viss maximal nivå när det gäller filtrerbarhetstemperatur. Denna nivå varierar beroende på säsong och klimatförhållanden. Under sommarmånaderna och i varmare regioner kan produkter med högre filtrerbarhetstemperatur säljas, medan biodiesel med lägre filtrerbarhetstemperatur krävs under vintermånaderna och i kallare regioner.

([59]) Den 15 september 2016 meddelade Europeiska unionens tribunal (nedan kallad tribunalen) domar i målen T-80/14, T-111/14, T-121/14 och T-139/14 (nedan kallade domarna) och ogiltigförklarade artiklarna 1 och 2 i rådets genomförandeförordning om införande av en slutgiltig antidumpningstull i den mån den är tillämplig på sökandena i dessa mål (nedan kallade de berörda exporterande tillverkarna). Europeiska unionens råd hade ursprungligen överklagat domarna. Efter rådets beslut att dra tillbaka sina överklaganden togs dock målen bort från domstolens register den 2 mars och den 5 mars 2018 (Beslut av domstolens ordförande av den 15 februari 2018 i de förenade målen C-602/16 P och C-607/16 P till C-609/16 P, och av den 16 februari 2018 i mål C-603/16 P till C-606/16 P). Följaktligen har domarna blivit slutgiltiga och bindande från dagen för meddelande.

(290) På grund av den högre filtrerbarhetstemperaturen för metylestrar från palmolja (normalt + 13 grader) blandas denna inte med mineraldiesel ensamt, men vanligen med annan biodiesel med lägre filtrerbarhetstemperatur först för att framställa en blandning med en filtrerbarhetstemperatur på + 5 grader eller 0 grader, som sedan blandas med mineraldiesel.

(291) Den mängd metylestrar från palmolja som används i blandningen beror på årstiden och belägenheten i Europa. I södra Europa används en filtrerbarhetstemperatur på – 5 vintertid och + 5 sommartid. I norra Europa används en filtrerbarhetstemperatur på – 10 vintertid och 0 grader sommartid. Ju högre filtrerbarhetstemperatur desto högre andel metylestrar från palmolja som kan användas i blandningen av biodiesel ([60]).

(292) För att beräkna prisunderskridandet för varje exporterande tillverkare jämförde kommissionen först importen från Indonesien (biodiesel från ren palmolja) med unionsindustrins försäljning av biodiesel från ren palmolja.

(293) Den typ av biodiesel som såldes av unionsindustrin konkurrerade följaktligen direkt med den biodiesel som importerades från Indonesien, i enlighet med WTO:s panelrapport om biodiesel från Indonesien ([61]). Den jämförelsen omfattade omkring 20 % av all försäljning från unionstillverkarna i urvalet. Enligt WTO:s praxis finns inget krav som anger en specifik procentandel av den inhemska industrins försäljning som ska beaktas i analysen av priseffekter ([62]).

(294) Kommissionen uttryckte resultatet av denna direkta jämförelse av import av metylestrar från palmolja med försäljning av metylestrar från palmolja som en procentandel av försäljningen från unionstillverkare som ingick i urvalet under undersökningsperioden. Den visade en vägd genomsnittlig prisunderskridandemarginal för importen från exportörerna i urvalet för det berörda landet på unionsmarknaden på mellan 6,0 % och 11,6 %.

(295) Den återstående försäljningen från unionstillverkare som ingick i urvalet har en lägre filtrerbarhetstemperatur som låter dessa produkter användas vid en lägre temperatur. Eftersom jämförelsen mellan indonesisk import och unionsindustrins försäljning endast omfattade omkring 20 % av försäljningen från unionstillverkarna i urvalet, gjorde kommissionen två olika prisjämförelser för att bedöma pålitligheten i konstaterandet av prisunderskridande.

(296) I det andra alternativet breddade kommissionen jämförelsen genom att inkludera biodiesel med en filtrerbarhetstemperatur på runt 0 grader (FAME0), den vanligaste typen av biodiesel som säljs av unionstillverkarna i urvalet. I detta syfte justerades priserna för FAME0 nedåt för att beakta marknadsvärdet av skillnaderna i fysiska egenskaper. Detta marknadsvärde bedömdes utifrån prisskillnaden mellan FAME10 och FAME0 på unionsmarknaden. Denna jämförelse omfattade 55 % av all unionsförsäljning och visade ett prisunderskridande på 7,4 %.

(297) Denna jämförelse beaktar att biodiesel vid CFPP0 – FAME0 vanligen är en blandning av olika typer av biodiesel som ofta innehåller upp till 20 % av metylestrar från palmolja. Kommissionen ansåg därför att försäljningspriserna för FAME0 på unionsmarknaden påverkas av priset på den biodiesel som blandats för att framställa den, och därför är en jämförelse lämplig för att jämföra liknande företeelser.

(298) I det tredje alternativet jämförde kommissionen all import från indonesiska exporterande tillverkare med all försäljning från unionstillverkare som ingick i urvalet, oavsett produkttyp. Denna jämförelse visade ett prisunderskridande på 17,5 % ([63]).

(299) Denna jämförelse visade att import av metylestrar från palmolja från Indonesien till subventionerade priser skulle leda till lägre priser för de flesta blandningar som säljs på unionsmarknaden.

(300) Följaktligen visade alla tre prisundersökningar en betydande nivå av prisunderskridande. Kommissionen konstaterade därför att, oavsett metod, priserna för indonesisk import underskred unionsindustrins priser i betydande utsträckning.

(301) I skäl 328 analyserade kommissionen dessutom huruvida unionsindustrins priser pressades av den subventionerade importen.

([60]) WT/DS480/R European Union - Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia, para 7.152

([61]) WT/DS480/R European Union - Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia, punkterna 7.143-7.161.

([62]) WT/DS480/R European Union - Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia, punkt 7.160

([63]) I WT/DS480/R, punkt 7.160 hävdade Indonesien att en jämförelse mellan indonesisk import och blandad biodiesel CFFP 0 från unionsindustrin som representerar 37 % av all unionsförsäljning var otillräcklig. Indonesien hävdade vidare att kommissionen borde ha jämfört försäljningspriserna med de återstående 63 % av unionens försäljning. Denna jämförelse, liksom den prisskillnad som avses i skäl 284, bekräftar att ett betydande prisunderskridande ägde rum under undersökningsperioden.

4.4. **Unionsindustrins ekonomiska situation**

4.4.1. *Allmänna anmärkningar*

(302) I enlighet med artikel 3.5 i grundförordningen omfattade granskningen av den dumpade importens inverkan på unionsindustrin en bedömning av alla ekonomiska indikatorer som var av betydelse för unionsindustrins tillstånd under skadeundersökningsperioden.

(303) Som anges i skälen 17–20 användes ett stickprov för att fastställa risken för skada och den negativa inverkan på försäljningsprisernas nivå, de sålda kvantiteterna, marknadsandelen och vinsterna hos unionsindustrin.

(304) För fastställandet av skada skilde kommissionen mellan makroekonomiska och mikroekonomiska skadeindikatorer. Kommissionen utvärderade de makroekonomiska indikatorerna på grundval av uppgifterna i svaren på frågeformuläret från unionstillverkarna som ingick i urvalet och information från EBB.

(305) Kommissionen kontrollerade metoden som använts för insamlingen av uppgifterna från EBB och att uppgifterna underbyggdes av lämplig dokumentation och lämpliga undersökningsförfaranden.

(306) Båda uppsättningarna uppgifter konstaterades vara representativa för unionsindustrins ekonomiska situation.

(307) De makroekonomiska indikatorerna är produktion, produktionskapacitet, kapacitetsutnyttjande, försäljningsvolym, marknadsandel, tillväxt, sysselsättning, produktivitet, subventionsmarginalernas storlek och återhämtning från tidigare subventionering eller dumpning.

(308) De mikroekonomiska indikatorerna är genomsnittspriser per enhet, enhetskostnad, arbetskraftskostnader, lager, lönsamhet, kassaflöde, investeringar, räntabilitet och kapitalanskaffningsförmåga.

4.4.2. *Makroekonomiska indikatorer*

4.4.2.1. Produktion, kapacitet och kapacitetsutnyttjande

(309) Unionens totala produktionskapacitet och kapacitetsutnyttjande utvecklades på följande sätt under skadeundersökningsperioden:

Tabell 8

Produktionskapacitet och kapacitetsutnyttjande

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

Källa: EBB

(310) Produktionskapaciteten ökade långsamt under skadeundersökningsperioden, för att återspegla den växande efterfrågan. Eftersom unionsindustrin dock endast kunde dra nytta av en växande marknad i en mycket begränsad utsträckning på grund av den betydande ökningen av subventionerad import, särskilt under undersökningsperioden, är produktionskapacitetens ökning betydligt lägre än efterfrågans ökning.

(311) På samma sätt som för uppgifterna om tillverkning sammanställer EBB i skäl 309 kapacitetsuppgifterna utifrån uppgifter från sina medlemmar, däribland nationella sammanslutningar, och för icke medlemmar sammanställs kapacitetsuppgifterna utifrån andra offentligt tillgängliga källor.

(312) I uppgifterna om produktionskapacitet ingår inte en stor kapacitetsandel som betraktas som ledig. EBB förklarade att ett antal biodieselanläggningar inte varit i drift under flera år och bör betraktas som långsiktigt tagna ur produktion. Dessa anläggningar, som formellt sett finns installerade, skulle bara kunna återstarta sin tillverkning efter investeringar i tekniska anpassningar och efter en betydande tidsperiod.

(313) Unionsindustrins kapacitetsutnyttjande ökade med 5 % (eller fyra procentenheter) från 74 % till 77 % under skadeundersökningsperioden. Industrin nådde sitt högsta kapacitetsutnyttjande under 2017 och under undersökningsperioden.

4.4.2.2. Försäljningsvolym och marknadsandel

(314) Unionsindustrins försäljningsvolym och marknadsandel utvecklades på följande sätt under skadeundersökningsperioden:

Tabell 9

Försäljningsvolym och marknadsandel

	2015	2016	2017	UP
Försäljningsvolym på unionsmarknaden (i ton)	11 305 117	10 920 665	13 004 462	12 741 791
Index	*100*	*97*	*115*	*113*
Marknadsandel (%)	95,9 %	95,5 %	91,6 %	81,5 %

Källa: EBB, import- och exportstatistik.

(315) Unionsindustrins försäljning föll mellan 2015 och 2016, ökade 2017 men minskade sedan något under undersökningsperioden.

(316) De faktorer som driver försäljningen är desamma som driver förbrukning i unionen. Importen påverkade inte försäljningen i någon större utsträckning under 2015–2016, vilket var anledningen till att både försäljning och marknadsandel låg på en stabil nivå.

(317) Avskaffandet av tullar på import från Indonesien ändrade bilden av marknaden 2018. Efter avskaffandet av tullar förlorade unionsindustrin betydande marknadsandelar jämfört med 2016 (närmare 15 %), särskilt mellan 2017 och undersökningsperioden.

4.4.2.3. Tillväxt

(318) Medan unionsmarknaden ökade med 33 % under skadeundersökningsperioden, ökade unionsindustrins försäljning och produktion med endast 13 % respektive 11 %. Unionsindustrin kunde därför dra nytta av en växande marknad i en mycket begränsad utsträckning under undersökningsperioden, eftersom en betydande andel av tillväxten absorberades av ökande import, däribland den subventionerade importen från Indonesien.

4.4.2.4. Sysselsättning och produktivitet

(319) Sysselsättningen och produktiviteten utvecklades på följande sätt under skadeundersökningsperioden:

Tabell 10

Sysselsättning och produktivitet

	2015	2016	2017	UP
Antal anställda	2 763	2 762	2 733	2 841
Index	*100*	*100*	*99*	*103*
Produktivitet (ton/anställd)	4 267	4 329	4 782	4 625
Index	*100*	*101*	*112*	*108*

Källa: EBB

(320) Sysselsättningen i unionsindustrin förblev stabil under skadeundersökningsperioden. Produktiviteten ökade mellan 2016 och 2017 och minskade sedan något med fyra procentenheter.

4.4.2.5. Storleken på de utjämningsbara subventionerna och återhämtning från tidigare subventionering eller dumpning

(321) Inverkan av den subventionerade importen från Indonesien på unionsindustrin kommer sannolikt att bli avsevärd, med tanke på dess omfattande volym och låga priser.

(322) Den 26 november 2013 införde unionen slutgiltiga antidumpningstullar på import av biodiesel från Indonesien. Tullsatserna sattes till mellan 8,8 % och 20,5 %.

(323) Som anges i skäl 282 ogiltigförklarades dessa antidumpningstullar i mars 2018 och följaktligen började importen från Indonesien att öka markant. Som noteras i skäl 280 nådde marknadsandelen för indonesisk import 3,3 % under undersökningsperioden, nästan uteslutande under dess andra hälft.

(324) Som en följd av ökad import till låga priser som avsevärt underskred eller pressade unionsindustrins priser, förlorade unionsindustrin marknadsandelar och kunde inte dra nytta av den växande marknaden.

4.4.3. *Mikroekonomiska indikatorer*

4.4.3.1. Priser och faktorer som påverkar priserna

(325) De vägda genomsnittliga försäljningspriser per enhet som unionstillverkarna i urvalet tog ut av icke-närstående kunder i unionen utvecklades på följande sätt under skadeundersökningsperioden:

Tabell 11

Försäljningspriser i unionen

	2015	2016	2017	UP
Genomsnittligt försäljningspris per enhet i unionen på den sammanlagda marknaden (euro/ton)	715	765	832	794
Index	*100*	*107*	*116*	*111*
Produktionskostnad per enhet (euro/ton)	728	767	827	791
Index	*100*	*105*	*114*	*109*

Källa: Unionstillverkare som ingick i urvalet

(326) De vägda genomsnittliga försäljningspriser per enhet som unionstillverkarna i urvalet tog ut av icke-närstående kunder ökade med 16 % mellan 2015 och 2017. Priserna minskade därefter med fem procentenheter mellan 2017 och undersökningsperioden.

(327) Produktionskostnaden per enhet för unionstillverkarna i urvalet följde pristrenden och ökade med 14 % mellan 2015 och 2017. Kostnaderna minskade därefter med fem procentenheter mellan 2017 och undersökningsperioden.

(328) Biodieselmarknaden är en priskänslig råvarumarknad. I en sådan råvarumarknad utövar ett prisunderskridande på omkring 10 % en betydande press nedåt på priserna. På grund av denna prispress kunde unionsindustrin inte dra nytta av de sjunkande kostnaderna under undersökningsperioden, eftersom den var tvungen att överföra denna kostnadsminskning till sina kunder för att undvika ytterligare förlust av marknadsandelar.

(329) Unionsindustrin kunde följaktligen inte förbättra sin otillfredsställande vinstmarginal på grund av den prispress som utövades av betydande volymer av subventionerad lågprisimport i ett i övrigt gynnsamt marknadsläge.

4.4.3.2. Arbetskraftskostnader

(330) De genomsnittliga arbetskraftskostnaderna för de unionstillverkare som ingick i urvalet utvecklades på följande sätt under skadeundersökningsperioden:

Tabell 12

Genomsnittlig arbetskraftskostnad per anställd

	2015	2016	2017	UP
Genomsnittlig arbetskraftskostnad per anställd (euro)	71 573	65 237	65 874	65 730
Index	*100*	*91*	*92*	*92*

Källa: Unionstillverkare som ingick i urvalet

(331) Genomsnittliga arbetskraftskostnader minskade mellan 2015 och 2016 och förblev därefter stabila fram till slutet av undersökningsperioden.

4.4.3.3. Lagerhållning

(332) Lagernivåerna hos de unionstillverkare som ingick i urvalet utvecklades på följande sätt under skadeundersökningsperioden:

Tabell 13

Lagerhållning

	2015	2016	2017	UP
Utgående lager (i ton)	85 725	92 291	87 864	88 457
Index	*100*	*108*	*102*	*103*

Källa: Unionstillverkare som ingick i urvalet

(333) Lagernivåerna hos unionstillverkarna i urvalet förblev relativt stabila under skadeundersökningsperioden. Eftersom den berörda produkten säljs i bulk kan en enda leverans omfatta en volym på över 10 000 ton och kan ha en betydande inverka på lagernivåerna, beroende på transaktionsdatum. Lagernivåerna är därför en mindre meningsfull indikator för unionsindustrin.

4.4.3.4. Lönsamhet, kassaflöde, investeringar, räntabilitet och kapitalanskaffningsförmåga

(334) Lönsamhet, kassaflöde, investeringar och räntabilitet för de unionstillverkare som ingick i urvalet utvecklades på följande sätt under skadeundersökningsperioden:

Tabell 14

Lönsamhet, kassaflöde, investeringar och räntabilitet

	2015	2016	2017	UP
Lönsamhet för försäljningen i unionen till icke-närstående kunder (i procent av omsättningen)	– 0,1 %	0,9 %	0,8 %	0,8 %
Index	*– 100*	*900*	*800*	*824*
Kassaflöde (i euro)	23 004 159	26 458 832	35 102 719	26 286 866
Index	*100*	*115*	*153*	*114*

	2015	2016	2017	UP
Investeringar (i euro)	19 697 707	8 039 845	38 946 892	13 265 279
Index	*100*	*41*	*198*	*67*
Räntabilitet	– 3 %	18 %	16 %	17 %
Index	*– 100*	*600*	*533*	*573*

Källa: Unionstillverkare som ingick i urvalet

(335) Kommissionen fastställde lönsamheten för de tre unionstillverkarna i urvalet genom att uttrycka nettovinsten före skatt för försäljningen av den likadana produkten till icke-närstående kunder i unionen i procent av omsättningen för denna försäljning. Lönsamheten baseras på kostnaden för sålda varor.

(336) Lönsamheten låg runt noll under hela skadeundersökningsperioden och förblev under 1 % av omsättningen.

(337) Trots låga lönsamhetsnivåer genererade unionsindustrin ett positivt kassaflöde från rörelsen under hela skadeundersökningsperioden. Den kunde egenfinansiera sin verksamhet.

(338) Unionsindustrin fortsatte att investera under hela skadeundersökningsperioden. Investeringarna fluktuerade kraftigt under hela perioden och nådde sin högsta nivå 2017.

(339) Räntabiliteten är vinsten i procent av det bokförda nettovärdet av investering. Räntabiliteten var låg men positiv, medan industrin var lönsam, mellan 2016 och slutet av undersökningsperioden.

(340) Unionsindustrins ekonomiska resultat vad gäller vinster under undersökningsperioden gjorde att den fick sämre kapitalanskaffningsförmåga.

4.4.4. *Slutsats om skada*

(341) Importen från Indonesien var försumbar under skadeundersökningsperioden fram till mars 2018, då de befintliga antidumpningstullarna upphörde. Till följd av detta minskade importen i betydande omfattning under undersökningsperioden till 3,3 %.

(342) Unionsförbrukningen ökade konstant under skadeundersökningsperioden, och uppnådde en ökning på 33 % för hela perioden. Denna positiva utveckling återspeglades endast delvis i unionsindustrins produktion och försäljning som ökade med endast 11 % respektive 13 % under samma period. Importen, inbegripet från Indonesien, ökade följaktligen sin marknadsandel.

(343) Under skadeundersökningsperioden uppvisade skadeindikatorerna en blandad bild. Till en viss utsträckning följde unionsindustrins produktion och försäljning efterfrågan, men kunde endast dra nytta av den växande marknaden till begränsad del mot slutet av skadeundersökningsperioden.

(344) Investeringarna fluktuerade under hela skadeundersökningsperioden. Antalet anställda i unionsindustrin förblev stabilt under hela skadeundersökningsperioden, vilket i kombination med en ökande produktion ledde till ökad produktivitet per anställd.

(345) Lönsamheten i unionsindustrin förblev dock låg under hela skadeundersökningsperioden. Detta antyder att unionsindustrin inte lyckades nå en normal lönsamhetsnivå.

(346) Trots en ökning i försäljning och produktion genom ökad förbrukning, visade unionsindustrin inga tecken på en förbättrad ekonomisk situation. Även om det inte går att fastställa slutgiltigt att det har förekommit väsentlig skada under undersökningsperioden kommer kommissionen att undersöka om det åtminstone finns en risk för väsentlig skada.

5. **RISK FÖR SKADA**

5.1. **Inledning**

(347) I enlighet med artikel 8.8 i grundförordningen undersökte kommissionen huruvida den subventionerade importen från Indonesien innebar en risk för väsentlig skada för unionsindustrin.

(348) I analysen av risk för väsentlig skada för unionsindustrin tas, i enlighet med artikel 8.8 andra stycket i grundförordningen, hänsyn även till följande faktorer:

— De ifrågavarande subventionernas art och de kommersiella effekter som dessa kan komma att få.

— En betydande ökningstakt för subventionerad import till unionsmarknaden som talar för att en väsentligt ökad import är sannolik.

— Huruvida det finns tillräcklig och fritt tillgänglig kapacitet hos exportören eller en nära förestående, väsentlig ökning av denna kapacitet som talar för en väsentligt ökad subventionerad export till unionen, med beaktande av förekomsten av andra exportmarknader som skulle kunna ta emot ytterligare export.

— Om importen sker till priser som väsentligt skulle kunna sänka priserna eller hindra de prisökningar som annars skulle ha ägt rum och som sannolikt skulle öka efterfrågan på ytterligare import. och

— Lagerhållningen av den undersökta produkten.

5.2. **De ifrågavarande subventionernas art och de kommersiella effekter som dessa kan komma att få**

(349) I skäl 263 drog kommissionen den preliminära slutsatsen att utjämningsbara subventioner existerade i enlighet med bestämmelserna i grundförordningen. Dessa subventioner visar att importen av den berörda produkten gynnades av statligt stöd. Det betydande prisunderskridande och den prispress som konstaterades under undersökningsperioden förväntas påverka unionsindustrins känsliga ekonomiska situation som redan konstaterats under undersökningsperioden ytterligare i negativ riktning under den närmaste framtiden.

(350) Som förklaras i skäl 203 säkerställer de indonesiska myndigheternas åtgärder för att stödja den inhemska biodieselindustrin att exporten av biodiesel förblir mycket konkurrenskraftig på grund av lägre anskaffningskostnader för oraffinerad palmolja (i motsats till unionstillverkarna som inte åtnjuter samma låga priser). Det är följaktligen förutsebart att den subventionerade importen av den berörda produkten, på grund av arten av de indonesiska myndigheternas stödåtgärder, skulle kunna fortsätta att inverka negativt på unionsindustrins ekonomiska situation.

5.3. **En betydande ökningstakt för subventionerad import till unionsmarknaden som talar för att en väsentligt ökad import är sannolik**

(351) Det finns en klar koppling mellan den plötsliga och avsevärda importökningen till unionsmarknaden från Indonesien sedan mars 2018 och avskaffandet av antidumpningstullarna samma månad. Detta visar på de indonesiska exporterande tillverkarnas förmåga att reagera snabbt på förändrade marknadsförhållanden.

(352) Mot bakgrund av unionsmarknadens attraktivitet för indonesisk export, ansåg kommissionen att efter avslutandet av antidumpningstullarna i mars 2018, anger den betydande ökningen av import av biodiesel från Indonesien att det är sannolikt att sådan import kommer att fortsätta att öka.

5.4. **Tillräcklig fritt tillgänglig kapacitet och absorptionsförmåga i tredjeländer**

(353) Enligt information från de indonesiska myndigheterna överstiger de indonesiska biodieseltillverkarnas produktionskapacitet väsentligt den inhemska efterfrågan, med omkring 300 %. Mer än hälften av denna produktionskapacitet är outnyttjad kapacitet, som de indonesiska exportörerna måste exportera om de vill öka sitt för närvarande låga kapacitetsutnyttjande.

(354) De indonesiska biodieseltillverkarnas outnyttjade kapacitet under undersökningsperioden fastställdes till omkring 40 % av EU:s förbrukning. Denna siffra grundar sig på kontrollerad information från de indonesiska myndigheterna.

(355) I november 207 införde Förenta staterna provisoriska antidumpningstullar och utjämningstullar på import av biodiesel från Indonesien. Dessa bekräftades huvudsakligen genom slutgiltiga tullar i april 2018, mellan 92 % och 277 % för antidumpningstullarna, och mellan 34 % och 65 % för utjämningstullarna.

(356) Storleken på de tullar som införts i Förenta staterna innebär att denna marknad inte kommer att kunna absorbera någon betydande andel av Indonesiens outnyttjade kapacitet. Det finns inga andra kända exportmarknader som skulle kunna absorbera Indonesiens stora outnyttjade kapacitet, eftersom Förenta staterna och unionen tillsammans står för omkring två tredjedelar av den globala förbrukningen av biodiesel.

(357) I avsaknad av andra betydande marknader för de indonesiska tillverkarna, kommer dessa sannolikt att inrikta sin outnyttjade kapacitet på unionsmarknaden, till ytterligare skada för unionsindustrin.

5.5. **Prisnivån för den subventionerade importen**

(358) Den biodiesel från Indonesien som kom till unionsmarknaden under undersökningsperioden importerades till avsevärt lägre priser än de som togs ut av unionsindustrin. Som förklaras i skäl 294 fastställde kommissionen viktade genomsnittliga underskridandemarginaler för undersökningsperioden på mellan 6,0 % och 11,6 %. En jämförelse av alla produktkategorier visar också ett underskridande på 15 %–17,5 %.

5.6. **Lagerhållningens omfattning**

(359) Utvecklingen av lagernivåerna hos de unionstillverkare som ingick i urvalet beskrivs närmare i skäl 332. Eftersom den undersökta produkten säljs i bulk är lagerhållningens omfattning inte lika meningsfull som indikator på risken för skada.

5.7. **Slutsats**

(360) Mot bakgrund av analysen av faktorer rörande risken för skada i skäl 348 drog kommissionen slutsatsen att unionsindustrins bräckliga ekonomiska situation sannolikt kommer att förvärras av den omedelbart förestående och fortsatta subventionerade importen av biodiesel från Indonesien, vilket stöder det provisoriska konstaterandet av hot om skada enligt artikel 8.8 i grundförordningen.

6. **ORSAKSSAMBAND**

6.1. **Verkningar av den subventionerade importen**

(361) Som anges i skäl 280 registrerades endast försumbar import till unionen från Indonesien under 2015-2017 liksom under de första månaderna av undersökningsperioden. Importen ökade emellertid betydligt under undersökningsperiodens sista månader. Som anges i skäl 280 är marknadsandelen för den indonesiska importen under undersökningsperioden 3,3 %. Som visas i skäl 294 underskred den indonesiska importen unionsindustrins priser med minst 6,0 %–11,6 % under undersökningsperioden, och ett sådan underskridande skulle kunna vara ännu högre beroende på den metod som används. Kommissionen konstaterade också att importen av indonesisk biodiesel pressade unionsindustrins priser under undersökningsperioden.

(362) På grund av den betydande och plötsliga ökningen av subventionerad import av indonesisk biodiesel till priser under unionsindustrins, förlorade unionsindustrin marknadsandelar under undersökningsperioden, och kunde inte förbättra sin otillfredsställande vinstmarginal i ett annars gynnsamt marknadsläge.

(363) Kommissionen drog därför slutsatsen att denna subventionerade import inverkade negativt på unionsindustrins situation.

(364) De indonesiska biodieseltillverkarna har inte bara en betydande outnyttjad kapacitet som kan riktas mot unionen, men avsaknad av tillträde till Indonesiens näst största exportmarknad (Förenta staterna) riktar överskottsproduktionen från Indonesien till unionen, som utgör 40 % av världsförbrukningen. Unionen har därmed blivit ett av de attraktivaste målen för den indonesiska subventionerade importen av biodiesel, till nackdel för unionsindustrin.

(365) Kommissionen ansåg därför att den subventionerade importen av indonesisk biodiesel innebär en risk för väsentlig skada för unionsindustrin.

6.2. **Andra kända faktorer**

(366) Kommissionen undersökte också om andra kända faktorer, enskilt eller sammantaget, kan försvaga det orsakssamband som fastställts mellan den subventionerade importen och den risk för skada som konstaterats föreligga, i den utsträckning som ett sådant samband inte längre skulle vara faktisk och betydande.

6.2.1. *Import från tredjeländer*

(367) Utöver import från Indonesien hade endast import från tre andra länder (Argentina, Malaysia och Folkrepubliken Kina (nedan kallad *Kina*) en betydande marknadsandel under skadeundersökningsperioden. Importvolymen från övriga tredjeländer utvecklades på följande sätt under skadeundersökningsperioden:

Tabell 15

Import från tredjeländer

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

Källa: Surveillance 2-databasen

(368) Marknadsandelen för importen från Argentina uppgick till 2,8 % 2017 och ökade till nästan 10 % under undersökningsperioden. Denna import var föremål för en tidigare undersökning som ledde till införandet av en slutgiltig utjämningstull ([64]) och godtagande av erbjudanden om åtaganden i februari 2019 ([65]). Undersökningen visade att den subventionerade importen vid den tidpunkten hotade att vålla unionsindustrin väsentlig skada i slutet av undersökningsperioden för det ärendet, dvs. slutet av 2017.

([64]) Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/244 av den 11 februari 2019 om införande av en slutgiltig utjämningstull på import av biodiesel med ursprung i Argentina (EUT L 40, 12.2.2019, s. 1).

([65]) Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/245 av den 11 februari 2019 om godtagande av åtaganden som erbjudits efter införandet av slutgiltiga utjämningstullar på import av biodiesel med ursprung i Argentina (EUT L 40, 12.2.2019, s. 71).

(369) Importen från Argentina var i viss utsträckning ansvarig för den negativa utvecklingen av vissa skadeindikatorer, såsom unionsindustrins förlust av marknadsandelar och dess oförmåga att fullt ut dra nytta av den ökande förbrukningen i unionen under undersökningsperioden. Det genomsnittliga importpriset från Indonesien på 671 euro per ton under undersökningsperioden var högre än importpriset från Argentina under undersökningsperioden, som var 621 euro per ton.

(370) Risken för skada från den argentinska importen inbegripet dess mycket låga priser åtgärdades genom att utjämningstullar infördes och erbjudanden om åtagande godtogs i februari 2019. Den indonesiska importen har därför blivit huvudorsaken till hotet om skada för unionsindustrin sedan dess, och importen från Argentina försvagar inte orsakssambandet mellan subventionerad import och hotet om väsentlig skada på ett sätt som gör att kopplingen inte är verklig eller betydande.

(371) Importen från Malaysia förblev stabil under hela skadeundersökningsperioden, med en marknadsandel mellan 2,4 % och 3,0 % och priserna var avsevärt högre (899 euro per ton) än indonesiska priser (671 euro per ton) och ännu högre än unionens försäljningspriser. De försvagar därför inte orsakssammanbandet.

(372) Importen från Kina ökade kontinuerligt under skadeundersökningsperioden och nådde en marknadsandel på 1,7 % under undersökningsperioden. Importen från Kina är dock avsevärt lägre i volym än från Indonesien och priserna från Kina är avsevärt högre (778 euro per ton) än de indonesiska priserna (671 euro per ton). De försvagar därför inte orsakssammanbandet.

(373) Importen från andra tredjeländer än Argentina, Indonesien, Kina och Malaysia översteg aldrig en sammanlagd marknadsandel på 1,5 %. Ingen av dessa länder kunde därför ha någon större inverkan på unionsindustrins marknadsandel, i synnerhet inte med tanke på den stabila volymnivån för denna import.

(374) På grundval av ovanstående analys drog kommissionen slutsatsen att importen från övriga länder inte försvagade orsakssambandet mellan den subventionerade importen och hotet om skada för unionsindustrin under undersökningsperioden.

6.2.2. *Unionsindustrins exportresultat*

(375) Ingen av unionstillverkarna i urvalet för stickprovsförfarandet exporterade biodiesel under skadeundersökningsperioden. Exportstatistiken nedan grundar sig därför på Eurostat och utgör en uppskattning för hela unionsindustrin. Uppgifterna gäller den offentliggjorda exporten av biodiesel från EU enligt KN-nummer 3826 00 10 och 3826 00 90:

Tabell 16

Unionsindustrins exportresultat

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

Källa: Eurostat.

(376) Unionsindustrins biodieselexport var begränsad. Den överskred inte 4 % av dess försäljning under något år under skadeundersökningsperioden. Unionsindustrins exportresultat kan inte ha dämpat orsakssambandet mellan den subventionerade importen och risken för skada.

6.3. **Slutsats**

(377) Kommissionen konstaterade en koppling mellan ökad subventionerad import från Indonesien under skadeundersökningsperioden och hot om väsentlig skada.

(378) Kommissionen har särskilt och avgränsat verkningarna av alla kända faktorer som har betydelse för unionsindustrins situation från den subventionerade importens skadevållande verkan.

(379) Kommissionen konstaterade att de andra identifierade faktorerna, såsom import från andra tredjeländer och unionsindustrins exportresultat, inte minskade orsakssambandet, varken enskilt eller kollektivt. Kommissionen noterar att även om den subventionerade importen från Argentina också bidrog till hotet om skada under och kort efter undersökningsperioden, togs denna fråga upp under tiden genom att utjämningstullar infördes och åtaganden godtogs i februari 2019.

(380) Importen från Indonesien har faktiskt fortsatt att öka efter februari 2019, vilket visar att de förblir den huvudsakliga orsaken till hotet om skada.

Tabell 17

Import (ton) från Indonesien under undersökningsperioden

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

Källa: Surveillance 2-databasen

7. **UNIONENS INTRESSE**

(381) I enlighet med artikel 31 i grundförordningen undersökte kommissionen huruvida den klart kunde dra slutsatsen att det inte var i unionens intresse att anta utjämningsåtgärder motsvarande det totala beloppet av utjämningsbara subventioner i föreliggande fall, trots fastställandet av skadevållande subventionering. Kommissionen baserar fastställandet av unionens intresse på en uppskattning av alla de olika intressen som berördes, bland andra unionsindustrins, importörernas och konsumenternas.

7.1. **Unionsindustrins intresse**

(382) Biodiesel är en viktig del i insatserna för att reducera inverkan av växthusgaser och förbättra hållbarheten i Europeiska unionens energiförsörjning.

(383) Unionsindustrin använder huvudsakligen råvaror som tillverkas inom unionens jordbruk. Föregående produktionsled inom oljeproduktionen i jordbrukssektorn är i stor utsträckning beroende av biodieselindustrin. Importen av biodiesel från Indonesien påverkar därför inte bara biodieselindustrin utan även jordbrukssektorn i unionen.

(384) Kommissionen konstaterade att unionsindustrin befinner sig i en utsatt situation, eftersom den inte helt har återhämtat sig från tidigare dumpning. Kommissionen drog därför den provisoriska slutsatsen att införandet av åtgärder skulle ligga i unionsindustrins intresse.

7.2. **Icke-närstående importörers intresse**

(385) Som anges i skäl 22 besvarade endast två icke närstående importörer kommissionens frågeformulär. Båda importörer angav att de motsätter sig införandet av åtgärder. Importören Gunvor angav vidare att unionsindustrins situation orsakas av ett ineffektivt produktions- och förvaltningssystem.

(386) Kommissionen konstaterar att importörer av biodiesel, inbegripet de två samarbetsvilliga företagen, mycket ofta är handlare på unionsmarknaden som inte bara importerar och exporterar biodiesel över hela världen, men också handlar i biodiesel som köpts från unionstillverkare. Båda samarbetsvilliga importörer köper biodiesel från Indonesien, andra tredjeländer och från unionsindustrin. De är därför endast i begränsad utsträckning beroende av indonesisk import för sin verksamhet.

(387) Unionstillverkarna, i synnerhet de större, använder sig emellertid i hög grad av sina egna distributionskanaler. Kommissionen förväntar sig därför inte att importörerna helt skulle kunna ersätta den import som påverkas av åtgärder med biodiesel som köps från unionstillverkare.

(388) Kommissionen drog därför slutsatsen att införandet av åtgärder inte skulle ligga i importörernas intresse. Den eventuella negativa effekten för importörerna kan emellertid delvis uppvägas av den ökade handeln med biodiesel som köps från unionsindustrin.

7.3. **Användarnas/konsumenternas intresse**

(389) Inga användare eller konsumenter samarbetade i undersökningen, trots en uttrycklig inbjudan i tillkännagivandet om inledande.

(390) Tillverkarna av dieselbränsle, dvs. raffinaderier, köper den biodiesel som importeras eller som tillverkas av unionsindustrin. På grund av de rättsliga krav som anges i skälen 273 och 274 måste raffinaderier tillsätta biodiesel till den mineraldiesel som säljs på marknaden.

(391) Det är därför slutkonsumenten som skulle påverkas om dieselpriset ökar efter införandet av åtgärder. Priset på mineraldiesel är, med ett fåtal undantag, lägre än priset på biodiesel. Eftersom mängden biodiesel som blandas med mineraldiesel normalt sett inte överstiger 10 % mildras den negativa effekten av en prisökning på biodiesel innan den når konsumenten.

7.4. **Subventioners handelssnedvridande effekter / återställa effektiv konkurrens**

(392) Enligt artikel 31.1 i grundförordningen ska särskild uppmärksamhet ägnas behovet att undanröja en snedvridning av handeln som följer av skadlig subventionering och behovet att återställa en effektiv konkurrens.

(393) Undersökningen har fastställt att de indonesiska tillverkarna säljer betydande kvantiteter subventionerad biodiesel till konstlat låga priser till unionsmarknaden. Om denna situation fortgår kommer de indonesiska exportörerna att behålla sin orättvisa konkurrensfördel, och ytterligare försvaga unionsindustrins redan utsatta situation. Av detta följer att den subventionerade indonesiska importen kommer att öka sin snedvridande inverkan på handeln med tiden, och fortsatt förhindra konkurrens på lika villkor med unionsindustrin.

7.5. **Slutsats om unionens intresse**

(394) Kommissionen drog den provisoriska slutsatsen att införandet av tullar skulle leda till högre priser för konsumenterna. På grund av det begränsade biodieselinnehållet i slutprodukten som köps av konsumenten (vanligen inte över 10 %) skulle denna negativa effekt på dieselbränslets pris endast utgöra en liten andel av den direkta förändringen av priset på biodiesel.

(395) På grundval av ovanstående drog kommissionen den provisoriska slutsatsen att det inte fanns några tvingande skäl att i unionens intresse inte införa utjämningsåtgärder motsvarande det totala beloppet av utjämningsbara subventioner på import av biodiesel med ursprung i Indonesien.

8. **REGISTRERING**

(396) Klagandena inlämnade den 22 maj 2019 en begäran om registrering av import från Indonesien, i enlighet med artikel 24.5 i grundförordningen.

(397) Klagandena begärde registrering av följande skäl:

(a) Bevis för massiv subventionering av den indonesiska biodieselindustrin.

(b) En faktisk och betydande risk för allvarlig skada som skulle vara svår att avhjälpa om importen fortsätter att öka i samma utsträckning. och

(c) Ett behov av att registrera import så fort som möjligt för att undvika återkommande skada på grund av importens säsongsbundenhet.

(398) Kommissionen behandlade begäran mot bakgrund av artikel 16.4 i grundförordningen, vilken anger villkoren för uttag av tull på registrerad import. Kommissionens undersökning beaktade också synpunkter som mottagits om begäran om registrering från de indonesiska myndigheterna, från importören Gunvor och från Wilmar-gruppen av exporterande tillverkare.

(399) Enligt artikel 16.4 c i grundförordningen ska kommissionen beakta huruvida det föreligger tillräcklig bevisning för kritiska omständigheter som innebär att den berörda produkten vållas skada som är svår att avhjälpa orsakas på grund av omfattande import under en relativt kort tid av en produkt som har förmån av utjämningsbara subventioner.

(400) Enligt artikel 16.4 d ska dessutom kommissionen bedöma huruvida det ”anses nödvändigt att införa retroaktiva utjämningstullar på denna import för att hindra att en sådan uppkommer på nytt”.

(401) Som förklaras i avsnitt 4 ovan, drog kommissionen inte slutsatsen att unionsindustrin led väsentlig skada under undersökningsperioden. Som förklaras i avsnitten 5 och 6 ovan fann kommissionen att det finns ett hot om skada som orsakas av den subventionerade importen.

(402) Följaktligen kunde kommissionen inte fastställa att den subventionerade importen orsakade skada som är svår att avhjälpa i den mening som avses i artikel 16.4 c i grundförordningen.

(403) Kommissionen drog därför slutsatsen att villkoren för registrering inte hade uppfyllts.

(404) Eftersom kommissionen hade tillräcklig bevisning för att kravet i artikel 16.4 c inte är uppfyllt, registrerade kommissionen inte import av biodiesel från Indonesien för perioden på tre veckor för utlämnande av uppgifter på förhand enligt artikel 24.5a i grundförordningen.

9. **PROVISORISKA UTJÄMNINGSÅTGÄRDER**

(405) På grundval av de slutsatser som dragits av kommissionen om subventionering, skada, orsakssammanband och unionens intresse, och i enlighet med artikel 15.1 i grundförordningen, bör en provisorisk utjämningstull införas på import av biodiesel med ursprung i Indonesien.

9.1. **Provisoriska åtgärder**

(406) Provisoriska utjämningsåtgärder bör införas för import av biodiesel med ursprung i Indonesien, i enlighet med de regler som fastställs i artikel 12.1 i grundförordningen som anger att den provisoriska tullen ska motsvara det sammanlagda beloppet av den provisoriskt fastställda utjämningsbara subventionen.

(407) På grundval av ovanstående föreslås följande provisoriska utjämningstullsatser, uttryckta i priset cif vid unionens gräns, före tull:

Företag	Provisorisk utjämningstull
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %
PT Intibenua Perkasatama och PT Musim Mas (Musim Mas Group)	16,3 %
PT Pelita Agung Agrindustri och PT Permata Hijau Palm Oleo (Permata Group)	18,0 %
PT Wilmar Nabati Indonesia och PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Wilmar Group)	15,7 %
Alla övriga företag	18,0 %

(408) De individuella företagsspecifika utjämningstullsatser som anges i denna förordning har fastställts på grundval av resultaten av denna undersökning. De avspeglar därför den situation för företagen som konstaterades föreligga enligt undersökningen. Dessa tullsatser är endast tillämpliga på import av den berörda produkten som har sitt ursprung i det berörda landet och har tillverkats av de rättsliga enheter som nämns. Import av den berörda produkten som producerats av ett annat företag som inte uttryckligen nämns i denna förordnings normativa del, samt närstående enheter till de uttryckligen nämnda företagen, ska omfattas av den tullsats som är tillämplig på alla övriga företag. Denna import ska inte vara föremål för någon av de individuella utjämningstullsatserna.

(409) Ett företag får begära att dessa individuella utjämningstullsatser ska tillämpas om det i ett senare skede ändrar namnet på enheten. Denna begäran ska riktas till kommissionen ([66]). Begäran ska innehålla all relevant information för att visa att förändringen inte påverkar företagets rätt att omfattas av den tullsats som är tillämpligt på det. Om ändringen av företagets namn inte påverkar dess rätt att omfattas av den tullsats som är tillämplig för företaget kommer ett meddelande om namnändringen att offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*.

10. **INFORMATION I DET PRELIMINÄRA SKEDET**

(410) I enlighet med artikel 29a i grundförordningen underrättade kommissionen berörda parter om det planerade införandet av provisoriska tullar. Denna information gjordes också tillgänglig för allmänheten genom DG Handels webbplats. Berörda parterna gavs tre arbetsdagar för att lämna synpunkter på riktigheten av de beräkningar som särskilt lämnats ut till dem.

(411) Synpunkter mottogs från Wilmar Group, Permata Group och PT Ciliandra Perkasa. Kommissionen beaktade de synpunkter som betraktades som rent formella och korrigerade tullsatserna i enlighet med detta.

11. **SLUTBESTÄMMELSER**

(412) Enligt god förvaltning kommer kommissionen att uppmana de berörda parterna att inkomma med skriftliga synpunkter och/eller att begära att bli hörda av kommissionen och/eller förhörsombudet för handelspolitiska förfaranden inom en fastställd tidsfrist.

(413) Undersökningsresultaten avseende införande av provisoriska tullar är preliminära och kan komma att ändras i undersökningens slutliga skede.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

1. En slutlig antidumpningstull införs härmed på fettsyramonoalkylestrar och/eller paraffiniska gasoljor framställda genom syntes och/eller vätebehandling, av icke-fossilt ursprung, i ren form eller i en blandning, som för närvarande klassificeras enligt KN-nr ex 1516 20 98 (Taric-nummer 1516 20 98 21, 1516 20 98 29 och 1516 20 98 30), ex 1518 00 91 (Taric-nummer 1518 00 91 21, 1518 00 91 29 och 1518 00 91 30), ex 1518 00 95 (Taric-nummer 1518 00 95 10), ex 1518 00 99 (Taric-nummer 1518 00 99 21, 1518 00 99 29 och 1518 00 99 30), ex 2710 19 43 (Taric-nummer 2710 19 43 21, 2710 19 43 29 och 2710 19 43 30), ex 2710 19 46 (Taric-nummer 2710 19 46 21, 2710 19 46 29 och 2710 19 46 30), ex 2710 19 47 (Taric-nummer 2710 19 47 21, 2710 19 47 29 och 2710 19 47 30), 2710 20 11, 2710 20 15, 2710 20 17, ex 3824 99 92 (Taric-nummer 3824 99 92 10, 3824 99 92 12 och 3824 99 92 20), 3826 00 10 och ex 3826 00 90 (Taric-nummer 3826 00 90 11, 3826 00 90 19 och 3826 00 90 30), och har sitt ursprung i Indonesien.

2. Följande provisoriska utjämningstullsatser ska tillämpas på nettopriset fritt unionens gräns, före tull, för den produkt som beskrivs i punkt 1 och som tillverkas av nedanstående företag:

Företag	Provisorisk utjämningstull	Taric-tilläggsnummer
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %	B786
PT Intibenua Perkasatama och PT Musim Mas (Musim Mas Group)	16,3 %	B787
PT Pelita Agung Agrindustri och PT Permata Hijau Palm Oleo (Permata Group)	18,0 %	B788
PT Wilmar Nabati Indonesia och PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Wilmar Group)	15,7 %	B789
Alla övriga företag	18,0 %	C999

3. Övergången till fri omsättning i unionen av den produkt som avses i punkt 1 ska ske på villkor att det ställs en säkerhet som motsvarar nivån på den provisoriska tullen.

4. Om inte annat anges ska gällande bestämmelser om tullar tillämpas.

([66]) Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för handel, Direktorat H, Rue de la Loi/Wetstraat 170, 1040 Bruxelles/Brussel, Belgien.

Artikel 2

1. Berörda parter ska inkomma med skriftliga synpunkter på denna förordning till kommissionen inom 15 kalenderdagar från dagen för denna förordnings ikraftträdande.

2. Berörda parter som vill begära att bli hörda av kommissionen ska inkomma med sin begäran inom fem kalenderdagar från dagen för denna förordnings ikraftträdande.

3. Berörda parter som vill begära att bli hörda av förhörsombudet för handelspolitiska förfaranden ska inkomma med sin begäran det inom fem kalenderdagar från dagen för denna förordnings ikraftträdande. Förhörsombudet för handelspolitiska förfaranden ska behandla en begäran som inkommer efter denna tidsfrist och får i förekommande fall besluta att godta en sådan begäran.

Artikel 3

Denna förordning träder i kraft dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 1 ska gälla i fyra månader.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Utfärdad i Bryssel den 12 augusti 2019.

På kommissionens vägnar
Jean-Claude JUNCKER
Ordförande