

DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) 2019/2092 DER KOMMISSION**vom 28. November 2019****zur Einführung eines endgültigen Ausgleichszolls auf die Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Indonesien**

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2016/1037 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern ⁽¹⁾ (im Folgenden „Grundverordnung“), insbesondere auf Artikel 15,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN**1.1. Einleitung der Überprüfung**

- (1) Am 6. Dezember 2018 leitete die Europäische Kommission (im Folgenden „Kommission“) nach Artikel 10 der Grundverordnung eine Antisubventionsuntersuchung betreffend die Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Indonesien in die Europäische Union (im Folgenden „Union“) ein.
- (2) Die Kommission veröffentlichte eine Einleitungsbekanntmachung (im Folgenden „Einleitungsbekanntmachung“) im *Amtsblatt der Europäischen Union* ⁽²⁾.
- (3) Die Untersuchung wurde von der Kommission auf einen Antrag hin eingeleitet, der am 22. Oktober 2018 vom European Biodiesel Board (Europäischer Biodieselerverband, im Folgenden „Antragsteller“ oder „EBB“) im Namen von Herstellern eingereicht worden war, auf die 32 % der gesamten Produktion der Union entfallen.

1.2. Vorläufige Maßnahmen

- (4) Am 14. August 2019 führte die Kommission mit der Durchführungsverordnung (EU) 2019/1344 ⁽³⁾ (im Folgenden „vorläufige Verordnung“) vorläufige Ausgleichszölle auf die Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Indonesien in die Union ein.
- (5) Wie in Erwägungsgrund 13 der vorläufigen Verordnung erwähnt, betraf die Subventions- und Schadensuntersuchung den Zeitraum vom 1. Oktober 2017 bis zum 30. September 2018 (im Folgenden „Untersuchungszeitraum“ oder „UZ“) und die Untersuchung der für die Schadensanalyse relevanten Entwicklungen den Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum Ende des Untersuchungszeitraums (im Folgenden „Bezugszeitraum“).

1.3. Weiteres Verfahren

- (6) Nach der Unterrichtung über die wesentlichen Tatsachen und Erwägungen, auf deren Grundlage vorläufige Ausgleichszölle eingeführt wurden (im Folgenden „vorläufige Unterrichtung“), übermittelten der EBB, die indonesische Regierung und alle vier indonesischen ausführenden Hersteller schriftliche Stellungnahmen, in denen sie ihre Meinung zu den vorläufigen Feststellungen darlegten.
- (7) Die Parteien, die einen entsprechenden Antrag stellten, erhielten Gelegenheit zur Anhörung. Angehört wurden der EBB, die indonesische Regierung und alle vier indonesischen ausführenden Hersteller.
- (8) Die Kommission prüfte die Stellungnahmen der interessierten Parteien und setzte sich wie in dieser Verordnung beschrieben mit ihnen auseinander.

⁽¹⁾ ABl. L 176 vom 30.6.2016, S. 55.⁽²⁾ ABl. C 439 vom 6.12.2018, S. 16.⁽³⁾ ABl. L 212 vom 13.8.2019, S. 1.

- (9) Die Kommission unterrichtete alle interessierten Parteien über die wesentlichen Tatsachen und Erwägungen, auf deren Grundlage sie einen endgültigen Ausgleichszoll auf die Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Indonesien in die Union einzuführen beabsichtigte (im Folgenden „endgültige Unterrichtung“).
- (10) Nach der endgültigen Unterrichtung äußerten sich der EBB, die indonesische Regierung und drei der vier indonesischen ausführenden Hersteller schriftlich zu den endgültigen Feststellungen. Die Kommission hielt fest, dass die Stellungnahmen der indonesischen Regierung und von zwei ausführenden Herstellern in allen Punkten übereinstimmten; in der vorliegenden Verordnung werden diese auf die endgültige Unterrichtung hin eingegangenen Stellungnahmen daher zusammenfassend als Stellungnahme der indonesischen Regierung behandelt.
- (11) Parteien, die einen entsprechenden Antrag stellten, erhielten Gelegenheit zur Anhörung. Nach der endgültigen Unterrichtung wurden der EBB, die indonesische Regierung und zwei der vier indonesischen ausführenden Hersteller angehört.
- (12) In ihrer Stellungnahme zur endgültigen Unterrichtung machten die indonesische Regierung und zwei ausführende Hersteller geltend, dass ihre Verteidigungsrechte nicht gewahrt worden seien, insbesondere in Bezug auf die Preisunterbietungsberechnungen und die Unterrichtung der interessierten Parteien über die bei den Berechnungen zugrunde gelegten Warenkontrollnummern des Wirtschaftszweigs der Union, den für die Mischungen des Wirtschaftszweigs der Union verwendeten Ausgangsstoff sowie den Temperaturgrenzwert der Filtrierbarkeit („Cold Filter Plugging Point“, im Folgenden „CFPP“) ⁽⁴⁾ der Verkäufe des Wirtschaftszweigs der Union.
- (13) Die indonesische Regierung und zwei der vier indonesischen ausführenden Hersteller beantragten eine Anhörung in Anwesenheit des Anhörungsbeauftragten; diese Anhörung hat am 14. Oktober 2019 stattgefunden.
- (14) Alle diese Punkte wurden in der endgültigen Unterrichtung bereits behandelt und der indonesischen Regierung im Rahmen der nach der endgültigen Unterrichtung anberaumten Anhörungen erläutert.
- (15) Die Kommission prüfte die nach der endgültigen Unterrichtung eingegangenen Stellungnahmen der interessierten Parteien und setzte sich wie in dieser Verordnung beschrieben mit ihnen auseinander.

1.4. Untersuchungszeitraum und Bezugszeitraum

- (16) Da keine Stellungnahmen zum Untersuchungszeitraum und zum Bezugszeitraum eingingen, wurde Erwägungsgrund 13 der vorläufigen Verordnung bestätigt.

2. BETROFFENE WARE UND GLEICHARTIGE WARE

2.1. Vorbringen zur Warendefinition

- (17) Nach der Veröffentlichung der vorläufigen Verordnung machte die Wilmar Group (im Folgenden „Wilmar“), ein ausführender Hersteller in Indonesien, geltend, dass ihre Ausfuhren von fraktionierten Methylestern nicht als Ausfuhren der betroffenen Ware anzusehen seien. Wilmar führte an, dass dieser Einwand fristgerecht vorgebracht worden sei, da er in Anhang I seines Formulars zur Stichprobenerhebung enthalten war.
- (18) Es handelte sich dabei jedoch um kein eigenständiges Vorbringen, weshalb die anderen interessierten Parteien davon bis zum Eingang der Stellungnahmen zur vorläufigen Verordnung keine Kenntnis hatten.
- (19) Die Kommission stellte fest, dass derselbe ausführende Hersteller während der vorigen Antidumpinguntersuchung betreffend die Einfuhren von Biodiesel aus Indonesien (im Folgenden „Ausgangsuntersuchung“) dasselbe Vorbringen auf der Grundlage derselben Informationen geltend gemacht hatte und dass dieses sowohl in der vorläufigen ⁽⁵⁾ als auch in der endgültigen Verordnung ⁽⁶⁾ zurückgewiesen wurde.
- (20) In der jetzigen Untersuchung wies die Kommission die Forderung nach einer Ausklammerung der betreffenden Ware abermals zurück, und zwar aus den nachfolgenden drei Gründen, die schon in der vorigen Antidumpingverordnung dargelegt wurden.

⁽⁴⁾ Der CFPP ist die niedrigste Temperatur, bei der eine bestimmte Menge (Bio)Diesel durch einen Standardfilter laufen kann. Auf dieser Grundlage kann die niedrigste Temperatur geschätzt werden, bei der (Bio)Diesel verwendet werden kann.

⁽⁵⁾ ABl. L 141 vom 28.5.2013, S. 6. Erwägungsgründe 35 und 36.

⁽⁶⁾ ABl. L 315 vom 26.11.2013, S. 2. Erwägungsgründe 17 bis 21.

- (21) Erstens sind fraktionierte Methylester Fettsäuremethylester und können für Biodiesel verwendet werden. Biodiesel, der für andere Verwendungszwecke deklariert wurde, kann somit auch als Kraftstoff verwendet werden, da seine materiellen und technischen Eigenschaften dieselben sind.
- (22) Zweitens können die verschiedenen Fettsäuremethylester im Einfuhrhafen ohne chemische Analyse nur schwerlich voneinander unterschieden werden.
- (23) Drittens können fraktionierte Methylester, obwohl sie nicht der europäischen Norm (EN 14214) entsprechen, mit anderen Biodieseln vermischt werden, um eine Mischung herzustellen, die der europäischen Norm entspricht.
- (24) Wilmar ersuchte außerdem um eine Bestätigung seitens der Kommission, dass fraktionierte Methylester grundsätzlich unter das Zollverfahren der Endverwendung fallen und somit abgabenfrei sein können, vorausgesetzt, das Unternehmen kann der nationalen Zollbehörde gegenüber zufriedenstellend nachweisen, dass der fraktionierte Methylester keiner Endverwendung als Kraftstoff zugeführt wird.
- (25) Die Kommission stellte fest, dass gemäß der Verordnung (EU) 2018/2069 des Rates (7) die Zölle auf einige Einfuhren von fraktionierten Methylestern nach Maßgabe der zollamtlichen Überwachung ihrer Endverwendung ausgesetzt wurden. Diese Befreiung betrifft allerdings nur den autonomen Zollsatz des Gemeinsamen Zolltarifs und lässt die Anwendung der Ausgleichszölle unberührt. Aus diesem Grund wies die Kommission das Ersuchen um Zollbefreiung in der Endverwendung insofern zurück, als davon die Anwendung der Ausgleichszölle betroffen ist.
- (26) Nach der endgültigen Unterrichtung beantragte Wilmar für seine Ausfuhren von fraktionierten Methylestern erneut eine Befreiung von den Ausgleichszöllen nach Maßgabe des Zollverfahrens der Endverwendung. Es wurden keine neuen Informationen oder Gründe vorgelegt, die für eine Befreiung von den Ausgleichszöllen nach Maßgabe des Zollverfahrens der Endverwendung sprachen; das Vorbringen wurde daher zurückgewiesen. Die Kommission sah keinen triftigen Grund dafür, fraktionierte Methylester aus der Warendefinition auszuklammern. Dass Wilmar fraktionierte Methylester neben der Verwendung als Kraftstoff möglicherweise auch anderweitig einsetzt, bedeutet für sich genommen nicht, dass dieser Warentyp aus der Untersuchung ausgeklammert werden muss.
- (27) Da keine weiteren Stellungnahmen zur Warendefinition eingingen, bestätigte die Kommission ihre in den Erwägungsgründen 31 bis 37 der vorläufigen Verordnung dargelegten Schlussfolgerungen.

3. SUBVENTIONIERUNG

3.1. Staatliche Unterstützung der Biodieselbranche durch einen direkten Transfer von Geldern aus dem Ölpalmenplantagenfonds („Oil Palm Plantation Fund“)

3.1.1. Finanzielle Beihilfe

- (28) Im Anschluss an die vorläufige Unterrichtung brachte die indonesische Regierung vor, dass die Kommission keinen Nachweis für das Vorliegen einer finanziellen Beihilfe zugunsten der ausführenden Hersteller erbracht habe.
- (29) Sowohl die indonesische Regierung als auch alle ausführenden Hersteller machten geltend, dass der Ölpalmenplantagenfonds („Oil Palm Plantation Fund“, im Folgenden „OPPF“) ausschließlich aus der Erhebung der Ausfuhrabgabe auf rohes Palmöl (im Folgenden „Rohpalmöl“) und Derivate sowie zu einem großen Teil von den Biodieselherstellern selbst finanziert werde. Nach Angaben der indonesischen Regierung entrichten die ausführenden Hersteller die Ausfuhrabgabe außerdem direkt an den OPPF, bevor sie die Waren ausführen. Daher werde laut der indonesischen Regierung kein Geld aus dem Gesamthaushalt des Staates abgezogen, weswegen auch keine finanzielle Beihilfe vorliege.
- (30) In diesem Zusammenhang wies die Kommission erneut darauf hin, dass die Ölpalmenplantagenfonds-Verwaltungsagentur („Oil Palm Plantation Fund Management Agency“, im Folgenden „Verwaltungsagentur“) wie in den Erwägungsgründen 56 bis 61 der vorläufigen Verordnung ausgeführt als öffentliche Körperschaft im Sinne des Artikels 2 Buchstabe b der Grundverordnung in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i der Grundverordnung und in Übereinstimmung mit der einschlägigen Rechtsprechung der WTO handelt. Daher stellen die von der Verwaltungsagentur verwendeten Mittel öffentliche Mittel dar.

(7) ABl. L 331 vom 28.12.2018, S. 4.

- (31) Darüber hinaus war die Kommission bemüht, während des Kontrollbesuchs bei der indonesischen Regierung Nachweise dafür zu erlangen und zu prüfen, die die Behauptung der indonesischen Regierung stützen würden, dass die Mittel des OPPF nicht Teil des Staatshaushalts seien. Die indonesische Regierung konnte diesen Nachweis jedoch nicht erbringen.
- (32) Allerdings wies die indonesische Regierung nach, dass die ausführenden Hersteller die Ausfuhrabgabe tatsächlich entrichten, bevor sie ihre Waren ausführen. Sie konnte jedoch keinen Beleg dafür liefern, dass diese Gelder auf ein getrennt vom allgemeinen Staatshaushalt geführtes Konto des OPPF eingezahlt werden, wodurch verhindert würde, dass die mit der Ausfuhrabgabe auf Rohpalmöl und seine Derivate eingenommenen Mittel dem allgemeinen Staatshaushalt zugeführt und für andere von der Regierung für geeignet gehaltene Zwecke verwendet werden. Darüber hinaus gibt es keine Hinweise darauf, dass der OPPF über getrennte Konten für die Erhebung von Ausfuhrabgaben auf Biodiesel und andere Waren (einschließlich Rohpalmöl) verfügt. Dies bedeutet, dass die der Verwaltungsagentur zur Verfügung stehenden Mittel nicht davon abhängig sind, dass die ausführenden Hersteller von Biodiesel zuerst die Abgabe entrichten, da die indonesische Regierung möglicherweise bereits öffentliche Einnahmen durch die Erhebung von Ausfuhrabgaben auf andere Waren erzielt hat. Da keine anderweitigen gegenteiligen Nachweise vorliegen, bestätigte die Kommission die in Erwägungsgrund 64 der vorläufigen Verordnung getroffenen Feststellungen.
- (33) Die Kommission stellte ferner fest, dass die Einstufung des OPPF als öffentliche Körperschaft weder von der indonesischen Regierung noch von einem der ausführenden Hersteller bestritten wurde. Daher und in Anbetracht der Tatsache, dass die indonesische Regierung keine überzeugenden Beweise für das Gegenteil liefern konnte, werden die dem OPPF zur Verfügung stehenden Mittel (wie die verpflichtende Ausfuhrabgabe) als öffentliche Gelder und somit als dem Staatshaushalt entnommen betrachtet.
- (34) Die indonesische Regierung und alle ausführenden Hersteller behaupteten außerdem, dass die Kommission einen Fehler begangen habe, indem sie die Zahlungen des OPPF separat und nicht als Teil der Zahlungen der indonesischen Regierung anlässlich des Kaufs von Biodiesel analysiert habe. Die indonesische Regierung und alle ausführenden Hersteller machten ferner geltend, dass die Kommission die Regelung fälschlicherweise als Gewährung eines Zuschusses eingestuft habe, obwohl es höchstens um den Kauf von Waren seitens der Regierung zu einem höheren als dem angemessenen Entgelt gehe.
- (35) Die Kommission wies aus den nachstehend dargelegten Gründen das Vorbringen zurück, dass die Kommission die Zahlungen seitens des OPPF separat analysiert habe und dass das Programm als Programm zum Kauf von Waren (Biodiesel) durch die indonesische Regierung anzusehen sei.
- (36) Wie die Kommission feststellte, kauft nicht die indonesische Regierung den Biodiesel, sondern die ausgewählten Hersteller von Kraftstoffmischungen (Pertamina und AKR). Die indonesische Regierung hat über den OPPF keine kaufvertragliche Beziehung zu den Biodieselherstellern und erhält keine Gegenleistung für das Geld, das sie an die Biodieselhersteller zahlt. Außerdem brachte auch keine der interessierten Parteien während der Untersuchung vor, dass die indonesische Regierung eine vertragliche Beziehung zu den Biodieselherstellern unterhalte.
- (37) Nach den geltenden Rechtsvorschriften ist ein Biodiesellieferant, der sich an diesem Programm beteiligen will, verpflichtet, den Palmölmethylester („palm methyl ester“, im Folgenden „PME“) an die Einrichtungen von Petrofuel (siehe dazu die Erwägungsgründe 45 und 46 der vorläufigen Verordnung), Pertamina oder AKR zu liefern, die ihn anschließend mit Mineralöldiesel mischen, um B20-Diesel zu gewinnen. Aufgrund der geltenden Rechtsvorschriften haben die an dem Programm teilnehmenden Biodieselhersteller Anspruch a) auf Zahlungen für den Biodiesel seitens der Hersteller von Kraftstoffmischungen sowie b) auf zusätzliche Zahlungen seitens des OPPF. Die Biodieselhersteller haben gegenüber der indonesischen Regierung und gegenüber dem OPPF keine vertraglichen Verpflichtungen, außer der Verpflichtung, den erteilten Auftrag im Einklang mit den einschlägigen Vorschriften zu erfüllen, wofür sie eine Vergütung erhalten. In Abwesenheit jeglicher gegenseitiger vertraglicher Verpflichtung sind die vom OPPF ausgezahlten Mittel daher nicht Bestandteil eines gegenseitigen Vertrags (beispielsweise über den Kauf von Biodiesel seitens der Regierung gegen Zahlung eines Preises). Einfach ausgedrückt wird jeder am Programm teilnehmende Biodieselhersteller seitens der indonesischen Regierung damit beauftragt, bestimmte Mengen an Biodiesel zu einem festgesetzten Preis (Referenzpreis für Mineralöldiesel) an Pertamina oder AKR zu verkaufen und die indonesische Regierung nimmt zusätzliche Zahlungen direkt an die Biodieselhersteller vor. Während Zweck und Hintergrund des Programms darin liegen, Anreize für die Verwendung von Biodiesel auf dem Inlandsmarkt zu schaffen, kauft die indonesische Regierung Biodiesel nicht direkt, um ihn dann für öffentliche Zwecke zu verwenden oder auf dem Markt weiterzuverkaufen. Vielmehr unterstützt die indonesische Regierung den Verkauf von Biodiesel durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Biodieselhersteller auch bei Geschäften, in die private Wirtschaftsteilnehmer involviert sind (z. B. AKR). Weder die indonesische Regierung noch die ausführenden Hersteller erbrachten den Nachweis, dass Pertamina und AKR in dieser Hinsicht öffentliche Einrichtungen sind. Es handelt sich um Wirtschaftsbeteiligte, die an diesem Programm freiwillig teilnehmen.

- (38) Die Kommission prüfte das Programm daher in diesem Kontext und kam zu dem Schluss, dass die Auszahlungen des OPPF zugunsten der Biodieselhersteller nicht als Zahlungen im Rahmen eines Kaufvertrags zwischen der indonesischen Regierung und den Biodieselherstellern betrachtet werden können, sondern, wie in Erwägungsgrund 69 der vorläufigen Verordnung festgestellt, einen direkten Transfer von Geldern darstellen.
- (39) Nach der endgültigen Unterrichtung brachten die indonesische Regierung, Wilmar, PT Pelita Agung Agrindustri und PT Permata Hijau Palm Oleo (zusammen „Permata Group“, im Folgenden „Permata“) und PT Ciliandra Perkasa vor, dass die Zahlungen des OPPF nicht als finanzielle Beihilfe betrachtet werden könnten. Laut der indonesischen Regierung werde der OPPF nämlich durch die Erhebung von Ausfuhrabgaben auf Palmöl und Folgeerzeugnisse finanziert, weshalb er als aus privaten Quellen finanziert anzusehen sei.
- (40) Die Kommission hielt fest, dass die indonesische Regierung dieses Argument bereits nach den vorläufigen Maßnahmen vorgebracht hat und die Kommission darauf in den Erwägungsgründen 30 bis 33 eingegangen ist. Die Parteien haben keine neue Beweise zur Stützung ihrer wiederholten Vorbringen vorgelegt. Daher bestätigte die Kommission die in diesen Erwägungsgründen gezogenen Schlussfolgerungen und wies dieses Vorbringen zurück.
- (41) Die indonesische Regierung, PT Ciliandra Perkasa und Permata machten darüber hinaus geltend, dass die Kommission zu Unrecht die Feststellungen bestätigt habe, dass es sich bei den Mitteln des OPPF um öffentliche Gelder und, wie in Erwägungsgrund 32 dargelegt, nicht um Gelder aus privaten Quellen handelt. Die indonesische Regierung begründete dies mit den geltenden Bestimmungen der Verordnung 133/2015 des Finanzministeriums (Minister of Finance Regulation 133/2015) und der Präsidentialverordnung 66 von 2018 (Presidential Regulation 66 of 2018), wonach der OPPF 1) ausschließlich über die Erhebung der Ausfuhrabgabe finanziert werden solle und 2) diese Mittel nur für spezifische Zahlungen, einschließlich der Zuschüsse an die Biodieselhersteller, verwendet werden dürften.
- (42) Wie in Erwägungsgrund 31 dargelegt, forderte die Kommission die indonesische Regierung im Zuge des Kontrollbesuchs auf, Nachweise dafür vorzulegen, wie die Zahlungen der Ausfuhrabgabe im Haushalt verbucht werden. Die indonesische Regierung konnte ihr Argument, dass die Mittel des OPPF nicht Teil des Staatshaushalts seien, nicht belegen.
- (43) Die vorstehenden Ausführungen sind jedoch unerheblich für die in Erwägungsgrund 63 der vorläufigen Verordnung gezogene Schlussfolgerung, dass es sich bei den Mitteln des OPPF um öffentliche Gelder handelt. Die Mittel werden mittels einer verpflichtenden Ausfuhrabgabe erhoben. Im Unterschied zu einem Szenario, in dem private Wirtschaftsteilnehmer frei entscheiden, Mittel aus privaten Quellen zu einem bestimmten Zweck zu bündeln, verpflichtet die indonesische Regierung im vorliegenden Fall einige Hersteller (unter anderem, aber nicht nur Biodieselhersteller) dazu, eine Ausfuhrabgabe zu entrichten.
- (44) Nach der endgültigen Unterrichtung brachten die indonesische Regierung, PT Ciliandra Perkasa, Permata und Wilmar vor, dass die Kommission die Zahlungen des OPPF zu Unrecht als Zuschuss eingestuft habe, und dass sie vielmehr als Zahlungen für den Kauf von Biodiesel zu qualifizieren seien. Nach Dafürhalten der Antragsgegner sei überdies die Auffassung der Kommission irrig, dass zwischen den Biodieselherstellern und dem OPPF keine vertragliche Beziehung bestehe. Wilmar legte zur Untermauerung seines Vorbringens Kopien seiner Vereinbarungen mit dem OPPF vor. Nach Ansicht der indonesischen Regierung sollten die Zahlungen des OPPF als Gegenleistung für den Kauf von Waren (nämlich Biodiesel) betrachtet werden, da Pertamina ein staatseigenes Unternehmen sei, weshalb es als wirtschaftliche Einheit mit der indonesischen Regierung betrachtet werden müsse, die der Endabnehmer des Biodiesels sei.
- (45) Die Kommission war der Meinung, dass die Verträge früher zur ordnungsgemäßen Prüfung hätten vorgelegt werden müssen. Auch wenn die Kommission einräumte, dass zwischen dem OPPF und den Biodieselherstellern Verträge bestanden, so stellte sie dennoch fest, dass nach den von der indonesischen Regierung zur Verfügung gestellten Informationen diese Verträge keine vertragliche Verpflichtung der Biodieselhersteller gegenüber dem OPPF begründen. Wie seitens der indonesischen Regierung ausgeführt, wird in diesen Verträgen vielmehr lediglich die rechtliche Verpflichtung des OPPF bekräftigt, die Differenz zwischen dem von den Herstellern von Mischungen gezahlten Preis und dem Referenzpreis für Biodiesel auszugleichen, sobald der betreffende Biodieselhersteller den Biodiesel an Pertamina liefert. Besonders hervorzuheben ist, dass in diesen Verträgen an keiner Stelle festgehalten wird, dass die indonesische Regierung Biodiesel kauft und dies der Grund für die Zahlungen ist. Ganz im Gegenteil erwähnt der geltende Vertrag zwischen dem OPPF und den Biodieselherstellern in keiner Weise den Kauf von Biodiesel seitens der indonesischen Regierung, sondern geht lediglich auf die Bedingungen ein, unter denen die indonesische Regierung an die Biodieselhersteller die sogenannten „Mittel zur Finanzierung von Biodiesel“ überweist. Genauer gesagt ist in den Verträgen vorgesehen, dass der OPPF den Biodieselherstellern Finanzmittel zur Verfügung stellt, nachdem diese an einen der Hersteller von Kraftstoffmischungen Biodiesel geliefert haben und die Lieferung bestätigt ist.
- (46) Die Kommission hielt fest, dass das Bestehen von Verträgen zwischen dem OPPF und den Biodieselherstellern nichts an der Schlussfolgerung der Kommission ändert, dass die Zahlungen des OPPF Zuschüsse darstellen. Verträge mit gegenseitigen Verpflichtungen (d. h. Lieferung von Waren gegen Zahlung des Preises) bestehen allein zwischen Pertamina und den Biodiesel-Lieferanten. Daher wies die Kommission dieses Vorbringen zurück.

- (47) Auf Basis der nachstehend dargelegten Gründe ist die Kommission auch der Ansicht, dass das Vorbringen, Pertamina und die indonesische Regierung seien als eine wirtschaftliche Einheit zu betrachten, zurückzuweisen ist.
- (48) Wie in den Erwägungsgründen 53 und 54 dargelegt, gibt es abgesehen davon, dass Pertamina ein staatseigenes Unternehmen ist, keine weiteren Beweise dafür, dass es sich um eine öffentliche Körperschaft handeln würde, die somit Teil der Regierung wäre. Die indonesische Regierung hat es darüber hinaus versäumt, in ihrem Vorbringen zu erwähnen, dass Pertamina nicht der einzige Hersteller von Kraftstoffmischungen ist, für den die Beimischungsvorgabe gilt, sondern dass auch AKR im Untersuchungszeitraum an diese Vorgabe gebunden war. Allerdings ist AKR, wie in Erwägungsgrund 37 ausgeführt, ein privates Unternehmen. AKR und Pertamina erfüllen die Beimischungsvorgabe auf Grundlage derselben Rechtsinstrumente und innerhalb desselben Systems. Nicht die indonesische Regierung kauft daher im Rahmen der Beimischungsvorgabe Biodiesel, es sei denn, sie ist auch der Ansicht, dass AKR als Teil derselben wirtschaftlichen Einheit zu betrachten ist.
- (49) Vor diesem Hintergrund hielt die Kommission an ihrer Schlussfolgerung fest, dass Pertamina — obwohl es sich um ein staatseigenes Unternehmen handelt — als Marktteilnehmer auftritt, der Biodiesel von Biodieselherstellern kauft, ihn mit Mineralöldiesel mischt und in der Folge verkauft.
- (50) Daher erhielt die Kommission auch ihre Schlussfolgerung aufrecht, dass die Zahlungen der OPPF-Verwaltungsagentur Zuschüsse darstellen. Wie von der indonesischen Regierung erläutert, bestehen zwischen dem OPPF und den Herstellern von Kraftstoffmischungen weder aufgrund der geltenden Rechtsvorschriften noch im Rahmen ihrer Verträge gegenseitige Verpflichtungen. Die einzige gegenseitige Verpflichtung im gesamten System der Beimischungsvorgabe besteht vielmehr zwischen den Biodieselherstellern, die verpflichtet sind, Biodiesel zur Verfügung zu stellen, und den Herstellern von Kraftstoffmischungen, die verpflichtet sind, einen Preis zu zahlen. Nach Auffassung der Kommission nimmt die OPPF-Verwaltungsagentur ihre Zahlungen also ohne Gegenleistung vor. Daher sind diese Zahlungen des OPPF als Zuschüsse zu werten.
- (51) Wilmar, Permata und PT Ciliandra Perkasa brachten zusätzlich vor, dass Pertamina als öffentliche Körperschaft anzusehen sei, da es vollständig im Staatseigentum stehe. Keiner der Antragsgegner legte jedoch Beweise für diese Behauptung vor.
- (52) Die Kommission merkte an, dass die indonesische Regierung, hätte sie beantragen wollen, dass Pertamina für die Zwecke dieser Untersuchung als öffentliche Körperschaft betrachtet werden sollte (da das Unternehmen gemeinsam mit der OPPF-Verwaltungsagentur Biodiesel kauft), einen solchen Antrag zu Beginn des Untersuchungsverfahrens hätte einbringen und Pertamina auffordern sollen, an der Untersuchung teilzunehmen und mitzuarbeiten.
- (53) Die Kommission war der Meinung, dass staatliches Eigentum und „öffentliche Körperschaft“ per se keine deckungsgleichen Begriffe sind. Wie bereits in Erwägungsgrund 55 der vorläufigen Verordnung erläutert, stellte das WTO-Berufungsgremium in seinem Bericht über die von den Vereinigten Staaten gegenüber China verhängten Antidumping- und Ausgleichszölle fest, dass der Begriff „öffentliche Körperschaft“ eine Einrichtung bezeichnet, die „staatliche Autorität besitzt, ausübt oder mit dieser ausgestattet“⁽⁸⁾. Für die Feststellung, ob eine öffentliche Körperschaft vorliegt, sind bloße formale Indizien für eine Kontrolle (wie zum Beispiel staatliches Eigentum) nicht ausreichend.⁽⁹⁾
- (54) Keine der Parteien begründete ihre Vorbringen mit Ausführungen dazu, inwiefern Pertamina mit staatlicher Autorität ausgestattet sein sollte. Die Kommission hielt fest, dass Pertamina genauso wie AKR den Verpflichtungen aus der Beimischungsvorgabe nachkommen muss. Dass eine Einrichtung einer gesetzlichen Verpflichtung nachkommen muss, bedeutet aber nicht, dass sie mit staatlicher Autorität ausgestattet ist. Außerdem hat Pertamina (ebenso wie AKR) keine über den Kauf von Biodiesel hinausgehende Rolle und ist nicht an der Zahlung der Zuschüsse an die Biodieselhersteller beteiligt.
- (55) Schließlich merkte die Kommission an, dass AKR als privates Unternehmen ebenfalls dieselben Vorgaben und Verpflichtungen erfüllen muss wie Pertamina. Würde die Kommission dem Vorbringen der Antragsgegner stattgeben, dann hätte sie keine andere Wahl, als festzustellen, dass auch AKR eine öffentliche Körperschaft ist, die mit staatlicher Autorität ausgestattet ist. Im Widerspruch zu ihrer eigenen Argumentation kam jedoch von keinem der Antragsgegner ein solches Vorbringen. Tatsächlich schweigen die Parteien dazu, wie ihre Behauptung, dass Pertamina und der OPPF den Biodiesel gemeinsam kaufen, damit in Einklang zu bringen ist, dass das in Privatbesitz stehende AKR innerhalb desselben Systems operiert. Daher wies die Kommission den Einwand zurück.

⁽⁸⁾ Bericht des Berufungsgremiums, United States — Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, WT/DS379/AB, 11. März 2011, Rn. 317. Siehe auch Bericht des Berufungsgremiums, United States — Countervailing Duty Measures on Certain Products from China, WT/DS437/AB/RW, angenommen am 16. Juli 2019, Rn. 5.96.

⁽⁹⁾ Bericht des Berufungsgremiums, United States — Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, WT/DS379/AB, 11. März 2011, Rn. 318.

- (56) Darüber hinaus machte Wilmar geltend, dass die Hersteller von Kraftstoffmischungen, unabhängig davon, ob Pertamina als öffentliche Körperschaft angesehen wird oder nicht, von der indonesischen Regierung damit betraut oder dazu angewiesen werden, in ihrem Namen Biodiesel zu kaufen, und/oder dass die Lieferanten von Biodiesel damit betraut oder dazu angewiesen werden, Biodiesel an die Hersteller von Kraftstoffmischungen zu verkaufen. Wilmar legte jedoch keine Beweise für diese Behauptung vor. Aus den vorliegenden Beweisen geht vielmehr hervor, dass im Untersuchungszeitraum ein Programm bestand, an dem die Hersteller von Kraftstoffmischungen und die Biodieselersteller bereitwillig teilnahmen, und dies in einem Kontext, in dem die indonesische Regierung Beimischungsregelungen schuf und finanziell intervenierte, um die sich aus der Beimischungsvorgabe ergebende finanzielle Belastung abzufedern.
- (57) Nach Auffassung der Kommission bestand schon aufgrund der bloßen Existenz einer Beimischverpflichtung eine rechtliche Verpflichtung, Biodiesel zu kaufen; dies führte aber nicht dazu, dass die indonesische Regierung Biodiesel auf dem Markt kaufte. Die indonesische Regierung setzt lediglich den PME-Prozentsatz fest, der in Mineralöldieselmischungen enthalten sein soll. Weder kauft die indonesische Regierung PME, noch hat sie die Absicht, diese zu kaufen.
- (58) Daher wies die Kommission dieses Vorbringen ebenfalls zurück.

3.1.2. Vorteil

- (59) Alle ausführenden Hersteller behaupteten, dass die Kommission, selbst wenn sie die Zahlungen seitens des OPPF richtigerweise als Zuschuss qualifiziert habe, zu Unrecht angenommen habe, dass den Empfängern daraus ein Vorteil entstehe.
- (60) Zusammenfassend machten die ausführenden Hersteller geltend, dass aus der Tatsache, dass der OPPF ausschließlich durch die unter anderem von den Biodieselerstellern geleistete Ausfuhrabgabe finanziert werde, den Biodieselerstellern kein Vorteil erwachse, da sie mehr in den Fonds einzahlten als sie daraus erhielten. Nach Angaben der ausführenden Hersteller wird der OPPF aus privaten Quellen finanziert, weshalb die Kommission die an den OPPF gezahlten Beträge auf Konzernebene hätte abziehen müssen. Des Weiteren wandten die ausführenden Hersteller ein, dass die Kommission den Betrag der bei der Ausfuhr jeder betroffenen Ware zu entrichtenden Abgabe hätte abziehen müssen und nicht nur den Betrag der für die Ausfuhr von Biodiesel gezahlten Abgabe.
- (61) Aus den nachstehend dargelegten Gründen widersprach die Kommission diesem Vorbringen.
- (62) Erstens stellte die Kommission fest, dass alle Unternehmen in der Wertschöpfungskette für Rohpalmöl, einschließlich der Biodieselersteller, rechtlich verpflichtet sind, die Abgabe zu entrichten. Genauso wie bei der allgemeinen Besteuerung ist es nicht ins Ermessen der Unternehmen in der Wertschöpfungskette für Rohpalmöl gestellt, ob sie zum OPPF beitragen oder nicht, und daher nicht angebracht, geltend zu machen, dass dieser privat finanziert ist. Vielmehr wird der OPPF im Rahmen der normalen Tätigkeiten der indonesischen Regierung im Bereich der Steuer- und Abgabenerhebung finanziert. Die indonesische Regierung wies nämlich nicht hinreichend nach, dass die Einnahmen aus der Ausfuhrabgabe direkt auf ein bestimmtes Konto des OPPF verbucht werden, und nicht etwa im allgemeinen Staatshaushalt. Daher wäre der Abzug der von den Biodieselerstellern gezahlten Ausfuhrabgaben für die Ermittlung des Vorliegens eines Vorteils ebenso unangemessen wie ein Abzug aller von den Begünstigten entrichteten Abgaben.
- (63) Zweitens stellte die Kommission fest, dass das Vorbringen, dass Biodieselersteller mehr in den OPPF einzahlen würden, als sie daraus erhalten hätten, in jedem Fall sachlich falsch ist. Dieses Vorbringen beruht nämlich auf der Heranziehung der gesamten auf Konzernebene entrichteten Ausfuhrabgaben für alle betroffenen Waren. Berücksichtigt man jedoch nur die Ausfuhrabgabe, die von den ausführenden Herstellern einzeln (nicht als Konzern) auf Biodiesel erhoben wurde, sind die an den OPPF gezahlten Beträge niedriger als die vom OPPF erhaltenen Zuschüsse.
- (64) Die indonesische Regierung und die ausführenden Hersteller Wilmar, Permata und PT Ciliandra Perkasa brachten des Weiteren vor, dass die Kommission zu Unrecht angenommen habe, dass den Biodieselerstellern durch dieses Programm ein Vorteil erwachse. Denn ohne die Zahlungen seitens des OPPF wären die Hersteller von Kraftstoffmischungen gezwungen, den Biodiesel zum Referenzpreis zu kaufen. Daher würden die Biodieselersteller den gleichen Betrag wie heute erhalten und wären somit nicht „besser gestellt“, als dies sonst der Fall wäre.

- (65) Die Kommission widersprach diesem Vorbringen. Sie kam zu dem Schluss, dass das korrekte kontrafaktische Szenario nicht eines ist, in dem es keinen OPPF gibt und die Hersteller von Kraftstoffmischungen den Referenzpreis für Biodiesel zahlen würden. Eines der politischen Ziele des OPPF und der eigentliche Zweck der Beimischungsvorgabe ist die Förderung der Verwendung von Biodiesel (im Gegensatz zu Mineralöldiesel) in Indonesien. Da der Preis für Mineralöldiesel normalerweise niedriger ist als der Preis für Biodiesel, greift die indonesische Regierung ein, um den Verkauf von Biodiesel durch Biodieselhersteller zu erleichtern. Gleichzeitig tragen diese Zahlungen zur Erfüllung der verbindlichen Beimischungsvorgabe bei. Allein die Existenz des OPPF-Programms zeigt schon, dass unter normalen Marktbedingungen nicht der Referenzpreis für Biodiesel zur Aufbesserung der Erträge aus den Transaktionen zwischen Pertamina/AKR und den Biodieselherstellern herangezogen würde. Ohne die Beimischungsvorgabe hätten die Hersteller von Kraftstoffmischungen also keinen Anreiz, überhaupt Biodiesel zu kaufen. Ohne den OPPF und seine Zahlungen gäbe es keine Inlandsverkäufe von Biodiesel. Biodieselhersteller stünden mit Mineralöldieselherstellern im Wettbewerb. Gäbe es den OPPF und das von der indonesischen Regierung eingeführte Programm nicht, würden die Biodieselhersteller nicht die zusätzlichen Mittel erhalten, die der Differenz zu dem von der indonesischen Regierung festgesetzten Referenzpreis für Biodiesel entsprechen.
- (66) Nach Auffassung der Kommission wären die Biodieselhersteller im korrekten kontrafaktischen Szenario schlechter gestellt als während und nach dem Untersuchungszeitraum. Die Beimischungsvorgabe stellt für die Biodieselhersteller in der Praxis eine vorhersehbare und verlässliche Einkommensquelle durch garantierte Verkäufe dar. Darüber hinaus werden die Gesamteinnahmen aus Inlandsverkäufen, d. h. der Betrag, den die Hersteller von Kraftstoffmischungen gezahlt haben, zuzüglich der Zuschüsse seitens des OPPF, vorab von der indonesischen Regierung bestimmt, wodurch Biodieselanbieter praktisch gegen normale Preisschwankungen abgeschirmt werden, denen sie ansonsten auf einem freien Markt — unter der Annahme, dass es einen solchen gibt — ausgesetzt wären.
- (67) In diesem Zusammenhang vertrat die Kommission außerdem die Auffassung, dass die Berechnung des Referenzpreises für Biodiesel, der an unabhängige Anbieter gezahlt wird, nicht die Nachfrage und das Angebot unter normalen Marktbedingungen ohne staatliche Intervention widerspiegelt. Pertamina war nämlich unabhängig von der Frage, ob diesem Unternehmen ein Vorteil gewährt wurde oder nicht, nicht bereit, den Biodiesel zum Referenzpreis zu kaufen, sondern nur zu einem niedrigeren Preis. Diese Feststellung wurde auch während des Kontrollbesuchs von der indonesischen Regierung bestätigt, als diese ausführte, dass Pertamina Verluste machen würde, wenn es Biodiesel zum Referenzpreis kaufen würde. Wie durch diese Erklärung untermauert wurde, wäre der Marktpreis für Biodiesel unter unverzerrten Marktbedingungen deutlich niedriger als der derzeit von der indonesischen Regierung festgesetzte Referenzpreis für Biodiesel.
- (68) Die Kommission schloss aus der Erklärung der indonesischen Regierung, dass genauso wie Pertamina auch kein anderer Käufer in der Lage wäre, rentabel zu wirtschaften, wenn der Preis für Biodiesel der von der indonesischen Regierung festgesetzte Referenzpreis wäre. Somit gäbe es entweder keinen in Indonesien verkauften Biodiesel und in der Folge auch keine Einnahmen für die Biodieselhersteller, oder die Biodieselpreise wären niedriger als der von der indonesischen Regierung festgesetzte Wert. Da die Regierung in Indonesien eine Beimischungsverpflichtung eingeführt hat und umsetzt (siehe Erwägungsgründe 49 und 50 der vorläufigen Verordnung), ist das erste Szenario sehr unwahrscheinlich. Daher gelangte die Kommission zu der Auffassung, dass ohne die in Rede stehende Regelung das wahrscheinlichste kontrafaktische Szenario niedrigere Preise für Biodiesel sein würden.
- (69) Insbesondere stellte die Kommission fest, dass die Referenzpreise, die von der indonesischen Regierung zur Bestimmung der Höhe der vom OPPF ausgezahlten Zuschüsse herangezogen wurden, keine Indikatoren für einen Marktpreis darstellen, da die Formel für ihre Berechnung nicht auf einer unverzerrten Marktsituation beruht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass einerseits der gesamte vor- und nachgelagerte Markt verzerrt ist und daher nicht als Maßstab für normale und wettbewerbsorientierte Marktbedingungen herangezogen werden kann. Andererseits war die Kommission der Auffassung, dass die von der indonesischen Regierung berechneten Umwandlungskosten als Teil der Formel zur Berechnung des Biodieselreferenzpreises (durchschnittlicher Inlandspreis für Rohpalmöl zuzüglich einer Umwandlungsgebühr von 100 USD pro Tonne) überhöht sind. Die Kommission überprüfte die tatsächlichen Umwandlungskosten bei einigen ausführenden Herstellern und stellte fest, dass die indonesische Regierung diese Kosten in ihrer Berechnung zu hoch angibt. Die tatsächlichen Umwandlungskosten beliefen sich im Untersuchungszeitraum auf durchschnittlich 60 bis 80 USD pro Tonne. ⁽¹⁰⁾
- (70) Selbst wenn die Kommission also die Behauptung akzeptieren sollte, dass die Zahlungen der Hersteller von Kraftstoffmischungen und des OPPF zusammen eine Zahlung des Preises für Biodiesel darstellten, was nicht der Fall war, müsste die Kommission dennoch zu dem Schluss kommen, dass der an die Biodiesellieferanten gezahlte „Preis“ überhöht wäre.

⁽¹⁰⁾ Die Kommission stellte fest, dass ein ausführender Hersteller für eine seiner Produktionsstätten höhere Umwandlungskosten angab. Laut den Erklärungen des Herstellers sei dies darauf zurückzuführen, dass es sich um eine neue Anlage handle und dass die Abschreibung erhebliche Auswirkungen auf die Kosten habe. Er führte jedoch weiter aus, dass die Kosten seiner anderen Anlagen repräsentativer seien. Diese Kosten liegen innerhalb der oben genannten Spanne. Vor diesem Hintergrund lies die Kommission diese Kosten unberücksichtigt, die ungeachtet dessen immer noch unter den von der indonesischen Regierung berechneten Umwandlungskosten liegen.

- (71) Daher kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Biodieselhersteller sich aufgrund des Programms in einer besseren Lage befinden, als sie andernfalls wären, und ihnen somit ein Vorteil verschafft wird.
- (72) Die indonesische Regierung und alle ausführenden Hersteller machten ferner geltend, dass ein Vorteil, so einer vorliegen würde, vollständig an die Hersteller von Kraftstoffmischungen (Pertamina und AKR) weitergegeben würde. Dies liege daran, dass die Biodieselhersteller den Marktpreis für Biodiesel erhalten, während die Hersteller von Kraftstoffmischungen diesen zu einem niedrigeren Preis erwerben (d. h. zum Referenzpreis für Mineralöldiesel) und davon profitieren würden.
- (73) Die Kommission konnte diesem Vorbringen nicht zustimmen. Wie bereits in den Erwägungsgründen 195 bis 201 der vorläufigen Verordnung erörtert und auch in Erwägungsgrund 67 dargelegt, vertrat die Kommission die Auffassung, dass es in Indonesien keinen echten Marktpreis für Biodiesel gibt, da die indonesische Regierung die gesamte Wertschöpfungskette für Rohpalmöl und Biodiesel reguliert und verzerrt. Jedenfalls merkte die Kommission an, dass der einzige auf dem Markt bestehende Preis der von den Herstellern von Kraftstoffmischungen gezahlte Preis ist, also der Referenzpreis für Mineralöldiesel.
- (74) Bezüglich des Vorbringens, dass der Vorteil aus dem Programm den Herstellern von Kraftstoffmischungen erwachse, da diese letztlich einen niedrigeren Preis für den von ihnen gekauften Biodiesel zahlen, verwies die Kommission darauf, dass die Frage eines eventuellen (auch) Pertamina oder AKR aus diesem Programm zuteilwerdenden Vorteils nicht Gegenstand dieser Untersuchung ist, da sie keine ausführenden Hersteller der betroffenen Ware sind.
- (75) Nach der endgültigen Unterrichtung brachten die indonesische Regierung, PT Ciliandra Perkasa, Permata und Wilmar vor, die Kommission habe zu Unrecht festgestellt, dass das OPPF den Biodieselherstellern einen Vorteil verschaffe, und zwar aus dem folgenden Grund:
- a) Das von der Kommission festgestellte kontrafaktische Szenario sei nicht korrekt, insoweit als darin angenommen wird, dass ohne den OPPF die Biodieselhersteller für ihren Biodiesel einen niedrigeren Preis erhalten würden. Nach Auffassung der indonesischen Regierung würden die Biodieselhersteller — wenn es den OPPF nicht gäbe und sie auch keinerlei rechtliche Verpflichtung hätten, Biodiesel im Inland zu verkaufen — einfach ihren Gewinn maximieren und Biodiesel auf dem Ausfuhrmarkt verkaufen und
 - b) seien die von der indonesischen Regierung in der Formel zur Berechnung des Referenzpreises für Biodiesel herangezogenen Umwandlungskosten nicht überhöht, da VVG-Kosten und Gewinn einbezogen seien.
- (76) Die Kommission prüfte das kontrafaktische Szenario, das in der endgültigen Unterrichtung erläutert und auf das in Erwägungsgrund 65 Bezug genommen wurde. Allerdings wird mit dem Vorbringen der indonesischen Regierung nach Auffassung der Kommission eine weitere Bestätigung dafür geliefert, dass den Biodieselherstellern durch den OPPF ein Vorteil verschafft wird. Die Argumentation der indonesischen Regierung stützt sich auf zwei Hauptelemente: 1) Es bestehe keine rechtliche Verpflichtung für Biodieselhersteller, im Inland Biodiesel zu verkaufen, 2) Biodieselhersteller seien rationale Wirtschaftsteilnehmer, die bestrebt seien, ihren Gewinn zu maximieren.
- (77) Die Kommission bestritt diese beiden von der indonesischen Regierung vorgebrachten Argumente nicht. Nach Auffassung der Kommission ist die Tatsache, dass rationale Wirtschaftsteilnehmer wie die Biodieselhersteller trotz fehlender rechtlicher Verpflichtung beschließen, sich am OPPF-System zu beteiligen, der empirische und unbestreitbare Nachweis dafür, dass dies die beste Option für ihren Geschäftsbetrieb ist.
- (78) Wenn die Behauptung der indonesischen Regierung zutrifft — und die Kommission hatte keinen Grund, dies in Abrede zu stellen —, dass „die privaten Biodieselhersteller (von denen viele zu multinationalen Konzernen gehören) darauf abzielen, ihre Rentabilität zu maximieren“⁽¹⁾, dann bedeutet dies, dass der für ihre geschäftlichen Tätigkeiten profitabelste gangbare Weg die Teilnahme am OPPF-System ist. Somit wären die Biodieselhersteller in jedem kontrafaktischen Szenario schlechter gestellt. Wäre dem nicht so, dann hätte ein rationaler Wirtschaftsteilnehmer, der frei von allen rechtlichen Zwängen ist, eine profitablere Option gewählt, anstatt an diesem Programm teilzunehmen.
- (79) Die Kommission kam daher zu dem Schluss, dass sich die Biodieselhersteller im Rahmen dieser Regelung unabhängig vom alternativen kontrafaktischen Szenario in einer besseren Lage befinden. Die Kommission hielt daher an ihrer Schlussfolgerung fest, dass der OPPF den Biodieselherstellern einen Vorteil verschafft.
- (80) Hinsichtlich des Vorbringens der indonesischen Regierung, dass die in der Formel zur Berechnung des Referenzpreises für Biodiesel herangezogenen Umwandlungskosten nicht überhöht seien, hielt die Kommission fest, dass die Zahlungen des OPPF an Biodieselhersteller ihrer Ansicht nach Zuschüsse waren und nicht Teil einer Gegenleistung für den Kauf von Biodiesel. Nach Auffassung der Kommission war es daher für die Feststellung des Bestehens eines Vorteils unerheblich, ob diese Umwandlungskosten überhöht waren oder nicht.

⁽¹⁾ Stellungnahme der Regierung der Republik Indonesien zum Dokument zur endgültigen allgemeinen Unterrichtung, 14. Oktober 2019, Absatz 16.

- (81) Selbst wenn die Kommission der Argumentation der indonesischen Regierung folgen sollte, dass in diesem Fall kein Vorteil entstanden sei, weil die Zahlungen des OPPF als Gegenleistung für den Kauf von Biodiesel erbracht würden, bliebe dennoch festzustellen, dass die Höhe der Umwandlungskosten nicht regelmäßig angepasst wird und seit dem 21. März 2016 auf 100 USD/Tonne festgesetzt ist. Die Kommission räumte ein, dass die indonesische Regierung während des Kontrollbesuchs geltend gemacht hatte, dass die Umwandlungskosten jährlich überprüft würden. Die Kommission war jedoch der Ansicht, dass das Ergebnis dieses Überprüfungsverfahrens nicht die Marktrealität widerspiegelt, da, wie in Erwägungsgrund 69 dargelegt, die Umwandlungskosten höher sind als die den Biodieselherstellern tatsächlich erwachsenden Kosten.
- (82) Laut der indonesischen Regierung sei außerdem die von der Kommission getroffene Auswahl der erhobenen Umrechnungskosten nicht repräsentativ. In diesem Zusammenhang merkte die Kommission erstens an, dass von der indonesischen Regierung keinerlei Beweise zur Untermauerung ihres Vorbringens vorgelegt wurden. Zweitens hielt die Kommission fest, dass sie diese Kosten im Rahmen der Kontrollbesuche in einigen Betrieben der Biodieselhersteller überprüft hat. Der Klarheit halber sei angemerkt, dass die Kommission bei der Bestimmung der Kosten den Wert des im Zuge des Raffinationsprozesses von Rohpalmöl zu Biodiesel entstehenden Glycerins abgezogen hat. ⁽¹²⁾
- (83) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen war selbst für den Fall, dass die Kommission das Vorbringen der indonesischen Regierung, wonach die Zahlungen des OPPF die Gegenleistung für den Kauf von Biodiesel darstellen, akzeptierte, was nicht der Fall ist, weiterhin ein Vorteil zugunsten der Biodieselhersteller gegeben. Selbst ohne die Beimischungsvorgabe würden die Biodieselhersteller nicht die volle vom OPPF zur Verfügung gestellte Kompensation erhalten.
- (84) Wilmar brachte zusätzlich vor, dass der für inländischen indonesischen Biodiesel festgesetzte Referenzpreis die unverzerrte Marktdynamik widerspiegle und dieser eng folge. Die Kommission merkte an, dass der indonesische Inlandsmarkt für Biodiesel vollständig reguliert ist, angefangen beim Preis für Rohpalmöl bis hin zum Preis für Biodiesel und der Nachfrage nach Biodiesel. Die Lieferanten von Biodiesel müssen bestimmte Mengen zu einem bestimmten Preis verkaufen, der nach einer im Voraus festgelegten Formel berechnet wird und sich auf Elemente stützt, die nicht den Marktgegebenheiten entsprechen. Die Kommission hielt daher an ihrer Schlussfolgerung fest, dass der von der indonesischen Regierung festgesetzte Referenzpreis nicht den unter unverzerrten Marktbedingungen zu erwartenden Preis widerspiegelt. Insbesondere war die Kommission der Auffassung, dass der Preis, den die Hersteller von Mischungen zahlen, die einzige verlässliche Annäherung an einen unverzerrten Inlandsmarktpreis darstellt. Das Vorbringen wurde daher zurückgewiesen.
- (85) Nach der endgültigen Unterrichtung brachten die indonesische Regierung und Wilmar vor, die Kommission habe es zu Unrecht für unerheblich gehalten, dass der OPPF auch den Herstellern von Mischungen einen Vorteil verschaffe. Aus Sicht der indonesischen Regierung ist nämlich gerade die Tatsache, dass der OPPF (auch) den Herstellern von Mischungen zugutekommen soll, ein Indiz dafür, dass die Zahlungen des OPPF nicht als Zuschüsse qualifiziert werden können.
- (86) Wie in den Erwägungsgründen 64 bis 74 ausgeführt, sah es die Kommission für diese Untersuchung als nicht erheblich an, ob den Herstellern von Kraftstoffmischungen ein Vorteil aus dem in Rede stehenden Programm erwuchs. Es steht außer Zweifel, dass der OPPF den Biodieselherstellern Zuschüsse gewährt, von denen sie ohne das Programm nicht profitieren würden. Das Vorbringen wurde daher zurückgewiesen.

3.1.3. Für die Berechnung der Höhe des Gesamtvorteils herangezogene Methode

- (87) Alle ausführenden Hersteller brachten vor, dass die Kommission die Höhe des Vorteils, der den ausführenden Herstellern erwuchs, falsch berechnet habe, da sie den Betrag, den der OPPF als Erstattung für Transportkosten gezahlt habe, mit einbezogen habe. Den ausführenden Herstellern zufolge handelt es sich bei diesem Betrag lediglich um eine Erstattung von ihnen bereits entstandenen Kosten und somit nicht um einen Vorteil. Darüber hinaus machte ein ausführender Hersteller geltend, dass diese Kosten als Kosten zu betrachten seien, die getragen werden mussten, um die Voraussetzungen für die Subventionsgewährung zu erfüllen, und daher gemäß Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a der Grundverordnung abgezogen werden sollten.

⁽¹²⁾ Aufgrund der chemischen Reaktion im Raffinationsprozess entsteht Glycerin als Nebenprodukt. Da Glycerin in der Folge auf dem Markt verkauft wird, ist es kein Kostenfaktor.

- (88) Aus den nachstehend dargelegten Gründen stimmte die Kommission diesem Vorbringen nicht zu, da die den Biodieselherstellern entstandenen Transportkosten nach ihrer Auffassung keine „Antragsgebühren oder andere Kosten, die getragen werden mussten, um die Voraussetzungen für die Subventionsgewährung zu erfüllen oder in den Genuss der Subventionen zu gelangen“, darstellen.
- (89) Erstens stellte die Kommission fest, dass in den Leitlinien für die Berechnung der Höhe von Subventionen in Ausgleichszolluntersuchungen (im Folgenden „Leitlinien“) klargestellt wird, dass „[n]ormalerweise [...] nur Kosten oder Gebühren abgezogen werden [können], die dem Staat im Untersuchungszeitraum direkt gezahlt werden. Solche Zahlungen müssen nachweislich eine Voraussetzung für die Subventionsgewährung sein. Demnach sind Zahlungen an private Akteure wie beispielsweise Rechtsanwälte, Buchhalter usw., die für die Beantragung der Subventionen eingeschaltet werden, nicht abzugsfähig.“⁽¹³⁾
- (90) Entgegen den Ausführungen in den Leitlinien werden die betreffenden Transportkosten nicht direkt an die indonesische Regierung, sondern an private Unternehmen gezahlt. Der ausführende Hersteller hat auch nicht erläutert, inwiefern diese Transportkosten eine „Voraussetzung“ für die Subventionsgewährung sind.
- (91) Zweitens gelangte die Kommission zu der Auffassung, dass es sich bei den Transportkosten vielmehr um Kosten handelt, die den Herstellern von Biodiesel bei ihren Transaktionen mit den Herstellern von Kraftstoffmischungen für gewöhnlich entstehen. Die Transportkosten sind in der Regel Teil des Kaufpreises/Vertrags, weshalb die Kommission keine objektive Rechtfertigung für deren Erstattung sieht. Folglich stellt der Betrag, den der OPPF als Erstattung der Transportkosten zahlt, einen Vorteil dar.
- (92) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen wies die Kommission dieses Vorbringen zurück und kam zu dem Schluss, dass die Erstattung der den Herstellern von Biodiesel entstandenen Transportkosten nicht von der Berechnung des Vorteils abgezogen werden kann. Die den Biodieselherstellern von der Verwaltungsagentur bereitgestellten Mittel decken nicht nur die Differenz zwischen dem Referenzpreis für Mineralöldiesel und dem Referenzpreis für Biodiesel, sondern als Teil desselben Zuschusses auch die Transportkosten ab.
- (93) Die ausführenden Hersteller machten ferner geltend, dass ihnen im Zusammenhang mit den Zahlungen des OPPF Kreditkosten entstehen. Den Biodieselherstellern zufolge ist dies darauf zurückzuführen, dass die Zuschüsse des OPPF erst mehrere Monate, nachdem die Biodieselhersteller dem jeweiligen Hersteller von Kraftstoffmischungen ihre Leistung in Rechnung gestellt haben, überwiesen werden.
- (94) Die Kommission stimmte diesem Vorbringen nicht zu und hielt ihre Schlussfolgerung aufrecht, dass die Geldleistungen des OPPF einen Zuschuss und keine Zahlung für den Erwerb von Waren darstellen. Die Kommission war daher der Auffassung, dass die ausführenden Hersteller diese Zuschüsse ohnehin nicht hätten erhalten dürfen und dass diesen Zuschüssen keine Kreditkosten jeglicher Art zugeordnet werden können.
- (95) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen wies die Kommission dieses Vorbringen zurück und kam zu dem Schluss, dass die vorgeblichen den Herstellern von Biodiesel entstandenen Kreditkosten nicht von der Berechnung des Vorteils abgezogen werden können.
- (96) Folglich blieb die Kommission bei ihrem Ergebnis, dass die Unterstützung der Biodieselbranche seitens der indonesischen Regierung im Wege des direkten Transfers von Geldern über den „Biodieselsubventionsfonds“ eine anfechtbare Subvention darstellt, wie in den Erwägungsgründen 80 bis 83 der vorläufigen Verordnung festgestellt.
- (97) Nach der endgültigen Unterrichtung brachten die indonesische Regierung, PT Ciliandra Perkasa, Permata und Wilmar vor, dass die Kommission zu Unrecht den Einwand der ausführenden Hersteller zurückgewiesen habe, dass die Kommission bei der Berechnung des Vorteils die Transport- und Kreditkosten hätte abziehen müssen. Nach Angaben der indonesischen Regierung fallen diese Kosten nämlich unweigerlich im Zusammenhang mit der Auszahlung der Zuschüsse an.
- (98) Die Kommission ging auf dieses Vorbringen bereits in Erwägungsgrund 89 ein. Die Kommission stellte zusätzlich zu den bereits in Erwägungsgrund 91 enthaltenen Erklärungen fest, dass gemäß den Leitlinien „[n]ormalerweise ... nur Kosten oder Gebühren abgezogen werden [können], die dem Staat im Untersuchungszeitraum direkt gezahlt werden.“ Im vorliegenden Fall werden die Transportkosten nicht an den Staat sondern an private Akteure gezahlt und in der Folge von der indonesischen Regierung erstattet. Daher hielt die Kommission an ihrer Schlussfolgerung fest, dass die Transportkosten nicht unter jene Kosten fallen, die gemäß den Leitlinien abgezogen werden können. Das Vorbringen wird daher zurückgewiesen.

⁽¹³⁾ ABL C 394 vom 17.12.1998, S. 13.

- (99) Die indonesische Regierung machte nach der endgültigen Unterrichtung geltend, dass die Kommission bei ihrer Berechnung des Vorteils die Beiträge an den OPPF zu Unrecht nicht abgezogen hätte. Diese Beiträge betrafen jedoch die Zahlung der Ausfuhrabgaben, die von der indonesischen Regierung für verschiedene auf Rohpalmöl basierende und aus Indonesien ausgeführte Waren festgesetzt wurden. Diese Abgaben wurden daher nicht nur für die untersuchte Ware, sondern auch für viele andere Waren erhoben. Wie in Erwägungsgrund 64 der vorläufigen Verordnung und auch in Erwägungsgrund 62 erläutert, stellen diese Abgaben öffentliche Mittel dar. Dies trifft unabhängig davon zu, welche Regierungsbehörde für die Erhebung zuständig war. Die Kommission kam daher zu dem Schluss, dass es nicht angezeigt ist, an den OPPF geleistete Beiträge vom erwachsenen Vorteil abzuziehen. Dieses Vorbringen wurde daher zurückgewiesen.
- (100) Nach der endgültigen Unterrichtung machte die indonesische Regierung überdies geltend, dass die Kommission fälschlicherweise den Biodieselumsatz für die Ermittlung der Subventionshöhe herangezogen habe. Sie brachte vor, dass der Gesamtumsatz der Biodieselhersteller (der somit auch andere Waren als Biodiesel beinhalten würde) hätte herangezogen werden müssen. Die Subventionen wurden seitens des OPPF jedoch nur deshalb gewährt, weil die Hersteller Biodiesel verkauft hatten. Die Kommission hatte somit ihrer Auffassung nach in ihrer Berechnung den tatsächlich relevanten Umsatz herangezogen, weshalb das Vorbringen zurückgewiesen wurde.
- (101) Die Kommission stellte fest, dass die indonesische Regierung keine weiteren Argumente zur Untermauerung ihrer Behauptungen vorgebracht hat, und bestätigte daher ihre in Erwägungsgrund 95 getroffenen Feststellungen.

3.2. Staatliche Unterstützung der Biodieselbranche durch die Bereitstellung von Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt

- (102) Nach der vorläufigen Unterrichtung brachten die indonesische Regierung und die meisten ausführenden Hersteller vor, dass die Kommission die von der indonesischen Regierung für Rohpalmöl und seine Derivate auferlegten Ausfuhrbeschränkungen zu Unrecht als anfechtbare Subvention einstufe. Die indonesische Regierung und die ausführenden Hersteller begründeten dies mit der ständigen Rechtsprechung der WTO, wonach Ausfuhrbeschränkungen nicht als anfechtbare Subventionen anzusehen sind.
- (103) Bezüglich dieses Vorbringens merkte die Kommission an, dass Ausfuhrbeschränkungen als solche in der vorläufigen Verordnung nicht als anfechtbare Subventionen betrachtet werden. Nach Auffassung der Kommission werden Ausfuhrbeschränkungen (wie Ausfuhrsteuern und -abgaben) von der indonesischen Regierung aber als Mittel eingesetzt, um Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung zu stellen. Nach Würdigung der in dieser Untersuchung vorliegenden Beweise und im Einklang mit der Rechtsprechung der EU und der WTO stellte die Kommission fest, dass die Zurverfügungstellung von Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt eine anfechtbare Subvention darstellt (siehe Erwägungsgrund 172 der vorläufigen Verordnung).
- (104) Die Kommission wird im Folgenden auf die Stellungnahmen der interessierten Parteien eingehen, die diese im Hinblick auf die vorläufigen Feststellungen der Kommission, dass die Unterstützung der Biodieselbranche durch die indonesische Regierung im Wege der Zurverfügungstellung von Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt einer finanziellen Beihilfe gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iv und/oder einer Einkommens- oder Preisstützung gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b der Grundverordnung gleichkommt, vorgelegt haben. Die Kommission wird sich auch mit den Vorwürfen in Bezug auf Fehler bei der Bestimmung des Vorteils befassen.
- (105) Nach der endgültigen Unterrichtung machten die indonesische Regierung und Permata geltend, dass die von einer Regierung auferlegten Ausfuhrbeschränkungen niemals eine finanzielle Beihilfe darstellen könnten. Hierzu merkte die Kommission an, dass dieses Vorbringen für den vorliegenden Fall unerheblich ist. Die Kommission kam nämlich zu dem Schluss, dass sich die von der indonesischen Regierung gewährte finanzielle Beihilfe zugunsten der ausführenden Hersteller aus der Zurverfügungstellung von Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt ergibt. Das Vorbringen wurde daher zurückgewiesen.

3.2.1. Nichterbringung des Nachweises für das Vorliegen einer finanziellen Beihilfe

- (106) Nach der endgültigen Unterrichtung brachten die indonesische Regierung, Permata und Wilmar vor, dass die Kommission keinen Nachweis für das Vorliegen einer finanziellen Beihilfe erbracht habe. Nach Ansicht der Antragsgegner sei dies auf Folgendes zurückzuführen:
- a) Die Ausfuhrbeschränkungen seien im Untersuchungszeitraum nicht ausgeübt worden, da die Ausfuhrsteuer während des Untersuchungszeitraums ausgesetzt und die Ausfuhrabgabe nach dem Untersuchungszeitraum ausgesetzt worden seien. Darüber hinaus deute diese Aussetzung darauf hin, dass die indonesische Regierung nicht mehr beabsichtige, Ausfuhrbeschränkungen einzuführen;

- b) zudem habe die Kommission nicht nachweisen können, dass eine Betrauung oder Anweisung der Lieferanten von Rohpalmöl vorliege.
- (107) Bezüglich des Vorbringens unter Buchstabe a stellte die Kommission fest, dass die Ausfuhrabgabe im Untersuchungszeitraum in Kraft war und erhoben wurde. Daher ist das Vorbringen der indonesischen Regierung, dass die Ausfuhrbeschränkungen im Untersuchungszeitraum nicht angewandt worden seien, sachlich falsch, da die Ausfuhrabgabe weiter bestand und im Untersuchungszeitraum Auswirkungen hatte.
- (108) Die Kommission stimmte dem zweiten Teil der Argumentation nicht zu. Hätte die indonesische Regierung beabsichtigt, die Ausfuhrbeschränkungen auf Rohpalmöl und seine Derivate abzuschaffen, hätte sie die entsprechenden Rechtsvorschriften aufgehoben. Mit der Entscheidung, die Ausfuhrabgabe und die Ausfuhrsteuer vorübergehend auf null zu setzen, zeigt die indonesische Regierung, dass sie weiterhin in der Lage sein will, diese Beschränkungen in Zukunft zu nutzen. Dies wird auch in öffentlichen Erklärungen von Mitgliedern der indonesischen Regierung bestätigt. In einem Presseartikel vom 25. September 2019 wird zum Beispiel Folgendes berichtet: „Die Regierung hat beschlossen, die Ausfuhrsteuer auf Rohpalmöl (CPO) und seine Derivate bis zum nächsten Jahr auszusetzen, um die finanzielle Belastung, der Palmölhersteller angesichts der sinkenden Rohpalmöl-Preise auf dem Weltmarkt ausgesetzt sind, zu reduzieren. Der Minister für wirtschaftliche Koordinierung Darmin Nasution erklärte am Dienstag in Jakarta, dass die Ausfuhrsteuer im Lichte des offiziellen Starts der Umsetzung des verpflichtenden Regierungsprogramms B-30 für Biodiesel bis zum Januar nächsten Jahres ausgesetzt wurde. Darmin erklärte, er hoffe auf eine Erhöhung des Palmölpreises auf dem heimischen Markt im Zuge der Umsetzung der Biodieselpolitik B-30, da durch sie die Nachfrage nach Palmöl deutlich ansteigen dürfte. Präsident Joko „Jokowi“ Widodo habe die Aussetzung der Ausfuhrsteuer genehmigt. Auf der Grundlage einer Verordnung des Finanzministeriums von 2019 hätte die Regierung eine Ausfuhrsteuer von bis zu 25 USD pro Tonne erhoben, wenn die Preise zwischen 570 und 619 USD pro Tonne liegen, bzw. bis zu 50 USD, wenn die Preise 619 USD pro Tonne übersteigen. Seit dem 20. September lag der Rohpalmöl-Preis bei 574,9 USD pro Tonne; bis zum Ende des Jahres ist mit einem leichten Rückgang bis auf 570 USD pro Tonne zu rechnen. Zwecks Aussetzung der Ausfuhrsteuer forderte der Minister daher die Anpassung der Verordnung, da die Steuer unter Zugrundelegung der oben angeführten Preisformel noch anwendbar war“⁽¹⁴⁾.
- (109) Mit dieser Erklärung wird auch ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Einführung von Ausfuhrbeschränkungen (gemeinsam mit anderen, ein spezifisches Verhalten der Rohpalmöl-Lieferanten herbeiführenden Faktoren) und dem tatsächlichen Preisniveau auf dem Inlandsmarkt hergestellt. Damit wird außerdem belegt, dass die indonesische Regierung auf diese Instrumente zurückgreift, um die Höhe der Preise zu beeinflussen.
- (110) Trotz der von der indonesischen Regierung und Wilmar in ihrer Antwort auf die endgültige Unterrichtung aufgestellten Behauptung kam die Kommission zu dem Schluss, dass die indonesische Regierung beabsichtigt, die Ausfuhrabgabe und gegebenenfalls auch die Ausfuhrsteuer in Zukunft weiterhin anzuwenden. Das Vorliegen einer finanziellen Beihilfe kann also nicht aufgrund der Tatsache infrage gestellt werden, dass die indonesische Regierung vorübergehend keine Steuern und Abgaben erhoben hat, wobei auch zu berücksichtigen ist, dass es sich bei diesen nur um eines der Instrumente der indonesischen Regierung handelt, mit deren Hilfe sie Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung stellt.

3.2.2. *Fehlende Erbringung des Nachweises der Betrauung oder Anweisung nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iv der Grundverordnung*

- (111) Nach Ansicht aller ausführenden Hersteller stützt sich die Behauptung der Kommission in Bezug auf die Betrauung oder Anweisung auf die falsche Feststellung, dass die von der indonesischen Regierung auferlegten Ausfuhrsteuern und -abgaben auf Rohpalmöl und seine Derivate die Biodieselbranche unterstützen sollen. Wilmar und Permata brachten zusätzlich vor, dass die Kommission zu Unrecht festgestellt habe, dass die inländischen Preise von Rohpalmöl de facto von PT Perkebunan Nusantara, einem Rohpalmöl-Hersteller, der sich zu 100 % im Eigentum der indonesischen Regierung befindet (im Folgenden „PTPN“), festgesetzt werden.
- (112) In Bezug auf das erste Vorbringen stellten die ausführenden Hersteller ferner klar, dass die Ausfuhrsteuer im Untersuchungszeitraum auf null festgesetzt worden sei und daher für die Bewertung irrelevant sei. Die Ausfuhrabgabe sei nicht auf null festgesetzt gewesen und sei ohnehin nicht zur Unterstützung der Biodieselbranche, sondern zur Finanzierung des OPPF bestimmt.

⁽¹⁴⁾ <https://www.thejakartapost.com/news/2019/09/25/palm-oil-export-levies-suspended-to-help-producers-cope-with-low-prices.html> (zuletzt aufgerufen am 21. Oktober 2019).

- (113) Wie die Kommission in Erwägungsgrund 88 der vorläufigen Verordnung eingeräumt hatte, betrug der Ausfuhrsteuersatz im Untersuchungszeitraum 0 %. Selbst wenn die Ausfuhrsteuer im Untersuchungszeitraum aufgrund der besonderen Marktbedingungen de facto nicht erhoben wurde, so stellt sie dennoch einen Nachweis für das Vorhandensein von Instrumenten dar, die die indonesische Regierung einsetzt, um Lieferanten von Rohpalmöl zu veranlassen, Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung zu stellen. Wie von der Kommission darüber hinaus festgestellt, wurde die Ausfuhrsteuer von der indonesischen Regierung nicht aufgehoben, obwohl sie im Untersuchungszeitraum bei null lag. Die Kommission merkte auch an, dass, wie in den Erwägungsgründen 117 bis 121 der vorläufigen Verordnung dargelegt, nicht bestritten wurde, dass die indonesische Regierung die Ausfuhrsteuer in der Absicht heranzieht, die inländischen Preise für Rohpalmöl künstlich niedrig zu halten.
- (114) In Bezug auf die Ausfuhrabgabe wird nach dem Dafürhalten der Kommission zwar in den Rechtsvorschriften zu ihrer Einführung nicht ausdrücklich erwähnt, dass es ihr Ziel sei, die Biodieselbranche zu unterstützen, indem Rohpalmöl zu niedrigeren Preisen zur Verfügung gestellt wird; de facto wird allerdings durch die Ausfuhrabgaben, die in den OPPF weitergeleitet werden, über die Zuschüsse des OPPF ausschließlich die Biodieselbranche unterstützt. Tatsächlich konnte die Kommission während der Untersuchung feststellen, dass der OPPF trotz eines formell weiter gefassten Aufgabenbereichs im Untersuchungszeitraum fast ausschließlich die Biodieselbranche unterstützt hat.
- (115) Im Übrigen fiel die Einführung der Ausfuhrabgabe 2015 durch die indonesische Regierung in einen Zeitraum, in dem die indonesischen Preise für Rohpalmöl nahezu identisch mit den Weltmarktpreisen waren. Wie bereits in den Erwägungsgründen 64 bis 68 der vorläufigen Verordnung dargelegt, ist es in diesem Zusammenhang nicht angezeigt, die Ausfuhrabgabe isoliert zu betrachten, sondern vielmehr als Teil einer Reihe von Maßnahmen zur Unterstützung der Biodieselbranche und zur Regulierung des inländischen Preises für Rohpalmöl.
- (116) Darüber hinaus stellte die Kommission fest, dass mit der Ausfuhrabgabe in der Praxis das beabsichtigte Ziel erreicht wurde, die inländischen Preise für Rohpalmöl zu drücken. Bei ihrer Prüfung konnte die Kommission zunächst einen Unterschied zwischen den Inlandspreisen und den Ausfuhrpreisen von indonesischem Rohpalmöl feststellen. Die Kommission war der Ansicht, dass sich dieser Preisunterschied dadurch erklären lässt, dass gerade die Einführung der Ausfuhrabgabe zu einem Rückgang der Inlandspreise geführt hat, weil dadurch Rohpalmöl künstlich zu den von der indonesischen Regierung festgesetzten niedrigen Preisen im Land gehalten wurde, denen die Lieferanten von Rohpalmöl in der Praxis folgten.
- (117) Die Tatsache, dass die indonesische Regierung die Ausfuhrabgabe nicht aufgehoben, sondern nur auf null gesetzt hat, deutet klar darauf hin, dass sie weiterhin die Absicht hat, die Preise für Rohpalmöl niedrig zu halten. Nach der Einführung von zwei Instrumenten mit derselben Wirkung auf die inländischen Preise für Rohpalmöl hatte die indonesische Regierung, sobald der gewünschte Effekt eingetreten war, beschlossen, nur das Instrument mit der größtmöglichen Wirkung (d. h. Beibehaltung eines niedrigen Preises für Rohpalmöl und Finanzierung des OPPF), also die Ausfuhrabgabe, aufrechtzuerhalten.
- (118) Somit bestätigte sich für die Kommission, dass die indonesische Regierung das System der Ausfuhrbeschränkungen eingerichtet hat, damit die Biodieselbranche von künstlich niedrig gehaltenen Inlandspreisen für Rohpalmöl profitieren kann, und dass es sich dabei nicht bloß um die Nebenwirkung einer staatlichen Maßnahme zur Erhebung öffentlicher Einnahmen handelt.
- (119) In Bezug auf die Behauptung, dass die Inlandspreise für Rohpalmöl nicht de facto von der indonesischen Regierung festgesetzt werden, führte Wilmar weiter an, dass die Schlussfolgerung der Kommission nicht zutreffe, da
- a) die Angebote interessierter Käufer in der Regel auf den Weltmarktpreisen basierten;
 - b) das Ausschreibungsverfahren sehr wettbewerbsorientiert sei und PTPN einen Gegenvorschlag abgeben könne, wenn der Preis als zu niedrig angesehen werde;
 - c) es keine Belege für die Behauptung der Kommission gebe, dass PTPN sich nicht wie ein rationaler Marktteilnehmer verhalte;
 - d) die inländischen Lieferanten von Rohpalmöl auf der Grundlage der Ergebnisse des Ausschreibungsverfahrens entscheiden würden, ob und zu welchen Preisen sie ihr Rohpalmöl verkaufen;
 - e) PTPN Rohpalmöl im Rahmen öffentlicher Ausschreibungen verkaufe und somit kein Preissetzer, sondern vielmehr ein Preisnehmer sei.
- (120) In Bezug auf das Vorbringen unter Buchstabe a erinnerte die Kommission daran, dass sie sich, wie in den Erwägungsgründen 91 bis 99 und 126 der vorläufigen Verordnung dargelegt, angesichts der mangelnden Kooperationsbereitschaft der Lieferanten von Rohpalmöl und von PTPN auf die verfügbaren Informationen stützen musste. In ihren Stellungnahmen zur vorläufigen Verordnung legte keiner der ausführenden Hersteller Nachweise dafür vor, wie sie ihre Angebote für Rohpalmöl formulieren, die über die vage Behauptung, dass diese allgemein auf „Weltmarktpreisen“ beruhen, hinausgingen.

- (121) Da keine nachprüfbaren Beweise zur Untermauerung dieser Behauptung vorlagen, wies die Kommission dieses Vorbringen zurück. Anstatt ihre Preise an den internationalen Preisen auszurichten, folgen die Lieferanten von Rohpalmöl den de facto von PTPN festgesetzten Preisen für Rohpalmöl.
- (122) Was das Vorbringen unter Buchstabe b betrifft, so hat die Kommission in Erwägungsgrund 133 der vorläufigen Verordnung dargelegt, dass PTPN nicht verpflichtet ist, einen Gegenvorschlag zu einem höheren Preis zu unterbreiten, wenn die eingegangenen Angebote unter der „Preisvorstellung“ am betreffenden Tag liegen. In der Tat konnte die Kommission während des Kontrollbesuchs bestätigen, dass PTPN regelmäßig Angebote unterhalb eines solchen Preises akzeptierte.
- (123) Ferner merkte die Kommission an, dass sie, wie in Abschnitt 3.3.2 der vorläufigen Verordnung erläutert, die Bestimmungen des Artikel 28 Absatz 1 der Grundverordnung angewandt hat, da PTPN es versäumt hat, Anhang B des Antisubventionsfragebogens (Fragebogen für Palmöl-Lieferanten) zu beantworten, der an alle Hersteller und Händler von Palmöl gerichtet war, zu beantworten. Außerdem konnte PTPN während des Kontrollbesuchs bei der indonesischen Regierung nicht erläutern, wie die „Preisvorstellung“ für Rohpalmöl bestimmt wird. PTPN erklärte stattdessen vage, dass es sich auf internationale Bezugswerte stütze, ohne detaillierte Informationen zu liefern.
- (124) Die Kommission konnte daher keinen Nachweis dafür erhalten, dass die „Preisvorstellung“ einen Marktpreis widerspiegelt, der sich aus einem wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren ergibt. Vielmehr stellte die Kommission fest, dass der Inlandspreis für Rohpalmöl niedriger ist als jeder der angeblichen internationalen Bezugswerte (einschließlich des indonesischen Ausfuhrpreises), die angeblich als Grundlage für die Preise von PTPN herangezogen wurden.
- (125) In Bezug auf das Vorbringen unter Buchstabe c hielt die Kommission fest, dass PTPN den oben genannten Fragebogen der Kommission nicht beantwortet hat. Die Kommission griff daher auf die verfügbaren Informationen zurück. Im Zuge des Kontrollbesuchs bei der indonesischen Regierung legte PTPN eine Kopie seiner geprüften Jahresabschlüsse 2016 und 2017 vor. Aus diesen ging hervor, dass PTPN Verluste gemacht hatte. PTPN legte zu einem späteren Zeitpunkt zusätzliche Informationen vor, und auch noch nach Ablauf der Frist für Stellungnahmen zu dem Schreiben, mit dem die Kommission angekündigt hatte, dass sie auf die verfügbaren Informationen zurückgreifen würde. Nach dem Wunsch der indonesischen Regierung sollte auf der Grundlage dieser zusätzlichen Informationen eine Neubewertung seitens der Kommission erfolgen. Die Kommission stellte fest, dass die Informationen sehr spät und weit nach Ablauf sämtlicher Fristen übermittelt wurden. PTPN legte keinen geprüften Jahresabschluss für 2018 vor. In Bezug auf den letzten Berichtszeitraum erhielt die Kommission daher nur für ein Quartal des Untersuchungszeitraums geprüfte Abschlüsse (letztes Quartal 2017). Aus den geprüften Abschlüssen, die bei der Kommission eingegangen sind, ging hervor, dass PTPN Verluste verzeichnete. Mit den von der indonesischen Regierung verspätet übermittelten Informationen (insbesondere einer Excel-Tabelle), die sich auf den Zeitraum von 2016 bis zum Untersuchungszeitraum bezogen, soll nachgewiesen werden, dass das Rohpalmöl-Geschäft von PTPN, das einen Großteil seiner Aktivitäten ausmacht, gewinnbringend war und dass das Unternehmen bei seinen Inlands- und Ausfuhrverkäufen gleichermaßen Gewinn erzielte. Es lagen jedoch keine geprüften Abschlüsse zur Untermauerung dieser Information vor. Unter Heranziehung der auf der Grundlage von geprüften Abschlüssen gewonnenen Informationen konnte hingegen bestätigt werden, dass PTPN beim Verkauf seines Rohpalmöls keine Gewinne erzielte und somit nicht als rationaler Wirtschaftsteilnehmer agierte. In jedem Fall stellte die Kommission fest, dass Informationen, die in einem solchen späten Stadium (sogar nach den Stellungnahmen zur vorläufigen Verordnung) vorgelegt wurden, nicht akzeptiert werden können, weil sie nicht überprüft werden können. Das Vorbringen wurde daher zurückgewiesen.
- (126) Hinsichtlich des Vorbringens unter Buchstabe d machten die indonesische Regierung und die ausführenden Hersteller des Weiteren geltend, dass die Kommission den Lieferanten von Rohpalmöl kein irrationales Marktverhalten nachweisen könnte, da diese rentabel gewesen seien. Dieses Vorbringen bezieht sich sowohl auf die Lieferanten von Rohpalmöl, die den Fragebogen der Kommission beantwortet haben, als auch auf PTPN ⁽¹⁵⁾.
- (127) Die Kommission vertrat die Auffassung, dass der Begriff des irrationalen Marktverhaltens nicht auf den Betrieb eines Unternehmens mit Verlust beschränkt ist, sondern auch Handlungen umfasst, durch die ein Wirtschaftsunternehmen in eine weniger vorteilhafte (weniger rentable) Lage gebracht wird. Die Kommission stellte in Indonesien einen klaren Unterschied zwischen den Inlandspreisen und den Ausfuhrpreisen von Rohpalmöl fest, auf dessen Grundlage es für Lieferanten rentabler wäre, Rohpalmöl für die Ausfuhr zu verkaufen, wenn es die Ausfuhrabgabe nicht gäbe.

⁽¹⁵⁾ Wie in Erwägungsgrund 142 dargelegt, konnte die Kommission aus den Antworten der Lieferanten von Rohpalmöl keine Schlussfolgerung in Bezug auf ihre Rentabilität ziehen.

- (128) Darüber hinaus wird die Feststellung, dass das von der indonesischen Regierung eingerichtete System der Ausfuhrbeschränkungen die inländischen Hersteller von Rohpalmöl effektiv daran hindert, als rationale Marktteilnehmer zu agieren, dadurch bestätigt, dass die Ausfuhren voraussichtlich infolge der Aufhebung der Ausfuhrabgabe steigen werden. In diesem Zusammenhang ist einem aktuellen Presseartikel Folgendes zu entnehmen: „Der indonesische Palmölverband (Indonesian Palm Oil Association) GAPKI ging laut seinem Generalsekretär Togar Sitanggang davon aus, dass die landesweiten Rohpalmöl-Ausfuhren infolge der Senkung der Ausfuhrabgaben von zuvor 50 USD pro Tonne auf null um 10 % bis 15 % ansteigen könnten. Nach den Schätzungen Sitanggangs sind die monatlichen Rohpalmöl-Ausfuhren Indonesiens bereits von zuvor durchschnittlich 700 000 Tonnen auf 800 000 bis 900 000 Tonnen gestiegen. Er fügte hinzu, dass es keine Überraschung wäre, wenn die monatlichen Rohpalmöl-Ausfuhren 1 Mio. Tonnen erreichen würden, sofern die Ausfuhrabgabe bei null bleibe. Schätzungen des GAPKI zeigen, dass Indonesien in diesem Jahr bereits 6 Mio. Tonnen Rohpalmöl ausgeführt hat, was etwa einem Fünftel seiner Gesamtausfuhren von Rohpalmöl und anderen Palmölderivaten im laufenden Jahr entspricht“⁽¹⁶⁾.
- (129) Die Feststellung, dass die Rohpalmöl-Lieferanten aufgrund der Erhebung der Ausfuhrabgabe dazu veranlasst werden, im Inland zu verkaufen, anstatt auf dem Ausfuhrmarkt mehr Gewinn zu erzielen, wird in einem weiteren Presseartikel bestätigt. In diesem Artikel bezeichnete eine unabhängige Analytistin „dies (d. h. das Absenken der Ausfuhrabgabe auf null) als eine gute Nachricht für vorgelagerte Anbauer, die sich am indonesischen Markt orientieren, da die Anpassung der Ausfuhrabgabe dazu beitragen könnte, die Preise für Rohpalmöl auf ihrem derzeitigen Niveau zu halten. Frau Ng erwartet jedoch keine Nettogewinne für Anbauer im Geschäftsjahr 2019-2020 und gibt zu bedenken, dass dies für indonesische nachgelagerte Verarbeiter keine gute Nachricht ist, da die geänderte Ausfuhrabgabe bei niedrigeren Preisen für Rohpalmöl ihren Vorteil zunichtemachen wird, der derzeit in der Differenz zwischen dem Preis für Rohpalmöl und dem Preis für verarbeitete Palmölprodukte liegt. Wir bleiben der Auffassung, dass die Abschaffung der Ausfuhrabgabe die Wettbewerbsfähigkeit der indonesischen Ausfuhrer von Palmölserzeugnissen stärken wird, da sie zwischen 20 und 50 USD pro Tonne an Ausfuhrabgaben einsparen würden, wenn der Preis für Rohpalmöl unter 570 USD pro Tonne liegt. Der größte Teil der Einsparungen wird wahrscheinlich über höhere Inlandspreise für Rohpalmöl an die indonesischen Landwirte zurückfließen“⁽¹⁷⁾.
- (130) In diesem Presseartikel wird auch die Feststellung bestätigt, dass die beabsichtigte Wirkung der Ausfuhrabgabe, nämlich das Drücken des inländischen Preises für Rohpalmöl, erzielt wurde. Das Fortbestehen einiger Rohpalmöl-Ausfuhren aus Indonesien bedeutet nicht, dass Rohpalmöl-Lieferanten aufgrund der Maßnahmen, die die indonesische Regierung ergriffen hat, um Rohpalmöl im Land zu halten, nicht dazu angehalten werden, ein aus wirtschaftlicher Sicht irrationales Verhalten an den Tag zu legen. Daher wies die Kommission diese Vorbringen zurück.
- (131) In Bezug auf das Vorbringen unter Buchstabe e schließlich stellte die Kommission fest, dass Wilmar in der Begründung seines Arguments, dass PTPN ein Preisnehmer sei, den Erwägungsgrund 146 der vorläufigen Verordnung nur zum Teil zitiert hat. In diesem Sinne behauptete Wilmar, dass die Kommission zu einer Schlussfolgerung gelangt sei, die im Widerspruch zur Schlussfolgerung in diesem Erwägungsgrund stehe. Insbesondere hat Wilmar zutreffend zitiert, dass die Kommission festgestellt hat, dass „[...] die Untersuchung [ergab], dass auf dem Markt im Hinblick auf die Verhandlungsmacht ein deutliches Ungleichgewicht zugunsten der Rohpalmöl-Käufer besteht...“; die Kommission führte allerdings wie folgt weiter aus: „In diesem Zusammenhang verfügt jeder Käufer über ein beträchtliches Maß an Kaufkraft, sodass er jedem Versuch seines Lieferanten standhalten kann, einen höheren Preis als den von der indonesischen Regierung festgelegten zu verlangen. Daher kam die Kommission zu dem Schluss, dass die indonesische Regierung durch die transparente Kommunikation der täglichen Rohpalmöl-Preise über PTPN die täglichen Höchstpreise für Rohpalmöl in Indonesien festlegt.“ Somit ergibt sich aus dem Erwägungsgrund 146 der vorläufigen Verordnung eine Schlussfolgerung, die das Gegenteil dessen aussagt, was von Wilmar behauptet wird. De facto gibt PTPN die Rohpalmöl-Preise am Markt vor, da die Lieferanten von Rohpalmöl diesem in der Praxis folgen, und zwar ungeachtet der Struktur des Marktes, aus der im Prinzip ersichtlich wird, dass die Lieferanten von Rohpalmöl über eine erhebliche Verhandlungsmacht verfügen, die den Käufern gegenüber nicht eingesetzt wird.
- (132) Zusätzlich zu dem oben genannten sachlichen Fehler nahm die Kommission ferner zur Kenntnis, dass die Stellungnahme von Wilmar mit keinen nachprüfbaren Beweisen untermauert wird. Da keine neuen nachprüfbaren Beweise vorgelegt wurden, wies die Kommission dieses Vorbringen zurück.
- (133) Wilmar brachte weiter vor, dass die Kommission nicht bewiesen habe, dass die indonesische Regierung Lieferanten von Rohpalmöl dazu veranlasse, Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung zu stellen.

⁽¹⁶⁾ <https://loydlist.maritimeintelligence.informa.com/LL1125599/Indonesia-CPO-exports-get-boost-from-levy-relief>, aufgerufen am 23. September 2019.

⁽¹⁷⁾ <https://www.theedgesingapore.com/new-indonesian-export-levies-great-news-upstream-planters-threat-processors-cgs-cimb>, aufgerufen am 23. September 2019.

- (134) Wie die Kommission anmerkte, legte Wilmar keinerlei Beweise zur Untermauerung seiner Behauptung vor, dass dies nicht der Fall sei. In diesem Zusammenhang ruft die Kommission die Stellungnahme des EBB bezüglich der geringen Anzahl von Antworten auf den Fragebogen, die seitens der Rohpalmöl-Lieferanten übermittelt wurden, in Erinnerung. Mangels Mitarbeit der Lieferanten von Rohpalmöl und auf der Grundlage der in der vorläufigen Verordnung enthaltenen Informationen gelangte die Kommission zu der Auffassung, dass es stichhaltige Beweise dafür gibt, dass die Lieferanten von Rohpalmöl von der indonesischen Regierung damit betraut oder dazu angewiesen wurden, Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung zu stellen, um die politischen Ziele der indonesischen Regierung zu erreichen, nämlich die Entwicklung der Biodieselbranche zu unterstützen.
- (135) Darüber hinaus bemerkte die Kommission, dass die Behauptung von Wilmar im Widerspruch zu der unbestrittenen Tatsachenfeststellung steht, dass nahezu alle Inlandskäufe von Rohpalmöl in Indonesien zu den von PTPN festgelegten Tagespreisen getätigt werden, wobei eine Bereinigung um die Transportkosten erfolgt, wie in Erwägungsgrund 168 der vorläufigen Verordnung ausgeführt. Wäre die Behauptung von Wilmar zutreffend und würden die Lieferanten von Rohpalmöl demnach völlig unabhängig von jedweder Regierungsanweisung agieren, dann wäre es unmöglich, solch eine perfekte Abstimmung der Preise für Rohpalmöl auf einem fragmentierten Markt zu erklären.
- (136) Die Kommission wies dieses Vorbringen daher zurück.
- (137) Wilmar brachte weiter vor, dass die Kommission nicht bewiesen habe, dass die indonesische Regierung Lieferanten von Rohpalmöl damit betraut oder dazu angewiesen habe, Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung zu stellen. Das Vorbringen von Wilmar stützt sich im Wesentlichen darauf, dass 1) PTPN den Preis nicht vorgebe und daher Rohpalmöl nicht zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung gestellt werde, und dass 2) die Lieferanten von Rohpalmöl nicht daran gehindert würden, auf dem Ausfuhrmarkt zu verkaufen.
- (138) Diese Punkte wurden von der Kommission bereits in den Erwägungsgründen 127 bis 135 geprüft und zurückgewiesen. Die Kommission war somit der Auffassung, dass das Vorbringen von Wilmar auf falschen Tatsachen beruht und nicht akzeptiert werden kann. Anhand der in dieser Untersuchung verfügbaren Beweise konnte dargelegt werden, dass PTPN den Preis auf dem Markt für Rohpalmöl vorgibt und dass die Fähigkeit der Lieferanten, Rohpalmöl auszuführen, durch die Maßnahmen der indonesischen Regierung untergraben wird.
- (139) Die indonesische Regierung, PT Intibenua Perkasatama und PT Musim Mas („Musim Mas Group“, im Folgenden „Musim Mas“) und Permata gaben ähnliche Stellungnahmen ab. Die indonesische Regierung gab in ihrer Stellungnahme an, dass die Preise für Rohpalmöl von den Marktkräften bestimmt und dass die Käufer ihre Preisvorstellungen in der Regel an den internationalen Marktpreisen ausrichten würden.
- (140) Die Kommission erörterte ähnliche Argumente bereits in den Erwägungsgründen 62 bis 96 und kam zu dem Schluss, dass diesen nicht gefolgt werden konnte. Diese Schlussfolgerung gilt auch für das Vorbringen der indonesischen Regierung. Wie von der Kommission abermals angemerkt, hat die indonesische Regierung keinerlei neue Beweise zur Untermauerung ihres Vorbringens vorgelegt.
- (141) Die indonesische Regierung gab an, dass die Kommission keine nachweisbare Verbindung zwischen dem Verhalten der Hersteller von Rohpalmöl und den Maßnahmen der indonesischen Regierung belegen konnte. In diesem Zusammenhang rief die Kommission abermals die in Erwägungsgrund 168 der vorläufigen Verordnung getroffene Feststellung in Erinnerung, die in Erwägungsgrund 137 wiederholt wurde. Nach Auffassung der Kommission ist die Tatsache, dass alle unabhängigen Rohpalmöl-Lieferanten praktisch immer den PTPN-Preisen folgen, ein eindeutiger Beweis für das Bestehen einer solchen Verbindung, umso mehr, als der Markt sowohl in Bezug auf die Zahl der Lieferanten von Rohpalmöl also auch auf seine geografische Beschaffenheit (Inselstaat) fragmentiert ist. Dies gilt umso mehr in einer Situation, in der die inländischen Rohpalmöl-Preise nicht widerspiegeln, was ein unverzerrter Marktpreis wäre, wenn es die gezielten Maßnahmen der indonesischen Regierung nicht gäbe.
- (142) In ihrer Stellungnahme brachte die indonesische Regierung ferner vor, die Kommission habe die indonesische Regierung und unabhängige Rohpalmöl-Lieferanten zwar angewiesen, detaillierte Informationen zu übermitteln, habe diese Informationen aber nicht geprüft. Laut der indonesischen Regierung habe die Kommission außerdem diese Informationen bei ihrer Feststellung völlig außer Acht gelassen. In diesem Zusammenhang wies die indonesische Regierung schließlich noch darauf hin, dass die Kommission Artikel 28 der Grundverordnung auf die indonesische Regierung angewandt habe, da diese keine weiteren entsprechenden Antworten angefordert und von PTPN keine zusätzlichen Informationen erhalten habe.

- (143) Nach Auffassung der Kommission ist dieses Vorbringen sachlich falsch. Tatsächlich hat die Kommission alle von den Rohpalmöl-Lieferanten erhaltenen Antworten analysiert. Die Kommission hat jedoch festgestellt, dass trotz aller Erinnerungsschreiben nur einer der unabhängigen Rohpalmöl-Lieferanten eine nichtvertrauliche Version seiner Antworten übermittelt hatte. Gemäß Artikel 29 Absatz 3 der Grundverordnung kann die Kommission jene Informationen unberücksichtigt lassen, die zwar vorgelegt wurden, für die die übermittelnde Partei jedoch keine ordnungsgemäße Zusammenfassung zur Verfügung gestellt hat. Darüber hinaus waren die meisten Antworten unvollständig und viele enthielten keine Angaben zur Rentabilität. Daher konnte die Kommission aus diesen Antworten keine Schlussfolgerungen ziehen. In der Tat war die mangelnde Bereitschaft zur Mitarbeit seitens der indonesischen Regierung und der Lieferanten von Rohpalmöl ein weiteres Indiz dafür, dass die Rohpalmöl-Lieferanten den Anweisungen der indonesischen Regierung im Hinblick auf die Unterstützung der Biodieselhersteller Folge leisteten.
- (144) Auch ist die Behauptung der indonesischen Regierung, dass die Kommission die Antwort von PTPN nicht berücksichtigt habe, nicht gerechtfertigt. Wie bereits zuvor erläutert, hat die Kommission PTPN mehrmals erfolglos zur Mitarbeit aufgefordert. Wie in den Erwägungsgründen 29 und 30 der vorläufigen Verordnung dargelegt, stellte die Kommission fest, dass PTPN, das zu 100 % im Eigentum der indonesischen Regierung steht, Anhang B des an die indonesische Regierung gerichteten Fragebogens nicht fristgerecht beantwortet hat. Aus diesem Grund hat die Kommission an die indonesische Regierung ein Schreiben gemäß Artikel 28 gerichtet, das sich auf die spezifischen Informationen beschränkte, die nicht übermittelt wurden. Wie in Erwägungsgrund 98 der vorläufigen Verordnung ausgeführt, übermittelte die indonesische Regierung am 30. Juni 2019 eine Antwort betreffend Anhang B für PTPN. Dies erfolgte lange nach Ablauf der Frist für die Übermittlung dieser Information (14. März 2019) und nach dem Kontrollbesuch bei der indonesischen Regierung. Die Stellungnahme wurde daher lange nach Ablauf der Frist übermittelt, die Informationen waren nicht nachprüfbar, und die indonesische Regierung hat nicht nach besten Kräften im Sinne des Artikels 28 der Grundverordnung gehandelt. Jedenfalls hat die Kommission alle von PTPN erbrachten Nachweise herangezogen, die nachprüfbar waren. Daher hat die Kommission die von PTPN vorgelegten Informationen zusammen mit den anderen verfügbaren Informationen über den Rohpalmöl-Markt in Indonesien angemessen bewertet.
- (145) Nach der endgültigen Unterrichtung brachten die indonesische Regierung, Permata und Wilmar vor, dass die Kommission zu Unrecht das Vorliegen einer Betrauung oder Anweisung gegenüber den Lieferanten von Rohpalmöl festgestellt habe, und zwar aus folgenden Gründen:
- a) Die Ausfuhrbeschränkungen seien nicht dazu bestimmt, die Biodieselbranche zu unterstützen, und jegliche Auswirkung auf die Preise sei eine bloße Nebenwirkung der Maßnahmen;
 - b) PTPN setzte seine Preise mittels Ausschreibungsverfahren fest und sei rentabel;
 - c) aus der Angleichung der Preise der Rohpalmöl-Lieferanten an die von PTPN werde keine Betrauung oder Anweisung ersichtlich;
 - d) die Rohpalmöl-Lieferanten seien rationale Marktteilnehmer, und die Kommission habe es verabsäumt, ihre Antworten zu überprüfen;
 - e) der Kommission sei es nicht gelungen, einen nachweisbaren Zusammenhang zwischen den über PTPN erfolgten Maßnahmen der indonesischen Regierung und dem Verhalten der Lieferanten von Rohpalmöl zu belegen. Laut der indonesischen Regierung sei PTPN aufgrund seines begrenzten Marktanteils nicht in der Lage, Marktpreise festzusetzen.
- (146) Zunächst stellte die Kommission fest, dass die Ausfuhrabgabe ausdrücklich zur Finanzierung des OPPF bestimmt ist, der seinem Zweck zufolge die gesamte Palmölindustrie, tatsächlich aber nur die Biodieselbranche unterstützt, wie in Erwägungsgründen 76 und 77 der vorläufigen Verordnung erläutert wurde. Darüber hinaus kam die Kommission zu dem Schluss, dass die indonesische Regierung die Biodieselbranche auch unterstützt, indem sie Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung stellt. Erreicht wird dieses Ziel durch eine Kombination unterschiedlicher Maßnahmen, einschließlich der Ausfuhrabgabe.
- (147) Nach Auffassung der Kommission werden mit der Erhebung der Ausfuhrabgabe seit ihrer Einführung zwei unterschiedliche Ziele verfolgt: den OPPF zu finanzieren und — im Zusammenspiel mit einer Reihe anderer Maßnahmen — die inländischen Preise zu drücken. Der Kommission zufolge hat die indonesische Regierung bewusst (und erfolgreich) versucht, auf dem Markt diese Wirkung zu erzielen; es handelt sich keineswegs um eine bloße Nebenwirkung einer staatlichen Politik.

- (148) In Bezug auf das Vorbringen, dass PTPN seine Preise mittels Ausschreibungsverfahren festsetze, deren Ergebnisse somit als Marktpreise anzusehen seien, erinnerte die Kommission daran, dass sie sich, wie in den Erwägungsgründen 91 bis 99 und 126 der vorläufigen Verordnung dargelegt, angesichts der mangelnden Kooperationsbereitschaft der Lieferanten von Rohpalmöl und von PTPN auf die verfügbaren Informationen stützen musste. In ihren Stellungnahmen zur vorläufigen Verordnung legte keiner der ausführenden Hersteller Beweise dafür vor, wie sie ihre Angebote für Rohpalmöl formulieren, die über die vage Behauptung, dass diese im Allgemeinen auf „Weltmarktpreisen“ beruhen, hinausgingen. Es lagen jedoch keine direkten Belege dafür vor, wie die Lieferanten von Rohpalmöl ihre Preise festlegten; vielmehr lässt sich aufgrund der Sachlage eine Angleichung an den von PTPN festgesetzten feststellen.
- (149) Wilmar hob in seiner Stellungnahme zur endgültigen Unterrichtung hervor, dass die Vertreter der Kommission sich beim Kontrollbesuch in ihren Betrieben danach erkundigt hätten, wie die Entscheidung über das im Rahmen der jeweiligen Ausschreibung von PTPN zu unterbreitende Preisangebot zustande kommt. Wilmar fügte hinzu, dass sich im nachfolgenden Kontrollbericht kein Hinweis auf fehlende Informationen finde. Dazu stellte die Kommission fest, dass Wilmar den sehr vagen Charakter der von dem Unternehmen in diesem Zusammenhang zur Verfügung gestellten Informationen nicht bestreitet. Darüber hinaus merkte die Kommission an, dass Wilmar es trotz wiederholter Aufforderung durch die Kommission nicht für angemessen hielt, diesen Mechanismus im weiteren Verlauf der Untersuchung ausführlicher zu erklären.
- (150) Da keine nachprüfbaren Beweise zur Untermauerung dieser Behauptung vorlagen, wies die Kommission dieses Vorbringen zurück. Anstatt ihre Preise an den internationalen Preisen auszurichten, folgen die Lieferanten von Rohpalmöl den de facto von PTPN festgesetzten Preisen für Rohpalmöl.
- (151) In Bezug auf die Behauptung der Rentabilität von PTPN merkte die Kommission zusätzlich zu den bereits in den Erwägungsgründen 125 und 144 getroffenen Feststellungen an, dass die indonesische Regierung nach der endgültigen Unterrichtung den geprüften Jahresabschluss von PTPN für 2018 verspätet vorgelegt hatte. Zudem wurde nur für einen Teil des Abschlusses eine Übersetzung übermittelt. Aus dem Jahresabschluss 2018 scheint hervorzugehen, dass PTPN 2018 rentabel war. Die Kommission konnte dies jedoch nicht beurteilen, da wichtige Teile des Abschlusses nicht übersetzt wurden und weil im Abschluss nicht nur die Einnahmen aus den Verkäufen von Rohpalmöl, sondern aus den Verkäufen aller Waren enthalten waren. Wie bereits ausgeführt, wurden die Informationen, die die Verkäufe von Rohpalmöl sowie das Unternehmen als Ganzes betreffen, außerdem verspätet vorgelegt und konnten daher nicht überprüft werden. Hinzu kommt, dass PTPN nicht an der Untersuchung mitarbeitete. Die Kommission gelangte daher zu dem Schluss, dass die Richtigkeit der Behauptung nicht beurteilt werden konnte, weshalb das Vorbringen zurückgewiesen werden musste. Was das Vorbringen unter Buchstabe b betrifft, so hat die Kommission in Erwägungsgrund 133 der vorläufigen Verordnung dargelegt, dass PTPN de facto nicht verpflichtet ist, einen höheren Preis vorzuschlagen, wenn die eingegangenen Angebote unter der „Preisvorstellung“ für den betreffenden Tag liegen. In der Tat konnte die Kommission während des Kontrollbesuchs bestätigen, dass PTPN regelmäßig Angebote unterhalb eines solchen Preises akzeptierte. Darüber hinaus stellte die Kommission fest, dass die indonesische Regierung Einfluss auf die Entscheidungen von PTPN in Bezug auf seine Preispolitik nehmen kann und dies auch tut. ⁽¹⁸⁾
- (152) In Bezug auf die Behauptung, die Ausrichtung der Preise der Rohpalmöl-Lieferanten an den täglichen PTPN-Preisen sei kein Hinweis auf eine Betrauung oder Anweisung, sondern vielmehr darauf, dass keine Marktverzerrung vorliege, merkte die Kommission an, dass alle unabhängigen Rohpalmöl-Lieferanten Preise anboten, die entweder gleich hoch oder niedriger waren als der tägliche PTPN-Preis. Nach Meinung der Kommission kann dies kein Indiz für eine unverzerrte Marktdynamik sein, da es widersinnig wäre, wenn in einem auf Wettbewerb basierenden Markt kein Lieferant von Rohpalmöl zu einem höheren Preis als zu dem von einem Konkurrenten festgelegten verkaufen würde, es sei denn, dieser Konkurrent setzt tatsächlich den Höchstpreis für die betreffende Ware auf dem Markt fest und die Regierung verpflichtet oder veranlasst alle anderen Marktteilnehmer dazu, diese Obergrenze einzuhalten.
- (153) Hinsichtlich der Behauptung der indonesischen Regierung, die Hersteller von Rohpalmöl seien rationale Marktteilnehmer, da 70 % des Rohpalmöls ausgeführt werden, bemerkte die Kommission, dass öffentlichen Quellen zufolge der Inlandsverbrauch von Rohpalmöl 30 % der Produktion ausmacht. ⁽¹⁹⁾ Dies bedeutet, dass die Hersteller von Rohpalmöl erst die Inlandsnachfrage vollständig befriedigen und sich danach dem Ausfuhrmarkt zuwenden. Der Umstand, dass 70 % der Rohpalmöl-Produktion ausgeführt werden, steht daher nicht im Widerspruch zu der Feststellung, dass den Lieferanten von Rohpalmöl eine rationale Wahlmöglichkeit verwehrt wird, ganz im Gegenteil.

⁽¹⁸⁾ Wie in Erwägungsgrund 133 der vorläufigen Verordnung ausgeführt: „[...] Liegt das Angebot eines potenziellen Käufers unterhalb der „Preisvorstellung“, so wird der Board of Directors befasst, der entscheiden kann, das Angebot anzunehmen. Bei ihrem Kontrollbesuch fand die Kommission bestätigt, dass derartige Entscheidungen regelmäßig getroffen werden. Aus der Tatsache, dass Preisentscheidungen bei PTPN vom Board of Directors getroffen werden, in dem einzig die indonesische Regierung vertreten ist, wird jedenfalls ersichtlich, dass die indonesische Regierung maßgebliche Kontrolle über PTPN und sein Preisverhalten ausübt.“

⁽¹⁹⁾ GAIN-Jahresbericht 2019 über Ölsaaten und ihre Derivate in Indonesien.

Wenn sich die indonesischen Rohpalmöl-Lieferanten rational verhalten würden, würden sie nicht die Binnennachfrage befriedigen, sondern ihre gesamte oder zumindest einen deutlich größeren Teil ihrer Produktion ausführen, wodurch sie höhere Gewinne erzielen könnten. Diese potenziellen zusätzlichen Gewinne aus den Ausfuhren werden durch Ausfuhrbeschränkungen begrenzt, die die indonesische Regierung einsetzt, um die Lieferanten von Rohpalmöl zu veranlassen, auf dem Inlandsmarkt zu verkaufen und den örtlichen Bedarf zu decken. Die Tatsache, dass die gesamte Inlandsnachfrage befriedigt wird, deutet daher eher darauf hin, dass die indonesische Regierung ihr Ziel erreicht hat, auf dem Inlandsmarkt für Preise zu sorgen, die für die Hersteller von Biodiesel günstig sind.

- (154) In ihrer Stellungnahme zur endgültigen Unterrichtung brachte Wilmar weiter vor, dass die Tatsache, dass nach der Festsetzung der Ausfuhrabgabe auf null der Anteil der Ausfuhren von Rohpalmöl nicht gestiegen sei, ein Beweis dafür sei, dass die Kommission zu Unrecht zu dem Schluss gelangt sei, dass mit der Ausfuhrabgabe Rohpalmöl im Land gehalten und der Preis gedrückt werden solle.
- (155) Wie die Kommission in diesem Zusammenhang feststellte, deuteten die von Wilmar vorgelegten Daten darauf hin, dass der Inlandsverbrauch gestiegen ist und daher ein größerer Teil der gesamten Produktion von Rohpalmöl darauf entfiel. Diese Entwicklung würde das Vorbringen von Wilmar untermauern, wenn die indonesische Regierung ihre Absicht bekundet hätte, das System der Ausfuhrbeschränkungen zu beenden. Wie jedoch in Erwägungsgrund 108 dargelegt, beabsichtigt die indonesische Regierung nicht, das System der Ausfuhrbeschränkungen zu beenden. Es ist vielmehr klar, dass der Zollsatz im Rahmen des Systems der Ausfuhrbeschränkungen als Reaktion auf externe Faktoren, nämlich den weltweiten Rückgang der Palmölpreise, einfach auf null gesetzt wurde. Alle indonesischen Hersteller sind sich der Tatsache vollends bewusst, dass dies nur vorübergehend gilt, und geben daher weiterhin der Befriedigung der Inlandsnachfrage den Vorrang.
- (156) In seiner Antwort legte Wilmar auch Preisinformationen vor und argumentierte, dass die inländischen Rohpalmöl-Preise seit der Festsetzung der Ausfuhrabgabe auf null nicht wesentlich gestiegen seien. Die Kommission analysierte diese Informationen und stellte fest, dass sie die Quelle der von Wilmar verwendeten Daten nicht ermitteln konnte, weshalb sie auch deren Richtigkeit weder prüfen noch beurteilen konnte. Die Kommission wies jedoch darauf hin, dass aus diesen Daten, sofern sie verlässlich sind, ersichtlich wird, dass sich der Inlandspreis an den Ausfuhrpreisen orientiert, ungeachtet der zeitlichen Begrenztheit der Festsetzung der Ausfuhrabgabe auf null. Besonders hervorzuheben ist, dass, während der durchschnittliche Unterschied zwischen den beiden Preisen im Untersuchungszeitraum bei etwa 50 USD/Tonne lag, aus den von Wilmar vorgelegten Daten hervorging, dass sich die Inlandspreise den Ausfuhrpreisen angenähert haben und die Differenz nun weniger als 20 USD/Tonne ausmacht. Die Tatsache, dass der Inlandspreis in absoluten Zahlen nicht wesentlich gestiegen ist, ist lediglich darauf zurückzuführen, dass die Weltmarktpreise gesunken sind.
- (157) Nach Ansicht der Kommission wird dadurch ihre Feststellung untermauert, dass das System der Ausfuhrbeschränkungen zusammen mit den anderen Maßnahmen unter anderem darauf abzielt, die inländischen Preise für Rohpalmöl zu drücken.
- (158) Zum Vorbringen der indonesischen Regierung, die Kommission habe die Antworten der unabhängigen Lieferanten von Rohpalmöl nicht geprüft, stellt die Kommission fest, dass es sich hierbei um eine sachlich falsche Behauptung handelt. Wie die Kommission bereits in Erwägungsgrund 143 dargelegt hat, analysierte sie alle eingegangenen Antworten sorgfältig, stellte jedoch fest, dass die meisten Antworten unvollständig waren, in vielen Fällen keine Informationen zur Rentabilität enthielten und einige ohne nichtvertrauliche Versionen übermittelt wurden.
- (159) Zusätzlich zu diesem Vorbringen machte die indonesische Regierung geltend, dass die Feststellungen der Kommission in der endgültigen Unterrichtung, auf die in Erwägungsgrund 143 Bezug genommen wird, unzutreffend seien; in den nichtvertraulichen Unterlagen habe sie keine Hinweise auf die Erinnerungsschreiben finden können. Die Kommission verwies hinsichtlich dieses Vorbringens darauf, dass diese Erinnerungsschreiben Teil der vertraulichen Unterlagen sind und dass sie auf der Liste der Dokumente zur eingeschränkten Verwendung, die interessierten Parteien zur Verfügung stehen, eingesehen werden können. Die Kommission legte der indonesischen Regierung dennoch während einer Anhörung am 16. Oktober 2019 eine Liste der relevanten Referenznummern vor. Die Kommission wies darauf hin, dass die Fragebogen für unabhängige Rohpalmöl-Lieferanten Teil des an die indonesische Regierung übermittelten Fragebogens waren, weshalb die Verantwortung für die Koordinierung, die Erhebung und die Gewährleistung der fristgerechten Übermittlung der vollständigen Antworten ausschließlich der indonesischen Regierung zukam.
- (160) Was das Vorbringen unter Buchstabe e betrifft, hat die Kommission in den Erwägungsgründen 124 bis 143 der vorläufigen Verordnung dargelegt, wie die indonesische Regierung über PTPN die Preise auf dem indonesischen Inlandsmarkt vorgibt, und wie alle unabhängigen Lieferanten von Rohpalmöl diesen Preisangaben folgen. In ihrer Stellungnahme zur endgültigen Unterrichtung erklärte die indonesische Regierung, dass dies im Lichte des begrenzten Marktanteils von PTPN unwahrscheinlich sei. Die Kommission stellte jedoch fest, dass die indonesische Regierung keinerlei Beweise vorlegte, um ihre Behauptung zu untermauern und den Feststellungen der Kommission zu widersprechen.

- (161) Vor diesem Hintergrund wies die Kommission die Vorbringen der indonesischen Regierung und der ausführenden Hersteller zurück und bestätigte die Feststellung der Kommission hinsichtlich Betrauung und Anweisung.

3.2.3. Nichterbringung des Nachweises einer Einkommens- oder Preisstützung nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b der Grundverordnung

- (162) Nach der vorläufigen Unterrichtung brachten die indonesische Regierung und die ausführenden Hersteller vor, dass die Kommission das Vorliegen einer Einkommens- und Preisstützung zugunsten der Hersteller von Biodiesel nicht in einer dem in der WTO-Rechtsprechung vorgeschriebenen Standard genügenden Weise nachgewiesen habe.
- (163) In diesem Zusammenhang merkte die Kommission an, dass weder die indonesische Regierung noch die ausführenden Hersteller neue Informationen oder Beweise vorlegten, um die Behauptung des Nichtvorliegens einer Einkommens- oder Preisstützung zu untermauern. In den in diesem Zusammenhang gemachten Vorbringen wird lediglich der von der Kommission vollzogene Auslegung der Rechtsprechung widersprochen. Die Kommission vertrat die Auffassung, dass die in Abschnitt 3.3.3.7 der vorläufigen Verordnung durchgeführte Analyse den in der Grundverordnung, dem Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen und der WTO-Rechtsprechung festgelegten Beweisanforderungen genügt.
- (164) Da keine neuen Fakten vorliegen, die eine Neubewertung ihrer Feststellung notwendig machen könnten, bestätigte die Kommission die Schlussfolgerung in Abschnitt 3.3.3.7 der vorläufigen Verordnung.
- (165) Nach der endgültigen Unterrichtung machte die indonesische Regierung geltend, die Kommission habe zu Unrecht das Vorliegen einer Einkommens- und Preisstützung festgestellt; dies würde nämlich das Bestehen einer Maßnahme voraussetzen, mit der ein bestimmtes Ergebnis erzielt werde, und die nicht nur eine zufällige Auswirkung auf die Preise habe.
- (166) In dieser Frage hat die Kommission bereits in den Erwägungsgründen 153 und 160 ausgeführt, dass mit dem Maßnahmenpaket das Ziel verfolgt wird, die Inlandspreise zu regulieren und zu drücken, und dass dies nicht nur ein Nebeneffekt der Politik der indonesischen Regierung ist. Die Kommission merkte auch an, dass weder die indonesische Regierung noch die ausführenden Hersteller neue Informationen oder Beweise vorgelegt hätten, um die Behauptung des Nichtvorliegens einer Einkommens- oder Preisstützung zu untermauern.
- (167) Wilmar machte geltend, dass die Kommission seine Vorbringen anlässlich der vorläufigen Unterrichtung nicht berücksichtigt habe, und forderte die Kommission auf, dies zu tun.
- (168) Entgegen der Behauptung von Wilmar hat die Kommission diese Vorbringen geprüft und festgestellt, dass diese keine neuen Fakten enthielten, wie in Erwägungsgrund 163 ausgeführt wurde. Wilmar erklärt darin vielmehr, warum es die von der Kommission vertretene Auslegung der Rechtsprechung der WTO und des vorliegenden Sachverhalts nicht teilt. In ihrer Stellungnahme äußert sich Wilmar auch zu dem seiner Ansicht nach korrekten kontrafaktischen Szenario.
- (169) Zur Klarstellung hielt die Kommission erneut fest, dass sie mit der von Wilmar in Abschnitt III.B.3 seiner Stellungnahme zur vorläufigen Verordnung enthaltenen Auslegung der WTO-Rechtsprechung und des Sachverhalts nicht übereinstimmte, und bestätigte ihre Schlussfolgerung in Abschnitt 3.3.3.7 der vorläufigen Verordnung vollinhaltlich.

3.2.4. Fehlender Nachweis des Bestehens eines Vorteils: Fehler bei der Ermittlung des geeigneten Bezugswertes

- (170) In der vorläufigen Verordnung vertrat die Kommission die Ansicht, dass die FOB-Rohpalmöl-Ausfuhrpreise von Indonesien in die übrige Welt, wie sie in der indonesischen Ausfuhrstatistik aufgeführt sind, ein geeigneter Bezugswert sind, da sie nach den Grundsätzen des freien Marktes festgelegt sind, mit den Preisen anderer Waren auf ausländischen Märkten im Wettbewerb stehen, die vorherrschenden Marktbedingungen in Indonesien widerspiegeln und nicht durch staatliche Eingriffe verzerrt werden. Darüber hinaus war nach Auffassung der Kommission die gewählte Bemessungsgrundlage die bestmögliche Annäherung an den ohne Eingriffe der indonesischen Regierung zu erwartenden unverzerrten Inlandspreis. Die Kommission war ferner der Ansicht, dass die als Bezugswert herangezogenen FOB-Preise mit internationalen Preisen (z. B. dem CIF-Preis in Rotterdam) übereinstimmen.
- (171) Die Kommission berechnete die Höhe der anfechtbaren Subvention daher für jeden ausführenden Hersteller nach Maßgabe des dem Empfänger erwachsenden Vorteils, der für den Untersuchungszeitraum festgestellt wurde. Die Kommission bewertete den Vorteil als die Summe der Differenzen zwischen den für im Inland erworbenes Rohpalmöl gezahlten Preisen und dem pro Monat des Untersuchungszeitraums berechneten Referenzpreis für Rohpalmöl.

- (172) Die indonesische Regierung, Wilmar und Permata machten geltend, dass die Kommission einen Fehler begangen habe, 1) insofern als sie diesen Bezugswert als geeignet betrachtet habe, und 2) bei der Berechnung des Gesamtvorteils. Laut der indonesischen Regierung, Wilmar und Permata sei dies darauf zurückzuführen, dass die Ausfuhrabgabe im FOB-Ausfuhrpreis enthalten sei, weshalb dieser verzerrt sei. Auch der EBB stellte eine sehr ähnliche Behauptung auf.
- (173) Die Kommission merkte an, dass die Behauptung, der Ausfuhrpreis sei verzerrt, im Wesentlichen darauf abzielt, die Argumentation in diesem Fall umzukehren. Während die Kommission der Ansicht war, dass die inländischen Preise für Rohpalmöl künstlich niedrig sind, machen die Ausführer geltend, dass die Ausfuhrpreise (die in etwa den internationalen Preisen entsprechen) zu hoch seien. Anders ausgedrückt behaupten die Ausführer, dass die Ausfuhrpreise wegen der Ausfuhrabgabe zu hoch seien. Es ist jedoch umgekehrt: der Inlandspreis wird unter anderem durch die Ausfuhrabgabe verzerrt. Schließlich machte die indonesische Regierung selbst geltend, dass die Ausfuhrabgabe nicht in dem von der Kommission für ihre Berechnungen verwendeten Ausfuhrpreis enthalten sei. ⁽²⁰⁾ Die Kommission nahm dieses Vorbringen der indonesischen Regierung zur Kenntnis. Sie war jedoch der Auffassung, dass die Auswirkungen der Ausfuhrabgabe im FOB-Preis berücksichtigt werden. Nach Ansicht der Kommission berücksichtigt nämlich der Verkäufer die Verpflichtung zur Entrichtung der Abgabe bei der Festsetzung des Ausfuhrpreises, der anschließend den Behörden der indonesischen Regierung für statistische Zwecke übermittelt wird.
- (174) Wie außerdem in Erwägungsgrund 198 der vorläufigen Verordnung dargelegt, erachtete die Kommission den monatlichen FOB-Ausfuhrpreis, der in indonesischen Statistiken angegeben wurde, als den am besten geeigneten Bezugswert. Die Kommission hielt diesen Bezugswert als für die einzelnen Kaufvorgänge geeignet. Die Kommission stellte fest, dass der FOB-Incoterms des Referenzpreises und die Incoterms der von den ausführenden Herstellern getätigten inländischen Kaufvorgänge vergleichbar waren. In diesem Zusammenhang gingen bei der Kommission keine Stellungnahmen von interessierten Parteien ein.
- (175) Darüber hinaus machte Wilmar geltend, dass der Kommission bei der Berechnung der Höhe des ihm entstandenen Vorteils ein Fehler unterlaufen sei, da sie die Höhe des Betrags, um den der Kaufpreis für Rohpalmöl den Referenzpreis überschreitet, von der Berechnung des Vorteils hätte abziehen müssen. Dazu merkte die Kommission an, dass sie nur die Geschäftsvorgänge berücksichtigt hatte, bei denen ein Vorteil gewährt wurde (d. h., wenn der von den ausführenden Herstellern gezahlte Preis unter dem Referenzpreis lag). Bei diesen Transaktionen führt das betreffende Programm zu Vorteilen für die ausführenden Hersteller. Daher wäre es nicht sinnvoll, Beträge aus Transaktionen, bei denen kein Vorteil gewährt wurde, abzuziehen, da sie marktkonform waren. In diesem Sinne merkte die Kommission an, dass das WTO-Panel in der Streitsache *United States — Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China* ⁽²¹⁾ — in der es prüfte, wie das Handelsministerium der Vereinigten Staaten (im Folgenden „USDOC“) die Höhe des Vorteils bestimmt hatte, der aufgrund der strittigen Subvention, die in der Zurverfügungstellung von Kautschuk zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt bestand ⁽²²⁾, entstanden war — feststellte, dass die mutmaßlichen Subventionen „in Bezug auf einen bestimmten Zeitraum analysiert werden müssen, um letztlich zu einer Gesamthöhe der Subventionierung der untersuchten Ware zu gelangen“ ⁽²³⁾, und dass in „Artikel 14 Buchstabe d des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen kein Hinweis auf einen Ausgleich oder „negativen Vorteil“ oder die Bestimmung eines Mittelwerts über den gesamten Untersuchungszeitraum für eine bestimmte Ware enthalten ist“ ⁽²⁴⁾. Bei dem Vergleich handelt es sich um einen Vergleich der einzelnen Kaufvorgänge mit ihrem jeweils eigenen Bezugswert. Die Kommission verglich die einzelnen Kaufvorgänge, um das Vorliegen eines Vorteils und dessen Höhe zu bestimmen. Die Höhe der Subvention ergibt sich aus der Summe der ermittelten Vorteile pro Kaufvorgang. Das Vorbringen wurde daher zurückgewiesen.

⁽²⁰⁾ t19.005028.

⁽²¹⁾ Siehe Panelbericht, *United States — Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China* (WT/DS379/R), Rn. 11.38–11.69.

⁽²²⁾ Das USDOC berechnete für jeden Typ von Kautschuk monatliche Marktreferenzpreise auf der Grundlage der tatsächlich seitens der Reifenhersteller erfolgten Käufe von Kautschuk aus privaten Quellen und ermittelte anhand dieser monatlichen Bezugswerte, ob ein Vorteil gewährt wurde. Das USDOC addierte für jeden Reifenhersteller die positiven Beträge des so für jeden Typ Kautschuk berechneten Vorteils, um für den Untersuchungszeitraum den einem bestimmten Reifenhersteller erwachsenen Gesamtvorteil für einen bestimmten Typ Kautschuk zu erhalten. Die Gesamtbeträge dieser Vorteile pro Vorleistung/Ware wurden dann addiert, um den Gesamtvorteil zu erhalten, der dem Reifenhersteller während des Untersuchungszeitraums aufgrund der staatlichen Zurverfügungstellung von Kautschuk aller Typen als Vorleistung zugutekam. China machte geltend, dass, wenn einige Käufe während des Untersuchungszeitraums für einen über dem Referenzpreis oder über dem Marktpreis liegenden Preis getätigt würden, der volle Betrag dieser „negativen“ Vorteile, gemessen am Referenzpreis, im gesamten Untersuchungszeitraum von Rechts wegen mit den „positiven“ Vorteilen ausgeglichen werden müsse.

⁽²³⁾ Siehe Panelbericht, *United States — Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China* (WT/DS379/R), Rn. 11.45. Siehe im gleichen Sinne auch das Urteil des Gerichts vom 10. April 2019, T-300/16, *Jindal Saw*, ECLI:EU:T:2019:235, Rn. 180 bis 182.

⁽²⁴⁾ Siehe Panelbericht, *United States — Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China* (WT/DS379/R), Rn. 11.47.

- (176) Nach der endgültigen Unterrichtung brachte die indonesische Regierung außerdem vor, die Kommission habe das Vorliegen eines Vorteils nicht nachgewiesen, da es 1) unlogisch sei, auf einem wettbewerbsorientierten Finanzmarkt einen Vorteil in Form von Ausfuhrbeschränkungen festzustellen, und da 2) die inländischen Preise für Rohpalmöl sich an der Dynamik eines wettbewerbsorientierten Marktes orientieren.
- (177) In diesem Zusammenhang weist die Kommission erneut darauf hin, dass der Vorteil in diesem Fall in der Zurverfügungstellung von Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt liegt. Der erste Einwand der indonesischen Regierung wird daher zurückgewiesen.
- (178) Was den Einwand der indonesischen Regierung anbelangt, dass sich die Inlandspreise für Rohpalmöl an der Dynamik eines wettbewerbsorientierten Marktes ausrichten, verweist die Kommission auf die insbesondere in Erwägungsgrund 151 durchgeführte Analyse.
- (179) Die Kommission hielt daher an ihrer Schlussfolgerung fest, dass den ausführenden Herstellern durch dieses System ein Vorteil verschafft wird.
- (180) Nach Ansicht der indonesischen Regierung habe die Kommission außerdem einen falschen Bezugswert herangezogen, vor allem weil der verwendete Wert die Ausfuhrabgabe einbeziehe; diese sollte vom Bezugswert abgezogen werden.
- (181) In diesem Zusammenhang stellte die Kommission einen Widerspruch zwischen der Erklärung der indonesischen Regierung und ihrer Antwort auf das Schreiben zur Anforderung noch fehlender Informationen vom 14. März 2019 fest. In dieser Antwort führte die indonesische Regierung Folgendes aus: „Die indonesische Regierung bestätigt, dass die Statistiken zu den Ausfuhren in die EU nur Biodiesel betreffen, der in Indonesien hergestellt wird. Der angegebene Wert der Ausfuhr ist FOB, die Ausfuhrsteuer/abgabe ist nicht enthalten.“ Wie von der Kommission außerdem angemerkt, hat die indonesische Regierung keine zusätzlichen Fakten zur Untermauerung ihrer Erklärung vorgelegt. Wie in Erwägungsgrund 173 dargelegt, vertrat die Kommission die Auffassung, dass die Auswirkungen der Ausfuhrabgabe in der Praxis im gemeldeten FOB-Ausfuhrpreis berücksichtigt werden.
- (182) Wilmar behauptete, dass der zur Berechnung des Vorteils herangezogene Bezugswert überhöht sei, da es sich um einen „ausländischen“ Bezugswert handle. Es sollte jedoch daran erinnert werden, dass die Kommission im Zuge der Ermittlung des präzisesten und am besten geeigneten Bezugswertes keine „ausländischen“ Bezugswerte herangezogen hat, wie zum Beispiel die in Malaysia verfügbaren Bezugswerte oder den CIF Rotterdam für Europa. Die indonesischen Ausfuhrpreise wurden herangezogen, weil es sich um indonesische Preise (also inländische Preise) handelt und sie eine zuverlässige marktbasierende Grundlage für Vergleichszwecke darstellten. Daher wurde dieses Vorbringen zurückgewiesen.
- (183) Die Kommission hielt somit an der Schlussfolgerung in Erwägungsgrund 172 fest.

3.2.5. Spezifität

- (184) Nach der endgültigen Unterrichtung brachte die indonesische Regierung vor, dass es der Kommission nicht gelungen sei, die Spezifität des Programms nachzuweisen. Nach Ansicht der indonesischen Regierung sei eine Subvention dann spezifisch, wenn sie sich allein auf einen einzelnen Wirtschaftszweig bezieht.
- (185) Die Kommission teilte diese Ansicht nicht. Sie wies darauf hin, dass das Panel in „US — Upland Cotton“ ausführte, dass eine Subvention nach dem Wortlaut des Artikel 2 des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen dann „spezifisch“ sei, wenn sie für ein Unternehmen oder einen Wirtschaftszweig oder eine Gruppe von Unternehmen oder Wirtschaftszweigen (im Übereinkommen als „bestimmte Unternehmen“ bezeichnet) im Zuständigkeitsbereich der gewährenden Behörde spezifisch ist. Das Panel erklärte ferner, dass sich „Spezifität“ auf eine Gruppe von Wirtschaftszweigen erstreckt, da der Begriff „bestimmte Unternehmen“ am Beginn von Artikel 2.1 weit gefasst und ein Unternehmen oder einen Wirtschaftszweig oder eine Gruppe von Unternehmen oder Wirtschaftszweigen gemeint sei. ⁽²⁵⁾
- (186) In *US — Anti-Dumping and Countervailing Duties (China)* führte das Berufungsgremium hinsichtlich der Bedeutung von „bestimmte Unternehmen“ in Artikel 2 aus, dass eine Subvention nach Artikel 2.1 Buchstabe a des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen unter anderem dann spezifisch sei, wenn der Zugang zu dieser Subvention „bestimmten Unternehmen“ mittels ausdrücklicher Beschränkung vorbehalten wird. Im einleitenden Text von Artikel 2.1 werde festgehalten, dass sich der Begriff „bestimmte Unternehmen“ auf „ein Unternehmen oder einen Wirtschaftszweig oder eine Gruppe von Unternehmen oder Wirtschaftszweigen“ bezieht.

⁽²⁵⁾ Panelbericht, United States — Subsidies on Upland Cotton, WT/DS267/R, Add.1 bis Add.3 und Corr.1, angenommen am 21. März 2005, in der durch den Bericht des Berufungsgremiums WT/DS267/AB/R, DSR 2005: II, S. 299 geänderten Fassung, Rn. 7.1140.

Das Berufungsgremium merkte an, dass „bestimmt“ wie folgt definiert sei: „bekannt und konkretisiert, aber nicht ausdrücklich genannt; (mit Substantiv Sing.) ein(e) besondere(s), (mit Substantiv Pl.) besondere, konkrete“. Das Wort „Gruppe“ werde wiederum im Allgemeinen definiert als „Personen oder Dinge, die aufgrund eines gegenseitigen oder gemeinsamen Bezugs oder Zwecks als Einheit oder als Ganzes betrachtet werden oder aufgrund ihrer Ähnlichkeit gemeinsam eingeordnet werden.“ In Bezug auf die mit „bestimmt“ und „Gruppe“ qualifizierten Substantive stellte das Berufungsgremium fest, dass „Unternehmen“ als „Firma, Betrieb“ definiert werden könne, während „Wirtschaftszweig“ „produktive Arbeit in einer bestimmten Form oder Branche; Gewerbe, Fertigung“ bezeichne. Das Berufungsgremium verwies darauf, dass das Panel in „US — Upland Cotton“ festgehalten habe, dass „Wirtschaftszweig oder Gruppe von Wirtschaftszweigen“ sich im Allgemeinen auf die Art der von diesem/dieser hergestellten Ware beziehe; dass der Begriff „Wirtschaftszweig“ sich „auf die Hersteller bestimmter Waren“ beziehe; und dass der „Umfang dieses Begriffs des Wirtschaftszweigs“ in einem „konkreten Fall von unterschiedlichen Faktoren abhängen könne“. Daraus leitete das Berufungsgremium ab, dass die Bezeichnung „bestimmte Unternehmen“ sich auf ein einzelnes Unternehmen oder einen Wirtschaftszweig oder eine Gruppe von Unternehmen oder Wirtschaftszweigen beziehen könne, die bekannt und konkretisiert seien. Das Berufungsgremium stimmte jedoch mit China überein, dass dieses Begriffskonzept „mit einer gewissen Unschärfe behaftet“ sei, und pflichtete dem Panel in „US — Upland Cotton“ bei, dass die Feststellung, ob eine Reihe von Unternehmen oder Wirtschaftszweigen „bestimmte Unternehmen“ darstellen, „nur von Fall zu Fall“ getroffen werden könne. ⁽²⁶⁾

- (187) Die Kommission stellte daher fest, dass nach der Rechtsprechung der WTO eine Subvention, um spezifisch zu sein, sich nicht auf einen einzelnen Wirtschaftszweig beziehen muss, sondern dass sie sich auch auf „eine Gruppe von Unternehmen oder Wirtschaftszweigen beziehen kann, die bekannt und konkretisiert“ sind. Im vorliegenden Fall kam die Kommission in Erwägungsgrund 202 der vorläufigen Verordnung zu dem Schluss, dass die Maßnahmen spezifisch sind, da die Unternehmen, die in der Palmölwertschöpfungskette tätig sind, davon profitieren. Daher kam die Kommission im Einklang mit der WTO-Rechtsprechung zu dem Schluss, dass die Maßnahmen spezifisch sind, weil sie sich auf „eine Gruppe von Unternehmen oder Wirtschaftszweigen beziehen, die bekannt und konkretisiert sind“. Das Vorbringen der indonesischen Regierung wird daher zurückgewiesen.

3.3. Staatliche Unterstützung der Biodieselbranche durch die Befreiung von Einfuhrzöllen auf Maschinen, die in Gebiete unter zollamtlicher Überwachung (im Folgenden „Bonded Zones“) eingeführt werden

- (188) Wie in Erwägungsgrund 237 der vorläufigen Verordnung angeführt, berechnete die Kommission den Vorteil für die ausführenden Hersteller, der sich aus der Befreiung der Einfuhrzölle auf eingeführte Maschinen ergibt, als den Gesamtbetrag der nicht gezahlten Zölle, die dem Untersuchungszeitraum auf der Grundlage der Nutzungsdauer der zugrunde liegenden Vermögenswerte zugerechnet werden. Die ausführenden Hersteller machten geltend, die Kommission hätte bei der Berechnung der Vorteile, die sie aufgrund der Befreiung von Einfuhrzöllen auf eingeführte Maschinen erhalten hatten, die erhaltenen Beträge über den Gesamtumsatz der betreffenden Unternehmen und nicht nur über den mit der betroffenen Ware erzielten Umsatz verteilen müssen. Die ausführenden Hersteller erklärten, dass dies darauf zurückzuführen sei, dass die Liste der zollfrei eingeführten Maschinen nicht nur Maschinen umfasse, die für die Herstellung von Biodiesel, sondern auch für andere Waren verwendet würden.
- (189) Diesbezüglich hatte die Kommission die Unternehmen bereits mit dem an die ausführenden Hersteller gerichteten Fragebogen aufgefordert, die Liste der Maschinen zur Verfügung zu stellen und ihre Verwendung anzugeben. Die Kommission merkte an, dass keiner der ausführenden Hersteller vor dem Kontrollbesuch, als diese Information hätte geprüft werden können, einen doppelten Verwendungszweck spezifischer Maschinen geltend gemacht hatte. Da diese Behauptung nicht geprüft werden konnte, wurde das Vorbringen zurückgewiesen.
- (190) Was die Einfuhren von Maschinen in Bonded Zones anbelangt, so ging bei der Kommission nach der Veröffentlichung der vorläufigen Verordnung eine Stellungnahme des EBB betreffend die teilweise Mitarbeit von Wilmar in dieser Sache ein. Der EBB erinnerte daran, dass Wilmar die Höhe der Subventionen, die im Rahmen der Bonded-Zones-Subventionsregelung gewährt wurden, nicht offengelegt hat. Des Weiteren wies der EBB darauf hin, dass der gegen Wilmar verhängte vorläufige Zoll nicht der höchste der aufgrund dieser Regelung eingeführten vorläufigen Zölle sei.
- (191) Hierzu bestätigte die Kommission, dass sie gemäß Artikel 28 der Grundverordnung aufgrund der teilweise mangelnden Bereitschaft zur Mitarbeit von Wilmar im Zusammenhang mit Informationen zu Bonded Zones auf die verfügbaren Informationen zurückgegriffen hat.

⁽²⁶⁾ WT/DS379/AB/R (US — Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China), Bericht des Berufungsgremiums vom 11. März 2011, DS 379, Rn. 373.

- (192) Nach der endgültigen Unterrichtung behauptete PT Ciliandra Perkasa, die Kommission habe zu Unrecht sein Vorbringen zurückgewiesen, wonach die Kommission die erhaltenen Beträge über den Gesamtumsatz der betreffenden Unternehmen und nicht nur über den mit der betroffenen Ware erzielten Umsatz hätte verteilen müssen. PT Ciliandra Perkasa begründete dies damit, dass die Kommission aus der vorliegenden Liste hätte ableiten können, ob die einzelnen Maschinen ausschließlich für Biodiesel verwendet werden, oder ob ein doppelter Verwendungszweck besteht.
- (193) Die Kommission merkte in Erwägungsgrund 189 an, dass keiner der ausführenden Hersteller einschließlich PT Ciliandra Perkasa vor dem Kontrollbesuch, als diese Information hätte geprüft werden können, einen doppelten Verwendungszweck spezifischer Maschinen geltend gemacht hatte. Da die Behauptung nicht geprüft werden konnte, wurde das Vorbringen zurückgewiesen.

3.4. Allgemeine Anmerkung zur Methodik der Subventionsberechnung

- (194) Im Anschluss an die vorläufige Unterrichtung brachte Wilmar vor, die Kommission habe die Höhe der Subventionen falsch berechnet, da sie diese dem Umsatz zugerechnet habe. Wilmar behauptet, dass die Kommission nach Artikel 7 Absatz 1 der Grundverordnung die Höhe der Subvention für jede Einheit der subventionierten Ware hätte berechnen müssen und nicht für jedes Programm.
- (195) Die Kommission merkte an, dass keine Subvention nach Maßgabe der hergestellten, produzierten, ausgeführten oder beförderten Menge gewährt wurde. Daher wurde der Gesamtbetrag der Subvention den entsprechenden Umsätzen der Unternehmen der Wilmar-Gruppe zugerechnet, im Einklang mit Artikel 7 Absatz 2 der Grundverordnung, der wie folgt lautet: „Wird die Subvention nicht nach Maßgabe der hergestellten, produzierten, ausgeführten oder beförderten Menge gewährt, so wird die Höhe der anfechtbaren Subvention bestimmt, indem der Gesamtwert der Subvention in angemessener Weise der während des untersuchten Subventionierungszeitraums produzierten, verkauften oder ausgeführten Menge der betreffenden Waren zugerechnet wird.“
- (196) Da keine dieser Subventionen nach Maßgabe der hergestellten, produzierten, ausgeführten oder beförderten Mengen gewährt wird, ist der relevante Umsatz des Unternehmens der geeignetste Nenner. In dieser Hinsicht ist anzumerken, dass der relevante Umsatz auf einer Grundlage ermittelt wurde, die gewährleistet, dass der Verkaufswert der vom begünstigten Unternehmen verkauften Waren so gut wie möglich wiedergegeben wird. Jede andere vorgeschlagene Methode zur Berechnung der Höhe der anfechtbaren Subvention widerspräche den einschlägigen Bestimmungen der Grundverordnung (Artikel 7 und 15) und der administrativen Praxis, die die Kommission bei der Auswahl des angemessenen Zählers/enners für die Zurechnung der Höhe der anfechtbaren Subvention in ihren Antisubventionsverfahren verfolgt. Wilmars Vorbringen wird daher zurückgewiesen.

3.5. Schlussfolgerung zur Subventionierung

- (197) Nach der vorläufigen Unterrichtung gab die indonesische Regierung eine Stellungnahme hinsichtlich des Status der Unterstützung für die Biodieselbranche durch den direkten Transfer von Geldern über den OPPF sowie über die Zurverfügungstellung von Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt ab. Insbesondere gab die indonesische Regierung an, dass der OPPF im September 2018 die Zahlung von Geldern an die Ausfühler von Biodiesel eingestellt habe und dass die Ausfuhrabgabe auf Rohpalmöl seit dem 4. Dezember 2018 auf null gesetzt sei.
- (198) Die Kommission erwiderte, dass beide Programme weiterhin in Kraft sind und nicht förmlich aufgehoben wurden. Die Vorteile, die sich aus diesen Programmen für die ausführenden Hersteller ergeben, werden angesichts ihrer Funktionsweise auch in Zukunft weiter bestehen. Die Zahlungen aus dem OPPF endeten wegen der Differenz zwischen dem Referenzpreis für Mineralöldiesel und dem Referenzpreis für Biodiesel und nicht etwa, weil das Programm beseitigt wurde. Außerdem wurden die Zahlungen aus dem OPPF an die Biodieselhersteller im Dezember 2018 wieder aufgenommen. Die Kommission war daher der Auffassung, dass die Voraussetzungen des Artikels 15 Absatz 1 erfüllt waren, und wies das Vorbringen zurück.
- (199) Die endgültigen Dumpingspannen im Zusammenhang mit den oben beschriebenen Maßnahmen, ausgedrückt als Prozentsatz des CIF-Preises frei Grenze der Union, unverzollt, betragen:

Tabelle 1

Endgültige Subventionsspannen

Unternehmen	Endgültige Subventionsspanne
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %
PT Intibenua Perkasatama und PT Musim Mas (Musim Mas Group)	16,3 %
PT Pelita Agung Agrindustri und PT Permata Hijau Palm Oleo (Permata Group)	18,0 %
PT Wilmar Nabati Indonesia und PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Wilmar Group)	15,7 %
Alle übrigen Unternehmen	18,0 %

4. SCHÄDIGUNG**4.1. Definition des Wirtschaftszweigs der Union und Unionsproduktion**

- (200) Nach der Veröffentlichung der vorläufigen Verordnung erkundigte sich der indonesische ausführende Hersteller Wilmar, ob Masol, ein in die Stichprobe einbezogener spanischer Biodieselhersteller, aufgrund seiner Zugehörigkeit zum indonesischen ausführenden Hersteller Musim Mas und der Tatsache, dass das Unternehmen sowohl Biodiesel kaufe als auch in der Union herstelle, als Mitglied des Wirtschaftszweigs der Union angesehen werde.
- (201) Die Kommission vertrat die Auffassung, dass Masol unter die Definition des Wirtschaftszweigs der Union fällt, da das Unternehmen Biodiesel in seinen Anlagen in der Union herstellt. Darüber hinaus kann die Kommission nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a der Grundverordnung Unionshersteller selbst dann in die Definition des Wirtschaftszweigs einbeziehen, wenn sie die betroffene Ware auch einführen, sie ist aber nicht dazu verpflichtet. Wie die Kommission in diesem Zusammenhang anmerkte, liegt der wirtschaftliche Schwerpunkt von Masol auch in der Union, da dessen Produktion in der Union seine Biodieselskäufe aus Indonesien oder anderswo erheblich übersteigt.
- (202) Nach der endgültigen Unterrichtung ersuchte Wilmar abermals um Mitteilung, ob Masol aus der Definition des Wirtschaftszweigs der Union ausgenommen werden sollte, da es sich um eine Tochtergesellschaft im Alleineigentum des indonesischen ausführenden Herstellers Musim Mas handelt.
- (203) Die Kommission hat dies in Erwägung gezogen, war aber der Auffassung, dass Masol als Unionshersteller von Biodiesel nach wie vor zum Wirtschaftszweigs der Union gehörte. Die Eigentumsverhältnisse dieses Unternehmens stellen hier nur eines von mehreren Beurteilungskriterien dar und sind im vorliegenden Fall angesichts des auf die Union entfallenden erheblichen Anteils seiner Produktion nicht ausschlaggebend.
- (204) Nach der vorläufigen Unterrichtung äußerte sich Wilmar auch zur Höhe der Unionsproduktion in Tabelle 3 der vorläufigen Verordnung und merkte Folgendes an: wenn die Produktion zwischen 2015 und dem Untersuchungszeitraum um den gleichen Prozentsatz angestiegen wäre wie der Verbrauch (um 33 %), dann hätte die Produktion im Untersuchungszeitraum den Verbrauch im Untersuchungszeitraum überstiegen.
- (205) Die Kommission merkte an, dass dieser Vergleich von Rundungen betroffen ist, da der genaue Anstieg des Verbrauchs im Bezugszeitraum 32,58 % betrug. 2015 war die Produktion geringer als der Unionsverbrauch. Wenn also beide Werte von denselben Prozentsatz steigen, ist es mathematisch unmöglich, dass der ursprünglich niedrigere Wert (Produktion) den ursprünglich höheren Wert (Verbrauch) überschreitet, wenn beide Zahlen mathematisch korrekt um denselben Satz erhöht werden.
- (206) Außerdem wies die Kommission darauf hin, dass die Aussage in Erwägungsgrund 269 der vorläufigen Verordnung, wonach die Produktion des Wirtschaftszweigs der Union nicht mit der Nachfrage Schritt hielt, sachlich richtig ist. In jedem Fall stellte die Kommission fest, dass der Wirtschaftszweig der Union während des gesamten Bezugszeitraums über die erforderlichen Kapazitätsreserven verfügte, um seine Produktion zu steigern und an den erhöhten Verbrauch anzupassen, was ihm aber aufgrund der subventionierten Einfuhren von Biodiesel nicht gelang.
- (207) Nach der endgültigen Unterrichtung wiederholte Wilmar seine Anmerkungen und wies darauf hin, dass die Unionsproduktion 2015 fast zu 100 % dem Unionsverbrauch entsprochen habe und dass der Wirtschaftszweig der Union daher, wenn die Kommission damit rechne, dass die Produktion im genau gleichen Ausmaß wie der Verbrauch ansteigen wird, praktisch den gesamten Unionsverbrauch monopolisieren würde.

- (208) In Erwägungsgrund 269 der vorläufigen Verordnung hieß es jedoch lediglich, dass die Unionsproduktion nicht mit der Nachfrage in der Union Schritt hielt und dass die Differenz durch die Einfuhren von Biodiesel in die Union gedeckt wurde. Diese Feststellung ist in der Sache nach wie vor korrekt. Es ist auch sachlich unzutreffend, von einem Monopol des Wirtschaftszweigs der Union zu sprechen. Wie in Erwägungsgrund 264 der vorläufigen Verordnung ausgeführt, setzt sich der Wirtschaftszweig der Union aus mehr als 200 Herstellern zusammen, die miteinander auf dem Unionsmarkt im Wettbewerb stehen. Den Wirtschaftszweig der Union im vorliegenden Fall als mögliches Monopol zu bezeichnen, ist daher verfehlt.
- (209) Da keine weiteren Stellungnahmen zur Definition des Wirtschaftszweigs der Union und der Unionsproduktion eingingen, bestätigte die Kommission ihre in den Erwägungsgründen 264 bis 269 der vorläufigen Verordnung gezogenen Schlussfolgerungen.

4.2. Unionsverbrauch

- (210) Nach der vorläufigen Unterrichtung stellte der indonesische ausführende Hersteller Wilmar fest, dass die Kommission bei der Analyse des Unionsverbrauchs nicht auf die zweite Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen ⁽²⁷⁾ (im Folgenden „RED II-Richtlinie“) oder auf die Delegierte Verordnung der Kommission über Rohstoffe mit hohem Risiko indirekter Landnutzungsänderungen ⁽²⁸⁾ Bezug genommen habe.
- (211) Wie die Kommission feststellte, betreffen diese beiden Dokumente den zukünftigen und nicht den vergangenen Verbrauch; die Politik der Union zur Förderung der Verwendung von Biodiesel in Dieselmotoren wird dadurch fortgesetzt, und Wilmars Argument, dass diese Rechtsvorschriften den PME-Verbrauch durchaus beschränken könnten, steht in keinem Zusammenhang mit dem gesamten Unionsverbrauch an Biodiesel.
- (212) Ferner bestätigte Wilmar in seiner Stellungnahme zur vorläufigen Unterrichtung, dass der PME-Verbrauch bis Ende 2023 ⁽²⁹⁾ auf dem Niveau von 2019 bleiben könne. Erst nach dem 31. Dezember 2023 wird der Verbrauch von Rohstoffen mit hohem Risiko indirekter Landnutzungsänderungen zurückgehen.
- (213) Außerdem wird ein erheblicher Anteil an PME derzeit vom Wirtschaftszweig der Union hergestellt. Die Einfuhren aus Indonesien können mittelfristig weiter steigen, indem die derzeit vom Wirtschaftszweig der Union hergestellten PME ersetzt werden.
- (214) Da keine Stellungnahmen zum Unionsverbrauch eingingen, bestätigte die Kommission ihre in den Erwägungsgründen 270 bis 278 der vorläufigen Verordnung gezogenen Schlussfolgerungen.

4.3. Einfuhren aus Indonesien und Preisunterbietung

- (215) Was die Menge und den Marktanteil der Einfuhren aus Indonesien anbelangt, so gingen bei der Kommission nach der Veröffentlichung der vorläufigen Verordnung Stellungnahmen seitens der indonesischen Ausführer, Gunvor (einem unabhängigen Biodieselhändler) und der indonesischen Regierung ein, die die Menge der Einfuhren aus Indonesien im Bezugszeitraum betrafen.
- (216) Darin wurde beanstandet, dass die Analyse der Einfuhren aus Indonesien fehlerhaft sei, da sie den Zeitraum 2010-2012, d. h. vor der Einführung von Antidumpingzöllen 2013, nicht umfasse.
- (217) Die Kommission nahm diese Vorbringen zur Kenntnis; in den Erwägungsgründen 279 bis 282 der vorläufigen Verordnung wurden allerdings die Einfuhrmengen aus Indonesien zutreffend beschrieben, und die Kommission ging in den Erwägungsgründen 281 und 282 klar auf die Auswirkungen der damals geltenden Antidumpingzölle ein.

⁽²⁷⁾ Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. L 328 vom 21.12.2018, S. 82).

⁽²⁸⁾ Delegierte Verordnung (EU) 2019/807 der Kommission vom 13. März 2019 zur Ergänzung der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Bestimmung der Rohstoffe mit hohem Risiko indirekter Landnutzungsänderungen, in deren Fall eine wesentliche Ausdehnung der Produktionsflächen auf Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand zu beobachten ist, und die Zertifizierung von Biokraftstoffen, flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen mit geringem Risiko indirekter Landnutzungsänderungen (ABl. L 133 vom 21.5.2019, S. 1).

⁽²⁹⁾ Artikel 26 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2018/2001.

- (218) Die Kommission stellte ferner fest, dass der Bezugszeitraum im Jahr 2015 beginnt, weswegen die Analyse der Einfuhrmengen aus Indonesien nicht rückwirkend für den Zeitraum 2010-2012 erfolgen kann, ohne dass dies zu einer Inkohärenz des Bezugszeitraums dieser Untersuchung führen würde. Die Dauer des Bezugszeitraums in diesem Fall ist der für diese Untersuchungen übliche Zeitraum. Bei der Untersuchung der Einfuhrmengen aus Indonesien, die in der 2013 abgeschlossenen Antidumpinguntersuchung ermittelt wurden, ist jedenfalls festzustellen, dass die Einfuhrmengen aus Indonesien im Zeitraum 2010-2011 denen im laufenden Untersuchungszeitraum ähnlich waren, und dass dies auch auf die in naher Zukunft erwarteten Mengen zutrifft, wenn keine Maßnahmen eingeführt werden. ⁽³⁰⁾
- (219) Gunvor machte darüber hinaus geltend, dass eine Untersuchung, die ausschließlich die Einfuhren aus Indonesien berücksichtige, die Höhe der Einfuhren aus Argentinien im Untersuchungszeitraum außer Acht lasse. Diese wurde jedoch in den Erwägungsgründen 368 bis 370 der vorläufigen Verordnung unter Abschnitt 6 — Schadensursache — analysiert.
- (220) Hinsichtlich der Preisunterbietung gingen bei der Kommission nach der vorläufigen Unterrichtung Stellungnahmen der indonesischen ausführenden Hersteller und der indonesischen Regierung ein, in denen vorgebracht wurde, dass bei den Berechnungen zur Preisunterbietung Berichtigungen oder weitere Klarstellungen erforderlich seien.
- (221) In der vorläufigen Verordnung wurden drei Methoden zur Berechnung der Preisunterbietung zwischen den Einfuhren von Biodiesel aus Indonesien und den Verkäufen von Biodiesel auf dem Unionsmarkt dargestellt. Die Kommission wird die drei im vorliegenden Fall angewandten Methoden, mit denen auf der Grundlage der Daten zu den in die Stichprobe einbezogenen ausführenden Herstellern eine erhebliche Unterbietung festgestellt wird, näher ausführen.
- (222) Nach der endgültigen Unterrichtung nahm die indonesische Regierung zu den drei Methoden der Kommission zur Berechnung der Preisunterbietung Stellung und erklärte, dass die Kommission verschiedene Urteile des Europäischen Gerichtshofs und Entscheidungen der Welthandelsorganisation nicht berücksichtigt habe.
- (223) Die Kommission war nicht dieser Ansicht. Anhand der drei nachstehend dargelegten Methoden wurde die Unterbietung der Unionspreise durch die Einfuhren von Biodiesel aus Indonesien im Detail analysiert, und nach allen drei Methoden wurde eine Preisunterbietung festgestellt.
- (224) Im Folgenden werden einige allgemeine Anmerkungen zur Preisunterbietung erörtert, die die indonesische Regierung in ihrer Stellungnahme nach der endgültigen Unterrichtung vorgebracht hat.
- (225) Erstens hat die indonesische Regierung PME und Rapsmethylester (im Folgenden „RME“) verglichen und festgestellt, dass sie unterschiedliche materielle Eigenschaften (ersterer hat einen CFPP von +13C und zweiterer einen von -14C) und Preise haben.
- (226) Die Kommission stimmt der Feststellung der indonesischen Regierung zu, weshalb sie die PME-Verkäufe auch nicht direkt mit den RME-Verkäufen verglichen hat.
- (227) Zweitens verwies die indonesische Regierung auf Erwägungsgrund 290 der vorläufigen Verordnung, wonach PME normalerweise nicht in Reinform verwendet wird, sondern für gewöhnlich mit anderen Biodiesel gemischt wird, wodurch eine Mischung mit einem niedrigeren CFPP entsteht.
- (228) Es wird klargestellt, dass die Tatsache, dass PME in der Regel mit anderen Biodiesel vermischt ist, nicht bedeutet, dass PME nicht direkt mit Mineralöldiesel vermischt werden kann. Aus einer Analyse der Verkäufe der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller ging hervor, dass reine PME in erheblichen Mengen direkt an Mineralölraffinerien verkauft und im direkten Wettbewerb zu den Einfuhren von reinen PME aus Indonesien stehen werden.

4.3.1. Allgemeine Bemerkungen zum Biodieselmärkte der EU

- (229) Bei Biodiesel handelt es sich um eine homogene Ware, die überwiegend als Kraftstoff für Dieselmotoren verwendet wird. Er wird aus verschiedenen nichtfossilen Ausgangsstoffen hergestellt. Abhängig von den verwendeten Rohstoffen haben Biodiesel unterschiedliche materielle Eigenschaften, insbesondere unterschiedliche CFPP. Auf dem Markt wird Biodiesel mit einem bestimmten CFPP oft als FAMEX ⁽³¹⁾ beschrieben, zum Beispiel FAME0 oder FAME5, für Biodiesel mit einem CFPP von 0 °C beziehungsweise 5 °C.

⁽³⁰⁾ Verordnung (EU) Nr. 490/2013 der Kommission vom 27. Mai 2013 zur Einführung eines vorläufigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Argentinien und Indonesien, Tabelle 2 (ABl. L 141 vom 28.5.2013, S. 6).

⁽³¹⁾ Vom chemischen Blickpunkt handelt es sich bei Biodiesel in der Regel um einen Fettsäuremethylester, oder FAME.

- (230) Die meisten Biodieselsorten, einschließlich PME, werden entweder in Reinform oder als Mischung mit anderen Biodieselsorten verkauft. In diesem Zusammenhang bezieht sich der Begriff „Mischung“ auf eine Mischung aus verschiedenen Sorten von Biodiesel, nicht aber mit Mineralöldiesel. Dies sollte nicht mit dem üblicherweise an der Zapfsäule verkauften „Mischung“ verwechselt werden, die beispielsweise in der Union normalerweise aus nicht mehr als 10 % Biodiesel und nicht weniger als 90 % Mineralöldiesel besteht.
- (231) Die Nachfrage nach Biodiesel wird von zwei wichtigen Faktoren bestimmt: dem Verbrauch von Dieselmotoren und dem Biodieselanteil in diesem Kraftstoff. Der Biodieselpreis hat keine nennenswerten Auswirkungen auf diese Faktoren, insbesondere weil sich der Biodieselpreis nur geringfügig auf den Dieselmotorenpreis an der Zapfsäule auswirkt.
- (232) Daher ist die Nachfrage nach Biodiesel im Gegensatz zu vielen anderen Waren in Bezug auf die Preise unelastisch. Niedrige Biodieselpreise führen in der Regel nicht zu einem Anstieg des Verbrauchs auf dem Biodieselmotorenmarkt. Der Preiswettbewerb auf dem Biodieselmotorenmarkt ist daher ein Nullsummenspiel, bei dem die von einem Marktteilnehmer erworbenen Anteile den anderen Marktteilnehmern in gleicher Höhe verloren gehen.
- (233) Wenn die Nachfrage stabil bleibt, haben steigende Einfuhrmengen an subventioniertem Biodiesel zu niedrigen Preisen daher Auswirkungen auf das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage und führen zu einem Überangebot auf dem gesamten Biodieselmotorenmarkt. Bei einem Überangebot auf dem gesamten Biodieselmotorenmarkt wird dieser aufgrund des Bestehens einer günstigeren Option, etwa in Form von subventionierten Einfuhren, einem Preisdruck nach unten ausgesetzt, wovon alle Biodieselmotorenhersteller unabhängig von den verwendeten Rohstoffen betroffen sein werden.

4.3.2. Methode 1 — Vergleich zwischen PME-Einfuhren und in der EU hergestellten PME

- (234) Nach der ersten Methode, die in den Erwägungsgründen 292 bis 295 der vorläufigen Verordnung erläutert wird, wurden die PME-Einfuhren aus Indonesien mit den Verkäufen von in der Europäischen Union hergestellten PME verglichen. Die Preisunterbietungsspannen lagen zwischen 6,0 % und 11,6 %.
- (235) Um der in den eingegangenen Stellungnahmen enthaltenen Aufforderung einer Klarstellung der Berechnung nachzukommen, präzisiert die Kommission, dass PME aus Indonesien mit einem Temperaturgrenzwert der Filtrierbarkeit („Cold Filter Plugging Point“, im Folgenden „CFPP“) von +13 und vom Wirtschaftszweig der Union hergestellte PME mit einem CFPP von +10⁽³²⁾ verglichen wurden. Die bei einem CFPP von +10 verkauften PME wurden nicht vermisch, um diesen CFPP zu erreichen; dem Biodiesel wurde ein Zusatzstoff beigegeben, dessen Kosten sich auf weniger als 1 EUR pro Tonne, d. h. auf etwa 0,1 % der Herstellkosten, beliefen. Die Kommission ist nicht der Ansicht, dass aufgrund dieses Zusatzstoffes eine Berichtigung erforderlich ist, da eine solche keine Auswirkungen auf die Berechnungen hätte.
- (236) Nach der vorläufigen Unterrichtung ersuchte Wilmar die Kommission um zusätzliche Erklärungen zur Berücksichtigung des in Erwägungsgrund 287 der vorläufigen Verordnung erwähnten spezifischen deutschen Systems der „Doppelzählung“.
- (237) Zur Klarstellung dieser Methode wird angemerkt, dass Deutschland verbindliche Treibhausgasemissionsziele eingeführt hat, die von Erdölunternehmen zu erfüllen sind. Infolgedessen wird bei Transaktionen mit niedrigen CO₂-Emissionen ein Preiszuschlag gewährt. In der Warenkennnummer wurden Verkäufe, die für den deutschen Markt bestimmt waren, gegebenenfalls mittels Verwendung des Indikators „2“ (Emissionen unter 9 g/MJ) identifiziert, damit die Kommission diese Transaktionen mit den entsprechenden Einfuhren aus Indonesien in andere Mitgliedstaaten vergleichen konnte, in denen es ein System der Doppelzählung gibt.
- (238) Die Kommission stellte fest, dass, wie in Erwägungsgrund 288 der vorläufigen Verordnung dargelegt, die Einfuhren aus Indonesien ohne Zertifikat nach der RED-Richtlinie (im Folgenden „RED certificate“) mit den Verkäufen des Wirtschaftszweigs der Union, für die ein solches Zertifikat vorlag, verglichen wurden. Nach der vorläufigen Unterrichtung merkten der ausführende Hersteller Wilmar und die indonesische Regierung an, dass Biodiesel ohne „RED certificate“ billiger sei als Biodiesel mit diesem Zertifikat und beantragten eine Berichtigung.
- (239) Die Kommission stellte fest, dass diese Parteien nicht bestritten haben, dass diese Ware mit PME identisch war, die mit einem „RED certificate“ verkauft werden, und dass sie keine Belege dafür vorgelegt haben, dass dieses Produkt nicht in direktem Wettbewerb mit den PME steht, die vom Wirtschaftszweig der Union hergestellt werden. Die Kommission war daher der Auffassung, dass eine Berichtigung aufgrund des Preisunterschieds nicht erforderlich war, zumal keine schlüssigen Beweise für einen solchen während des Untersuchungszeitraums bestehenden Preisunterschied vorgelegt wurden.

⁽³²⁾ Warenkennnummern P101P und P102P.

- (240) Die Kommission blieb daher bei der Ansicht, dass mit dieser Methode die Preisunterbietung, die durch die Art des aus Indonesien eingeführten Biodiesels verursacht wird, korrekt belegt wird. In jedem Fall übersteigt die Preisunterbietungsspanne bei Erzeugnissen ohne „RED certificate“ den von Wilmar geltend gemachten Preisunterschied erheblich. Selbst wenn die von Wilmar beantragte Berichtigung zugestanden worden wäre, wären daher die Auswirkungen einer solchen Berichtigung gering, und die Preisunterbietung für die Einfuhren aus Indonesien wäre nach wie vor erheblich.
- (241) Nach der endgültigen Unterrichtung ersuchten die indonesische Regierung und Wilmar um eine Berichtigung zur Berücksichtigung der Preisdifferenz zwischen Biodiesel mit CFPP10 und CFPP13.
- (242) Die Kommission konnte keine derartige Preisdifferenz feststellen, und weder die indonesische Regierung noch Wilmar legten Beweise für eine Preisdifferenz vor. Die Kommission stellte fest, dass Biodiesel auf den Märkten als RME, FAME0 und reiner PME angeboten wurde. In den Angeboten für reinen PME wurde nicht auf den tatsächlichen CFPP der Ware hingewiesen, lediglich darauf, dass es sich um PME handle, was das Argument der Kommission untermauert, dass alle PME unabhängig vom jeweiligen CFPP zu ähnlichen Preisen verkauft werden. Dieses Vorbringen wurde daher zurückgewiesen.
- (243) Nach der endgültigen Unterrichtung übermittelten Wilmar und die indonesische Regierung erneut einen Antrag auf Preisberichtigung an die Kommission, demzufolge die Einfuhren von PME ohne „RED certificate“ mit der Herstellung von PME mit einem „RED certificate“ in der Union verglichen werden sollten.
- (244) Die Kommission bekräftigte ihren Standpunkt, dass eine solche Anpassung nicht erforderlich ist, und lehnte den Antrag ab. Im Untersuchungszeitraum wurden große Mengen an PME ohne „RED certificate“ aus Indonesien in die Union eingeführt; für die Beimischung zu Mineralöldiesel sind jedoch nur PME mit „RED certificate“ von Nutzen. Wilmar legte keine Beweise dafür vor, dass ohne „RED certificate“ eingeführte PME nicht im Wettbewerb mit PME mit „RED certificate“ stehen, die in der Union hergestellt werden.

4.3.3. *Methode 2 — Vergleich zwischen PME-Einfuhren und Verkäufen von in der EU hergestellten PME sowie in der EU hergestelltem Biodiesel mit CFPP0 (im Folgenden „FAME0“)*

- (245) Die zweite Methode, die in Erwägungsgründen 296 bis 297 der vorläufigen Verordnung erörtert wird, bestand darin, in dem Vergleich dem in der Union hergestellten Biodiesel, der mit den Einfuhren aus Indonesien verglichen worden war, den FAME0-Biodiesel, der von den in die Stichprobe einbezogenen Unionsherstellern verkauft wurde, mengenmäßig zuzuschlagen.
- (246) Im Rahmen des Vergleichs der Unionsverkäufe von FAME0 mit den landesweiten Einfuhren von PME aus Indonesien wurden die Preise der Unionsverkäufe von FAME0 angepasst und demzufolge auf das Preisniveau der Unionsverkäufe von PME reduziert, wodurch der Marktwert der Unterschiede der materiellen Eigenschaften berücksichtigt werden sollte.
- (247) Um der in den eingegangenen Stellungnahmen enthaltenen Aufforderung zur Klarstellung der Berechnung nachzukommen, präzisierte die Kommission, dass der Preis für die oben genannte Reduktion im Bereich zwischen 100 und 130 EUR pro Tonne angesiedelt war. Zur weiteren Klarstellung: in 55 % aller Verkäufe des Wirtschaftszweigs der Union, die Gegenstand dieses Vergleichs sind, sind sowohl PME als auch FAME0 enthalten.⁽³³⁾
- (248) Die auf Grundlage dieser Methode ermittelte landesweite Preisunterbietungsspanne betrug 7,4 %.
- (249) Nach Auffassung der Kommission ist diese Berechnung eine angemessene Schätzung der Auswirkungen der Einfuhren aus Indonesien auf den Preis von FAME0.
- (250) Nach der endgültigen Unterrichtung bemängelte der ausführende Hersteller Wilmar diesen Vergleich und verwies dabei auf die Ergebnisse des WTO-Streitbeilegungsverfahrens *European Union — Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia*⁽³⁴⁾, in dem die Kommission eine ähnliche Berichtigung vornahm. In Randnummer 7.157 hielt das Panel fest, dass

selbst wenn PME aus Indonesien und Biodieselmischungen mit CFPP 0 im Hinblick auf die Verkäufe an Unternehmen, die Biodiesel mit Mineralöldiesel mischen, im Wettbewerb miteinander stehen, dies nichts an der Tatsache ändere, dass die EU-Behörden nicht erklären konnten, ob der Vergleich zwischen den Verkäufen von PME und denen von Biodieselmischungen mit CFPP 0 unter Zugrundelegung eines angemessenen Vergleichswertes erfolgte — in Anbetracht dessen, dass PME eine Vorleistung für die Mischungen inklusive für Biodiesel mit CFPP 0 sei.

⁽³³⁾ Die übrigen 45 % der Verkäufe des Wirtschaftszweigs der Union haben einen CFPP, der nicht bei +10 oder 0 liegt.

⁽³⁴⁾ WT/DS480/R *European Union — Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia*.

- (251) Die Kommission merkte an, dass sich die Lage am Unionsmarkt seit der Ausgangsuntersuchung zu Einfuhren aus Indonesien geändert hat. Das Panel stellte damals fest, dass PME nur in einer Mischung verwendet werden können und tatsächlich Bestandteil der verschiedenen Mischungen seien, die an Endverbraucher auf dem EU-Markt verkauft werden ⁽³⁵⁾.
- (252) In der Ausgangsuntersuchung betreffend Indonesien stellte die Kommission fest, dass der Wirtschaftszweig der Union nicht in der Lage war, PME aus eingeführtem Palmöl herzustellen, da der PME-Preis tatsächlich niedriger war als der von Palmöl. Der Wirtschaftszweig der Union kaufte daher reine PME aus Indonesien und vermischte sie vor dem Weiterverkauf mit von ihm selbst hergestellten Biodiesel ⁽³⁶⁾.
- (253) In der laufenden Untersuchung stellte die Kommission jedoch fest, dass in der Union hergestellte PME direkt an die Mineralölgesellschaften verkauft wurden, sodass sich die Marktdynamik in diesem Punkt geändert hat.
- (254) Die Kommission bestreitet nicht, dass PME auch zwecks Herstellung von Mischungen mit anderen Biodiesel in die Union eingeführt werden, beispielsweise um FAME0 zu erzeugen. Die Menge der eingeführten PME wird jedoch durch den Preis dieser Einfuhren sowie ihre materiellen Eigenschaften bestimmt, sodass von den eingeführten PME auch ein Preisdruck auf Mischungen ausgeht. PME gehören zu den billigsten Biodieselsorten, die in Mischungen wie FAME0 und FAME+5 verwendet werden können; diese Mischungen eignen sich für den ganzjährigen Gebrauch im Großteil des Unionsmarktes. Die eingeführten PME stehen somit in unmittelbarem Wettbewerb zu anderen in der EU hergestellten Biodieselsorten, die andernfalls in größeren Mengen beigemischt würden, um dasselbe Mischungsergebnis zu erhalten.
- (255) Nach der endgültigen Unterrichtung wies die indonesische Regierung diese Berechnungsmethode zurück und wies darauf hin, dass damit nur eine Sparte des Unionsmarkts berücksichtigt werde und davon nicht alle vom Wirtschaftszweig der Union verkauften Warentypen abgedeckt werden. Da die von der indonesischen Regierung geforderte Berechnungsmethode, die alle vom Wirtschaftszweig der Union verkauften Warentypen abdeckt, nachfolgend als Methode 3 ausgeführt wird, teilte die Kommission diese Auffassung nicht.

4.3.4. Methode 3 — Vergleich aller Einfuhren von Biodiesel aus Indonesien mit allen Unionsverkäufen von Biodiesel ohne jede Preisberichtigung

- (256) Nach der dritten Methode, die in den Erwägungsgründen 298 bis 299 der vorläufigen Verordnung erläutert wird, wurden die landesweiten Einfuhren von Biodiesel aus Indonesien mit allen Verkäufen von Biodiesel durch die in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller verglichen. Die auf Grundlage dieser Methode ermittelte landesweite Preisunterbietungsspanne betrug 17,1 % ⁽³⁷⁾.
- (257) Die Kommission vertrat die Auffassung, dass diese Berechnung, mit der die landesweiten Einfuhren der betroffenen Ware aus Indonesien mit den Verkäufen der gleichartigen Ware auf dem Unionsmarkt durch die in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller verglichen werden, zeigt, dass selbst beim Vergleich aller Warentypen eine erhebliche Preisunterbietung aus Indonesien vorliegt. Dies wird auch auf der Grundlage der verfügbaren Daten bestätigt, auf die in Erwägungsgrund 284 Bezug genommen wird.
- (258) Nach der endgültigen Unterrichtung verwies Wilmar auf eine Unstimmigkeit zwischen den für die Methoden 2 und 3 offengelegten Verkaufsmengen und dem unter Methode 2 fallenden Anteil von 55 % an den Gesamtverkäufen des Wirtschaftszweigs der Union.
- (259) Die Kommission wies bei der endgültigen Unterrichtung auf diese Differenz hin, die darin besteht, dass die Gesamtsumme bei Methode 2 nicht 55 % der Gesamtsumme bei Methode 3 ausmacht, wie es in Erwägungsgrund 296 der vorläufigen Verordnung der Fall war.
- (260) Die Kommission stellte klar, dass dies auf die verschiedenen Berechnungsgrundlagen für die Preisunterbietung zurückzuführen war, die bei den drei Methoden herangezogen wurden (wie in den Erwägungsgründen 292 bis 299 der vorläufigen Verordnung dargelegt).
- (261) Bei Methode 1 wurden die nach Geschäftsvorgängen aufgelisteten Verkäufe der indonesischen ausführenden Hersteller zur Berechnung eines Stückpreises je Tonne für jede einzelne Warenkennnummer herangezogen; anschließend wurde unter Verwendung der nach Geschäftsvorgängen aufgelisteten Verkäufe der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller ein Vergleich des Stückpreises je Tonne durchgeführt.

⁽³⁵⁾ Panelbericht, EU — Biodiesel (Indonesien) Rn 7.156.

⁽³⁶⁾ ABl. L 141 vom 28.5.2013, S. 19. Erwägungsgründe 133 und 135.

⁽³⁷⁾ Es wird darauf hingewiesen, dass im Erwägungsgrund 298 der vorläufigen Verordnung ein Flüchtigkeitsfehler enthalten war und eine Preisunterbietungsspanne von 17,5 % genannt wurde.

- (262) Bei Methode 2 wurde dieselbe Auflistung von Verkäufen nach Geschäftsvorgängen der indonesischen ausführenden Hersteller wie in Methode 1 verwendet, wobei anschließend die Verkäufe von FAME0 aus den Listen der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller hinzugefügt wurden.
- (263) Bei Methode 3 erfolgte die Berechnung jedoch durch einen Vergleich der nach Geschäftsvorgängen aufgeschlüsselten Listen der indonesischen ausführenden Hersteller aus Methode 1 mit dem Stückpreis der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller wie in den Antworten auf den Fragebogen angegeben und nicht mit den ihrerseits aufgelisteten Geschäftsvorgängen. Damit sollte sichergestellt werden, dass die Gesamtmenge bei Methode 3 nicht die von den Unionsherstellern erworbene und dann weiterverkaufte Menge umfasst.
- (264) Daher sind die Gesamtbeträge für die Methoden 1 und 2 nicht direkt mit dem Gesamtbetrag für Methode 3 vergleichbar, da sich die Berechnungsgrundlagen unterscheiden.
- (265) Keine interessierte Partei schlug eine andere Methode zur Berechnung der Preisunterbietung zwischen den Einfuhren aus Indonesien und den Verkäufen des Wirtschaftszweigs der Union vor und keine interessierte Partei legte Berechnungen vor, die im Untersuchungszeitraum das Nichtvorliegen einer Preisunterbietung belegen würden.
- (266) Nach der endgültigen Unterrichtung erklärte Wilmar, dass die einzige korrekte Methode zur Berechnung der Preisunterbietung darin bestehe, Warentyp für Warentyp miteinander zu vergleichen und Berichtigungen für Unterschiede bei den materiellen Eigenschaften vorzunehmen, die sich auf die Preise auswirken, wobei gleichzeitig der komplexen Frage der Vergleichbarkeit der Preise, wie sie das WTO-Panel festgestellt hat, Rechnung getragen wird.
- (267) Die Kommission nahm den Vorschlag von Wilmar zur Berechnung der Preisunterbietung auf der Grundlage sämtlicher Verkäufe des Wirtschaftszweigs der Union wie oben dargelegt zur Kenntnis. Da sie jedoch weder Vorschläge oder Schätzungen zur Höhe der Berichtigungen für Unterschiede bei den materiellen Eigenschaften noch Vorschläge dazu vorgelegt hat, wie mit der komplexen Frage der Vergleichbarkeit der Preise (wie in der Entscheidung des WTO-Panels festgestellt) umzugehen ist, konnte dieser Vorschlag nicht weiter verfolgt werden.
- (268) Die Kommission hat mehrere Preisvergleiche durchgeführt, um alle möglichen Konfigurationen von Warentypen zu erfassen und damit für eine größtmögliche Vergleichbarkeit zu sorgen. Die Kommission erläuterte ferner, dass sich die Marktsituation im Untersuchungszeitraum von der Situation unterschied, die vom WTO-Panel untersucht wurde (jetzt mit Direktverkäufen von PME durch Unionshersteller). Die Kommission untersuchte auch die Wechselwirkung und die Wettbewerbsbeziehung zwischen den indonesischen Einfuhren von PME und den Unionsverkäufen und gelangte zu dem Schluss, dass PME, die zu den günstigsten Biodieselsorten gehören, einen Preisdruck auf die Verkäufe in der Union ausüben können.
- (269) Nach der endgültigen Unterrichtung beschrieb die indonesische Regierung diese Berechnung als den Vergleich der indonesischen PME (mit einem CFPP von 13) mit von der Union hergestelltem FAME0 und RME (mit einem CFPP von -14) und erklärte, dass dieser Vergleich ohne Berichtigungen für die materiellen Eigenschaften (d. h. den CFPP) im Wesentlichen bedeutungslos sei.
- (270) Die Kommission stellte fest, dass es sich bei dieser Berechnung um den Vergleich der indonesischen PME (mit einem CFPP von 13) mit allen EU-Verkäufen aus eigener Produktion des Wirtschaftszweigs der Union, einschließlich PME, handelt. Was etwaige Berichtigungen anbelangt, so wurde kein begründeter und quantifizierter Antrag diesbezüglich gestellt.
- (271) Aus den vorstehend genannten Gründen gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass die Einfuhren aus Indonesien im Untersuchungszeitraum die Verkäufe des Wirtschaftszweigs der Union nach allen drei herangezogenen Methoden erheblich unterboten.

4.3.5. *Nach der Einfuhr anfallende Kosten*

- (272) Der ausführende Hersteller Wilmar wies darauf hin, dass die Höhe der Berichtigung, die von der Kommission für nach der Einfuhr anfallende Kosten in Höhe von 8,50 EUR pro Tonne vorgenommen und in der vorausgegangenen Antidumpinguntersuchung festgelegt wurde, zu niedrig sei, und legte Unterlagen zur Untermauerung eines berechtigten Betrags von 14,50 EUR pro Tonne vor.
- (273) Die übermittelten Daten betrafen eine Lieferung, die nach dem Untersuchungszeitraum eintraf, und die meisten der Kosten betrafen die Lagerung nach der Einfuhr, die nicht Teil der Einfuhrkosten sein sollte. Die Kommission hielt dies nicht für eine verlässlichere Grundlage als die zuvor von einem unabhängigen Einführer ermittelte Zahl und akzeptierte daher die Berichtigung nicht.

- (274) Der Biodieselhändler Gunvor erkundigte sich, ob seine Daten verwendet worden seien, um die Einfuhrkosten zu bestimmen, die bei den Berechnungen der Preisunterbietung zugrunde gelegt wurden. Die von Gunvor in seiner Antwort auf den Fragebogen vorgelegten Kosten umfassten eine Summe, die aus Einfuhrkosten (die bei der Berechnung der Preisunterbietung herangezogen werden) und der nach der Einfuhr anfallenden Kosten (die zwischen der Einfuhr und dem Weiterverkauf anfielen und bei der Berechnung der Preisunterbietung nicht berücksichtigt wurden) zusammengesetzt war.
- (275) Während des Kontrollbesuchs legte Gunvor überarbeitete Zahlen vor, die auf anderen Berechnungsgrundlagen beruhen, während die von Gunvor zur Verfügung gestellten endgültigen Zahlen auf Schätzungen beruhten und nicht nachprüfbar waren. Daher beschloss die Kommission, die Einfuhrkosten heranzuziehen, die in der Untersuchung zugrunde gelegt wurden, die zur Einführung von Antidumpingzöllen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1194/2013 geführt hatte, und die auch in der vorausgegangenen Untersuchung betreffend Einfuhren aus Argentinien⁽³⁸⁾ verwendet wurden. Nach Auffassung der Kommission waren diese Kosten zuverlässiger als die von Gunvor angegebenen.
- (276) Da die Inflation im Euro-Währungsgebiet seit 2012 sehr niedrig ist (zwischen 2012 und 2018 insgesamt rund 6 %), hielt es die Kommission für angemessen, diese Einfuhrkosten ohne Inflationsanpassung zu verwenden. Eine Anpassung in diesem Sinne hätte in jedem Fall keine Auswirkungen auf die endgültigen Preisunterbietungsspannen.
- (277) Da keine weiteren Stellungnahmen zu den Einfuhren aus Indonesien eingingen, bestätigte die Kommission ihre in den Erwägungsgründen 279 bis 301 der vorläufigen Verordnung gezogenen Schlussfolgerungen.

4.4. Wirtschaftslage des Wirtschaftszweigs der Union

4.4.1. Allgemeine Bemerkungen

- (278) Da keine Stellungnahmen vorlagen, bestätigte die Kommission die Erwägungsgründe 302 bis 308 der vorläufigen Verordnung.

4.4.2. Makroökonomische Indikatoren

4.4.2.1. Produktionskapazität und Kapazitätsauslastung

- (279) Nach der Unterrichtung nahmen die indonesische Regierung und Wilmar zur Produktionskapazität des Wirtschaftszweigs der Union Stellung und wiesen auf die Produktionssteigerung und die Kapazitätssteigerung im Bezugszeitraum hin, ohne aber die Höhe oder die Entwicklung der Indikatoren in Frage stellten. Sie argumentierten, dass aus diesen Steigerungen ersichtlich sei, dass der Biodiesel aus Indonesien den Wirtschaftszweig der Union nicht schädige.
- (280) Diese Argumente werden in den Erwägungsgründen 368 bis 370 der vorläufigen Verordnung unter Abschnitt 6 Schadensursache behandelt.
- (281) Da keine weiteren Stellungnahmen zur Produktion, Produktionskapazität und Kapazitätsauslastung eingingen, bestätigte die Kommission ihre Schlussfolgerungen in den Erwägungsgründen 309 bis 313 der vorläufigen Verordnung.

4.4.2.2. Verkaufsmenge und Marktanteil

- (282) Nach der Unterrichtung brachte die indonesische Regierung vor, dass der Marktanteil des Wirtschaftszweigs der Union 2015 sich daraus erkläre, dass der Wirtschaftszweig „eine fast absolute Monopolstellung ohne freien Wettbewerb einnehme“.
- (283) Nach Auffassung der Kommission kann der Wirtschaftszweig der Union keine Monopolstellung einnehmen, da er aus mehr als 100 miteinander in Wettbewerb stehenden Unternehmen besteht. Während der gesamten Untersuchung wurden keine Beweise für ein monopolistisches Verhalten des Wirtschaftszweigs der Union vorgelegt.
- (284) Sowohl der Ausführer Wilmar als auch die indonesische Regierung erklärten, dass der Erwägungsgrund 317 der vorläufigen Verordnung fehlerhaft sei, da er die im selben Zeitraum erfolgten Einfuhren von Biodiesel aus Argentinien in die EU nicht mitberücksichtigt habe.

⁽³⁸⁾ Durchführungsverordnung (EU) 2019/244 der Kommission vom 11. Februar 2019 zur Einführung eines endgültigen Ausgleichszolls auf die Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Argentinien (ABl. L 40 vom 12.2.2019, S. 1).

- (285) Diese Einfuhren werden in den Erwägungsgründen 368 bis 370 der vorläufigen Verordnung unter Abschnitt 6 Schadensursache erörtert.
- (286) Nach der endgültigen Unterrichtung brachte Wilmar vor, dass der Rückgang des Marktanteils des Wirtschaftszweigs der Union nach 2015 kein Indikator für eine Schädigung sei, zumal der Wirtschaftszweig der Union eine Quasi-Monopolstellung auf dem Unionsmarkt innegehabt hätte. Wilmar verwies auch auf die besondere Situation, die mit den infolge der Ausgangsuntersuchung eingeführten Antidumpingzöllen entstanden sei.
- (287) Die Untersuchung ist auf den in der Einleitungsbekanntmachung festgelegten Bezugszeitraum beschränkt. Außerdem werden die Auswirkungen der Aufhebung der Antidumpingzölle in Erwägungsgrund 317 der vorläufigen Verordnung anerkannt. Daher wies die Kommission dieses Vorbringen zurück.
- (288) Nach der endgültigen Unterrichtung behauptete die indonesische Regierung erneut, dass die Kommission ihre Argumente zu den negativen Auswirkungen der Biodiesel-Einfuhren aus Argentinien auf die Leistung des Wirtschaftszweigs der Union nicht berücksichtigt habe.
- (289) In diesem Zusammenhang verwies die Kommission auf Abschnitt 6.2.1 der vorläufigen Verordnung und Abschnitt 6.2.1 dieser Verordnung, in denen die Auswirkungen der Einfuhren aus Argentinien auf den Wirtschaftszweig der Union erläutert wurden.
- (290) Da keine weiteren Stellungnahmen zu Verkaufsmenge und Marktanteil eingingen, bestätigte die Kommission ihre Schlussfolgerungen in den Erwägungsgründen 314 bis 317 der vorläufigen Verordnung.

4.4.2.3. Wachstum

- (291) Im Anschluss an die Unterrichtung stellte der ausführende Hersteller Wilmar fest, dass die Leistung des Wirtschaftszweigs der Union ab 2015 im Lichte seiner „Quasi-Monopolstellung“ betrachtet werden sollte. Wie in Erwägungsgrund 283 dargelegt, wurden keine Beweise für das Bestehen eines Monopols erbracht.
- (292) Da keine weiteren Stellungnahmen eingingen, bestätigte die Kommission ihre in Erwägungsgrund 318 der vorläufigen Verordnung gezogenen Schlussfolgerungen.

4.4.2.4. Beschäftigung und Produktivität

- (293) Die indonesische Regierung nahm zu den steigenden Tendenzen, die in Tabelle 10 der vorläufigen Verordnung dargestellt werden, Stellung, bestritt diese jedoch genauso wenig wie ihr Ausmaß. Sie behauptete, dass aus diesen steigenden Tendenzen keine Anzeichen für eine bedeutende Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union ablesbar seien.
- (294) Da Gegenstand des Falles eine drohende Schädigung ist, wurde dieses Vorbringen zurückgewiesen.
- (295) Da keine weiteren Stellungnahmen zu Beschäftigung und Produktivität eingingen, bestätigte die Kommission ihre in den Erwägungsgründen 319 bis 320 der vorläufigen Verordnung getroffenen Schlussfolgerungen.

4.4.2.5. Höhe der anfechtbaren Subventionen und Erholung von früherer Subventionierung bzw. früherem Dumping

- (296) In ihrer Stellungnahme nach der Unterrichtung wies der ausführende Hersteller Wilmar darauf hin, dass die Kommission die Auswirkungen von subventioniertem Biodiesel aus Argentinien in diesem Abschnitt nicht analysiert habe. Wie die Kommission erneut anmerkte, werden die Einfuhren aus Argentinien im Abschnitt zur Schadensursache in den Erwägungsgründen 368 bis 370 der vorläufigen Verordnung dargelegt.
- (297) Da keine weiteren Stellungnahmen eingingen, bestätigt die Kommission ihre in den Erwägungsgründen 321 und 324 der vorläufigen Verordnung gezogenen Schlussfolgerungen.

4.4.3. Mikroökonomische Indikatoren

4.4.3.1. Preise und die Preise beeinflussende Faktoren

- (298) Nach der vorläufigen Unterrichtung verwies die indonesische Regierung auf die Entwicklung der Stückverkaufspreise und der Herstellstückkosten und bemerkte, dass beide Indikatoren im Bezugszeitraum um fast 10 % stiegen. Der von der indonesischen Regierung und dem ausführenden Hersteller Wilmar festgestellte Zusammenhang zwischen den Herstellkosten und dem Verkaufspreis wird von der Kommission nicht bestritten.

- (299) Der ausführende Hersteller Wilmar nahm die Anmerkung der Kommission unter Erwägungsgrund 328 der vorläufigen Verordnung zur Kenntnis, dass Biodiesel ein Rohstoff ist und durch eine Preisunterbietung von 10 % ein erheblicher Abwärtsdruck auf die Preise ausgeübt würde. Wilmar widersprach dieser Sichtweise, da sie im Widerspruch zur Aussage der Kommission stehe, dass der Verwendung von PME aufgrund der Höhe seines CFPP Grenzen gesetzt sind.
- (300) Die Kommission fand keinen Widerspruch zwischen den beiden Aussagen. Wilmar machte keine Angaben dazu, ob die Grenzen der Verwendung von PME im Untersuchungszeitraum erreicht wurden. Selbst wenn eine solche Grenze erreicht worden wäre, entstehen angesichts der Tatsache, dass PME allein oder in einer Mischung zur Senkung des Preises einer solchen Mischung verwendet werden können, zwangsläufig Auswirkungen auf die Preise. Die Kommission stellte diese Beimischungswirkung in Erwägungsgrund 290 der vorläufigen Verordnung fest.
- (301) Wilmar brachte ferner vor, dass die Kommission in Erwägungsgrund 329 der vorläufigen Verordnung zu Unrecht einen Zusammenhang zwischen dem Preisdruck aufgrund der PME-Einfuhren und der Rentabilität des Wirtschaftszweigs der Union festgestellt habe und verwies zur Untermauerung dieser Behauptung auf die Lage des Wirtschaftszweigs der Union zwischen 2012-2013 und September 2017.
- (302) In diesem Zusammenhang merkte die Kommission an, dass sie zur Schlussfolgerung in Erwägungsgrund 329 der vorläufigen Verordnung unter Heranziehung der Daten aus dem Bezugszeitraum gelangt war, der zu Beginn der Untersuchung ohne Bezugnahme auf externe Faktoren festgelegt wurde. Wilmar bestreitet den Zusammenhang nicht, der zwischen dem Anstieg der Herstellungskosten und der aufgrund des Preisdrucks bei den Einfuhren der betroffenen Ware unzureichenden Gewinnspanne besteht. Der Einwand wurde daher zurückgewiesen.
- (303) Ferner wies Wilmar darauf hin, dass es zwischen den unterschiedlichen Unionsherstellern deutliche Unterschiede in Bezug auf Rentabilität, Cashflow und Kapitalrendite gebe, woraus sich klar ableiten lasse, dass andere Faktoren als der Preisdruck durch die indonesischen Biodieselersteller Auswirkungen auf die Gewinne und die finanzielle Lage der EU-Hersteller haben.
- (304) Die Kommission vertrat die Auffassung, dass für jeden der in die Stichprobe einbezogenen Hersteller eine individuelle Entwicklung erkennbar ist, dass aber die Auswirkungen individueller Abweichungen dadurch verringert werden, dass die Untersuchungsergebnisse auf Basis der Stichprobe insgesamt festgestellt werden. Der Einwand wurde daher zurückgewiesen.
- (305) Nach der endgültigen Unterrichtung wiederholte Wilmar seine Einwände, ohne jedoch neue Belege für seine Behauptungen vorzulegen. Daher wurden ihre Einwände erneut zurückgewiesen.
- (306) Da keine weiteren Stellungnahmen eingingen, bestätigte die Kommission ihre in den Erwägungsgründen 325 bis 329 der vorläufigen Verordnung gezogenen Schlussfolgerungen.

4.4.3.2. Arbeitskosten

- (307) Da keine Stellungnahmen eingingen, bestätigt die Kommission die in den Erwägungsgründen 330 und 331 der vorläufigen Verordnung gezogenen Schlussfolgerungen.

4.4.3.3. Lagerbestände

- (308) Nach der vorläufigen Unterrichtung verwies die indonesische Regierung auf die Entwicklung der Lagerbestände der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller, bestritt jedoch die Feststellungen der Kommission in Erwägungsgrund 333 der vorläufigen Verordnung nicht.
- (309) Da keine weiteren Stellungnahmen eingingen, bestätigt die Kommission ihre in den Erwägungsgründen 332 und 333 der vorläufigen Verordnung gezogenen Schlussfolgerungen.

4.4.3.4. Rentabilität, Cashflow, Investitionen, Kapitalrendite und Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten

- (310) Nach der Einführung der vorläufigen Maßnahmen äußerte sich die indonesische Regierung zur Rentabilität des Wirtschaftszweigs der Union im Bezugszeitraum und zur Kapitalrendite. Die indonesische Regierung merkte zur Entwicklung der Rentabilität des Wirtschaftszweigs der Union im Zusammenhang mit der Menge der Einfuhren aus Indonesien an, dass die negative Rentabilität im Jahr 2015 nicht den indonesischen Einfuhren von Biodiesel zugeschrieben werden könne, da sie in diesem Jahr vernachlässigbar gewesen seien.

- (311) Dieser Punkt wurde in den Erwägungsgründen 361 bis 365 der vorläufigen Verordnung unter Abschnitt 6 Schadensursache behandelt. Die geringfügig negative Rentabilität 2015 wurde in der vorläufigen Verordnung in der Tat nicht den indonesischen Einfuhren von Biodiesel zugerechnet.
- (312) Laut dem ausführenden Hersteller Wilmar sei die Erklärung in Erwägungsgrund 329 der vorläufigen Verordnung, wonach der Wirtschaftszweig der Union seine unbefriedigende Gewinnspanne wegen des Preisdrucks aufgrund von subventionierten Einfuhren nicht verbessern konnte, unbegründet.
- (313) Wilmar wies darauf hin, dass der Wirtschaftszweig der Union sich bereits in einer schlechten Lage befunden hätte, als die EU-Biodieselbranche vom Zeitraum 2012/2013 bis mindestens September 2017 durch die für nichtig erklärten Zölle auf Biodiesel geschützt war, weshalb die mangelnde Verbesserung seiner finanziellen Lage nur durch Mängel innerhalb der Branche erklärt werden könne.
- (314) Die Kommission erklärte, dass der Wirtschaftszweig der Union nach dem plötzlichen Anstieg der subventionierten Einfuhren von indonesischem Biodiesel nach der Nichtigerklärung der damals geltenden Antidumpingzölle im März 2018 seine unbefriedigende Gewinnspanne nicht verbessern konnte, die deutlich unter der Zielgewinnspanne in einem wachsenden Markt lag. Dadurch wird die vorläufige Feststellung der Kommission bestätigt.
- (315) Nach der endgültigen Unterrichtung wiederholte der ausführende Hersteller Wilmar seine im Rahmen der vorläufigen Sachaufklärung übermittelten Stellungnahmen (siehe oben). Ferner behauptete er, dass die niedrigen Gewinne angesichts der „Quasi-Monopolstellung“ des Wirtschaftszweigs der Union zu Beginn des Bezugszeitraums nicht mit Einfuhren in Verbindung gebracht werden könnten.
- (316) Diese Behauptung ist unbegründet, da der Wirtschaftszweig der Union mehr als 200 Unternehmen umfasst, die auf dem Unionsmarkt für Biodiesel miteinander in Wettbewerb stehen; außerdem gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass es Absprachen zwischen den Unionsherstellern gibt.
- (317) Da zur Rentabilität, zum Cashflow, zu den Investitionen, zur Kapitalrendite und zu den Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten keine weiteren Stellungnahmen eingingen, bestätigte die Kommission ihre in den Erwägungsgründen 334 bis 340 der vorläufigen Verordnung gezogenen Schlussfolgerungen.

4.4.4. Schlussfolgerung zur Schädigung

- (318) Nach der Einführung der vorläufigen Maßnahmen gelangte die indonesische Regierung zu dem Schluss, dass der Wirtschaftszweig der Union auf der Grundlage der in der vorläufigen Verordnung enthaltenen Indikatoren „in einem soliden Zustand“ sei.
- (319) Die Kommission stimmte nicht zu und wies darauf hin, dass ein Wirtschaftszweig, dessen Rentabilität weiterhin unter 1 % des Umsatzes liegt, der fast 15 Prozentpunkte des Marktanteils einbüßt und der von einem Marktwachstum von 33 % nicht profitieren kann, nicht robust ist.
- (320) Da keine weiteren Stellungnahmen eingingen, bestätigte die Kommission ihre in den Erwägungsgründen 341 bis 346 der vorläufigen Verordnung gezogenen Schlussfolgerungen zur Schädigung.

4.5. Wirtschaftsindikatoren in der Zeit nach dem Untersuchungszeitraum

- (321) Um die Lage des Wirtschaftszweigs der Union im Zusammenhang mit der Feststellung einer drohenden Schädigung weiter zu untersuchen, übermittelte die Kommission für den Zeitraum Oktober 2018 bis Juni 2019 (im Folgenden „Zeitraum nach dem UZ“) zusätzliche Fragen an die in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller und erhielt Antworten von diesen. Die nachfolgend angeführten Daten für den Zeitraum nach dem UZ werden ebenso wie die mikroökonomischen Indikatoren als gewogener Durchschnitt der drei in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller dargestellt.
- (322) Für den Zeitraum nach dem UZ ließen sich zu einzelnen makroökonomischen Indikatoren wie Kapazität, Kapazitätsauslastung, Produktion und Verkäufe aufgrund der zeitlichen Beschränkung, denen die Untersuchung unterlag, lediglich die Angaben zu den in die Stichprobe einbezogenen Unionsherstellern analysieren. Die Zahlen für den Untersuchungszeitraum lassen sich daher mit den Zahlen für den Zeitraum nach dem UZ nicht unmittelbar vergleichen. Außerdem vergleicht die Kommission die 12 Monate des Untersuchungszeitraums mit den 9 Monaten des Zeitraums nach dem UZ, aber beim derzeitigen Stand der Untersuchung liegen noch keine Daten für die 12 Monate nach dem UZ vor.

- (323) Dennoch ist anhand der vorliegenden Zahlen eine Analyse der Entwicklung der Lage der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller nach dem Untersuchungszeitraum möglich, da die Zahlen auf das Jahr gerechnet indiziert werden.
- (324) Nach der endgültigen Unterrichtung forderte Wilmar die Kommission erneut auf, Daten für einen Zeitraum von 12 Monaten nach dem UZ (von Oktober 2018 bis September 2019) zu erheben, und ersuchte die Kommission außerdem, Daten von allen Unionsherstellern zu erheben. Die Erhebung dieser zusätzlichen Informationen war jedoch in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich. Die Forderung wurde daher abgelehnt.
- (325) Die Produktion, die Verkäufe, die Stückkosten und die Stückverkaufspreise der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller entwickelten sich folgendermaßen:

Tabelle 2

Wirtschaftszweig der Union im Untersuchungszeitraum und danach

	Untersuchungszeitraum	Oktober 2018 bis Juni 2019
Gesamtproduktion (in Tonnen)	2 510 356	1 824 599
Index (aufs Jahr gerechnet) ⁽³⁹⁾	100	97
Verkaufsmenge auf dem Unionsmarkt (in Tonnen)	2 524 646	1 871 962
Index (aufs Jahr gerechnet)	100	99
Herstellstückkosten (in EUR/Tonne)	791	760
Index	100	96
Durchschnittlicher Stückverkaufspreis auf dem Gesamtmarkt der Union (in EUR/Tonne)	794	790
Index	100	100
Kapazitätsauslastung	82 %	80 %

Quelle: In die Stichprobe einbezogene Unionshersteller.

- (326) Die Produktion im Zeitraum nach dem UZ war im Vergleich zum Untersuchungszeitraum leicht rückläufig, während die Verkäufe auf dem Unionsmarkt relativ konstant blieben.
- (327) Die Herstellstückkosten der in die Stichprobe einbezogenen Unternehmen gingen nach dem UZ leicht zurück, während der Stückverkaufspreis stabil blieb.
- (328) Der Gewinn der in die Stichprobe einbezogenen Unternehmen wurde anhand von Daten aus dem Fragebogen für die Zeit nach dem UZ berechnet, wobei ein durchschnittlicher Gewinn von 3,8 % für die neun Monate nach dem UZ ermittelt wurde. Die in die Stichprobe einbezogenen Unternehmen übermittelten für die einzelnen Monate Kosten- und Preisdaten, aus denen die Kommission dann für jedes Quartal einen Durchschnittswert ermittelt und nachstehend in Tabelle 3 dargestellt hat.
- (329) Wird der Gewinn jedoch quartalsweise analysiert, ergibt sich eine andere Entwicklung.

Tabelle 3

Gewinne im Zeitraum nach dem UZ

	4. Quartal 2018	1. Quartal 2019	2. Quartal 2019	Zeitraum nach dem UZ insgesamt
Gewinne der Unionshersteller in der Stichprobe	10,8 %	0,1 %	-5,0 %	3,8 %

Quelle: In die Stichprobe einbezogene Unionshersteller.

⁽³⁹⁾ Die in diese Tabelle aufgenommenen Daten zur Produktions- und Verkaufsmenge für den Zeitraum von 9 Monaten nach dem Untersuchungszeitraum (Oktober 2018 bis Juni 2019) wurden durch Multiplikation mit dem Faktor 12/9 hochgerechnet, um vergleichbare, auf das Jahr gerechnete, Indexwerte zu erhalten.

- (330) Wie Tabelle 2 und 3 zeigen, stellte die Kommission für die Zeit nach dem UZ demnach relativ geringe Veränderungen im Vergleich zum Untersuchungszeitraum fest, abgesehen von der Höhe des Gewinns der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller, der von 0,8 % im Untersuchungszeitraum auf 3,8 % im Zeitraum nach dem UZ anstieg. Für den Gewinnanstieg im Zeitraum nach dem UZ ist maßgeblich das 4. Quartal 2018 verantwortlich.
- (331) Die Gewinne im Winter 2018-19 waren außergewöhnlich hoch. Sie wurden von einem der in die Stichprobe einbezogenen Unternehmen verzeichnet, das von einer unsicheren Transportsituation in seiner Region profitieren konnte. Die vorübergehende Angebotsverknappung aufgrund dieser Situation ermöglichte es dem Unternehmen, in diesem Zeitraum seine Preise und damit seine Gewinne zu erhöhen, was sich auf das 4. Quartal 2018 und einen Teil des 1. Quartals 2019 auswirkte.⁽⁴⁰⁾
- (332) Die Gewinne der anderen in die Stichprobe einbezogenen Unternehmen blieben jedoch in allen Quartalen des Zeitraums nach dem UZ deutlich unter der Zielgewinnspanne. Im 2. Quartal 2019, als sich die unsichere Transportsituation von selbst gelöst hatte, fielen die Gewinne der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller auf -5 %.
- (333) Laut der indonesischen Regierung sei die negative Rentabilität im 2. Quartal 2019 auf außergewöhnliche Ereignisse bei Saipol in diesem Quartal zurückzuführen. Obwohl sich dieser Unionshersteller im Zeitraum nach dem UZ tatsächlich in einer außergewöhnlichen Situation befand, betraf diese das 1. Quartal 2019 und nicht das 2. Quartal 2019. Daher wird davon ausgegangen, dass der Rückgang der Rentabilität auf die beträchtlichen Mengen der subventionierten Einfuhren zurückzuführen ist, die zu sehr niedrigen Preisen auf den Unionsmarkt gelangten.
- (334) Nach der endgültigen Unterrichtung brachte Wilmar vor, dass die nichtvertraulichen Zusammenfassungen der Fragebogen für den Zeitraum nach dem UZ seiner Meinung nach nicht ausreichen, um den interessierten Parteien die Möglichkeit zu geben, auf die Schlussfolgerungen der Kommission zu antworten.
- (335) Zu sämtlichen Antworten auf den Fragebogen wurden jedoch aussagekräftige nichtvertrauliche Versionen übermittelt. Konnten die Daten nicht auf Unternehmensebene zusammengefasst werden, so hat die Kommission die Daten aggregiert und im Rahmen der endgültigen Unterrichtung sowie in den Tabellen 2 und 3 veröffentlicht.
- (336) Zur weiteren Transparenz ermittelte die Kommission relevante nichtvertrauliche Informationen, aus denen hervorgeht, dass die Preise von RME aufgrund der niedrigen Wasserstände im Rhein im Winter 2018/19 so hoch waren wie nie zuvor, und nahm diese Informationen in die nichtvertraulichen Unterlagen auf.
- (337) Die indonesische Regierung reagierte auf diese Informationen und brachte vor, dass die außerordentlichen Gewinne im Winter 2018/19 auch auf die in dieser Jahreszeit erhöhte Nachfrage in der Union nach RME wegen seiner materiellen Eigenschaften und auf den Rückgang der Produktionskosten im Wirtschaftszweig der Union im Zeitraum nach dem UZ zurückzuführen seien.
- (338) Außerdem wandte sie ein, dass der Stückverkaufspreis stabil geblieben und im Zeitraum nach dem UZ sogar zurückgegangen sei, was darauf hindeute, dass der Preisanstieg nicht außergewöhnlich war.
- (339) Die indonesische Regierung behauptete ferner, dass Lieferprobleme bei Rohstoffen im Winter 2018/2019 die Rentabilität des Wirtschaftszweigs der Union im 2. Quartal 2019 beeinflusst haben könnten.
- (340) Die Argumente der indonesischen Regierung wurden zurückgewiesen, da sie sich auf Vermutungen und nicht auf den Artikel über die besondere Situation im Winter 2018/19 bezogen, den die Kommission zur Unterstützung der Parteien in die nichtvertraulichen Unterlagen aufgenommen hatte.
- (341) Die Kommission kam daher zu dem Schluss, dass sich die wirtschaftliche Lage des Wirtschaftszweigs der Union im Zeitraum nach dem UZ weiter verschlechterte.

5. DROHENDE SCHÄDIGUNG

5.1. Art der betreffenden Subventionen

- (342) Nach der Einführung der vorläufigen Maßnahmen merkte der ausführende Hersteller Wilmar an, dass die Kommission keine Verbindung zwischen den festgestellten Subventionen und der Preisunterbietung und dem Preisrückgang hergestellt habe.

⁽⁴⁰⁾ Siehe z. B. den Presseartikel der AGQM (Arbeitsgemeinschaft Qualitätsmanagement Biodiesel e. V.) vom 14. November 2018: <https://www.agqm-biodiesel.de/aktuelles/news/der-preis-fuer-europaeischen-rme-erreicht-aufgrund-des-niedrigen-rheins-einen-hochststand> (zuletzt aufgerufen am 22. Oktober 2019).

- (343) Die Kommission widersprach diesem Vorbringen. Es besteht ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit von Rohpalmöl zu niedrigen Preisen und der im Untersuchungszeitraum festgestellten Preisunterbietung, da Mitglieder des Wirtschaftszweigs der Union, die ihr Rohpalmöl auf dem Weltmarkt beziehen müssen, viel mehr für ihre Rohstoffe zahlen und daher nicht mit den Preisen des subventionierten indonesischen Biodiesels mithalten können. Die Fortsetzung dieses Programms und der beiden anderen in dieser Untersuchung festgestellten Subventionsprogramme sind geeignet, die Ausfuhren indonesischer Biodieselausfuhren auf einem Preisniveau zu halten, das den Wirtschaftszweig der Union beeinträchtigt.
- (344) Wilmar nahm anschließend auf Erwägungsgrund 350 der vorläufigen Verordnung Bezug und wiederholte sein Vorbringen, dass es eine natürliche Grenze für die Einfuhren von PME in die Union gebe, weswegen die Kommission nicht behaupten könne, dass die Einfuhren steigen würden.
- (345) Da Wilmar nicht weiter ausführte, worin diese „natürlichen Grenze“ besteht, konnte das Vorbringen nicht geprüft werden und wird daher zurückgewiesen. Nach Auffassung der Kommission gibt es keine Hindernisse (außer der den Regeln des fairen Wettbewerbs unterworfenen Marktnachfrage) für die Einfuhr von Biodiesel aus Indonesien in die EU.
- (346) Nach der endgültigen Unterrichtung wiederholte Wilmar erneut die Punkte, die im Rahmen der vorläufigen Sachaufklärung hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen den festgestellten Subventionen und der drohenden Schädigung vorgebracht wurden. Es wurden jedoch keine neuen Argumente vorgebracht, sodass ihre Vorbringen erneut zurückgewiesen wurden.
- (347) Wilmar wies auch darauf hin, dass Masol, der größte Hersteller von PME in der Union, mit dem indonesischen Biodieselhersteller Musim Mas verbunden sei, und stellte die Frage, zu welchem Preis Masol sein Palmöl aus Indonesien beziehen könne.
- (348) Die Kommission äußerte sich nicht zu den vertraulichen Geschäftstätigkeiten einzelner Unternehmen in der Union oder anderswo. Die Kommission stellte jedoch fest, dass Masol sein Palmöl zu marktüblichen Bedingungen bezieht. Die Beziehung zwischen Musim Mas und Masol hatte daher keinen Einfluss auf die Schadensanalyse.
- (349) Nach der endgültigen Unterrichtung brachte die indonesische Regierung erneut vor, dass der OPPF kein Subventionsprogramm sei und dass die Ausfuhrabgabe für Rohpalmöl auf null gesenkt worden sei.
- (350) Die Kommission verwies auf die Feststellungen in Abschnitt 3 zur Subventionierung, die eindeutig das Gegenteil beweisen.
- (351) Da keine weiteren Stellungnahmen eingingen, bestätigte die Kommission ihre in den Erwägungsgründen 349 bis 350 der vorläufigen Verordnung gezogenen Schlussfolgerungen.

5.2. Erhebliche Zunahme der subventionierten Einfuhren

- (352) Im Anschluss an die Einführung der vorläufigen Maßnahmen brachte die indonesische Regierung vor, dass die Kommission bei der Einfuhr von Biodiesel aus Indonesien die Entwicklungen nach dem UZ berücksichtigen sollte.
- (353) Die Kommission analysierte die Einfuhren aus Indonesien vom Ende des Untersuchungszeitraums bis Ende Juni 2019 (also vom 4. Quartal 2018 bis zum 2. Quartal 2019):

Tabelle 4

Einfuhren aus Indonesien im Untersuchungszeitraum und danach

	UZ	4. Quartal 2018	1. Quartal 2019	2. Quartal 2019
Gesamteinfuhren von Biodiesel aus Indonesien (in Tonnen)	516 068	139 091	234 677	207 310

Quelle: Surveillance II.

- (354) Die Kommission stellte fest, dass der Untersuchungszeitraum zwar vier Quartale, vom 4. Quartal 2017 bis zum 3. Quartal 2018, umfasst, jedoch nur in den letzten beiden Quartalen nennenswerte Einfuhren zu verzeichnen waren. Zur Übersicht werden die vier Quartale des Untersuchungszeitraums nachstehend angeführt:

Tabelle 5

Einfuhren aus Indonesien im UZ

	4. Quartal 2017	1. Quartal 2018	2. Quartal 2018	3. Quartal 2018
Gesamteinfuhren von Biodiesel aus Indonesien (in Tonnen)	0	25 275	227 114	263 678

Quelle: Surveillance II.

- (355) Anhand dieser Daten wird deutlich, dass nach dem Ende des Untersuchungszeitraums weitere Einfuhren aus Indonesien erfolgten, und zwar in erheblichen Mengen. Der Höchststand von 263 678 Tonnen im 3. Quartal 2018 kann jedoch nicht mit dem 3. Quartal 2019 verglichen werden, da die Einfuhren in letzterem von der Einführung vorläufiger Zölle betroffen sind. Darüber hinaus sind die ersten drei Quartale nach dem Untersuchungszeitraum aufgrund saisonaler Unterschiede nicht direkt mit den letzten drei Quartalen des Untersuchungszeitraums vergleichbar, weshalb aus den Daten aus der Zeit nach dem UZ nicht eindeutig hervorgeht, ob in Zukunft ein erheblicher Einfuhranstieg zu erwarten ist.
- (356) Nach der endgültigen Unterrichtung wies die indonesische Regierung darauf hin, dass die Einfuhren aus Indonesien im 2. Quartal 2019 gegenüber dem 2. Quartal 2018 um 9 % zurückgegangen seien, weshalb nicht zu erwarten sei, dass die Einfuhren erheblich ansteigen werden.
- (357) Die Kommission wies diesen Einwand zurück, denn die Differenz von 9 % entspricht 20 000 Tonnen bzw. einer Lieferung von Biodiesel. Daher lässt sich die Differenz zwischen den beiden Quartalen durch eine einzige Lieferung erklären, die entweder in das eine oder in das andere Quartal fällt. Außerdem stehen die Beweise für ein einzelnes Quartal der Feststellung der Kommission nicht entgegen, dass zu der Frage, ob künftig erheblich höhere Einfuhren zu erwarten sind, keine schlüssigen Daten vorliegen.
- (358) Die indonesische Regierung und der ausführende Hersteller Wilmar beantragten ferner, dass die Kommission das „Erheblichkeitskriterium“ in Bezug auf die Menge der Einfuhren von Biodiesel aus Argentinien bewerten solle, da im Allgemeinen hauptsächlich die Einfuhren aus Argentinien angestiegen seien. Die Kommission nahm auf die Auswirkungen der Einfuhren aus Argentinien bereits in den Erwägungsgründen 368 bis 370 der vorläufigen Verordnung Bezug, was weder von der indonesischen Regierung noch von Wilmar bestritten wird. Die Auswirkungen der Einfuhren aus Argentinien werden als Teil der Bewertung der Schadensursache untersucht, und der erhebliche Anstieg der Einfuhren aus Indonesien wird durch sie nicht infrage gestellt.
- (359) Der ausführende Hersteller Wilmar beantragte, dass die Kommission das „Erheblichkeitskriterium“ in Bezug auf die Einfuhren aus Indonesien vor dem Bezugszeitraum bewerten solle. Es entspricht nicht der Praxis der Kommission, ihre Analyse über den Bezugszeitraum hinaus zu verlängern, und dieses Vorbringen wurde zurückgewiesen. Wie bereits erwähnt, scheinen die Einfuhren aus Indonesien in jedem Fall ähnliche Mengen erreicht zu haben wie jene, die bereits im Rahmen der Antidumpinguntersuchung von 2013 zu beobachten waren.
- (360) Sowohl Wilmar als auch die indonesische Regierung haben sodann auf die Bestimmungen der RED II-Richtlinie Bezug genommen, mit denen die Einfuhren von PME, die ein hohes Risiko einer indirekten Landnutzungsänderung („indirect land use change“ oder „ILUC“) bergen, in die EU in Zukunft begrenzt werden. Die Kommission stellte fest, dass diese Begrenzung ab Ende 2023 ⁽⁴¹⁾ gelten wird. In Anbetracht der Tatsache, dass die Wirkung dieser Richtlinie nicht im Voraus bekannt ist und PME weiterhin unter den in dieser Richtlinie festgelegten Bedingungen in die EU eingeführt werden können, wurde dieses Vorbringen ebenfalls zurückgewiesen, weil es die derzeitige Analyse der drohenden Schädigung, die der Wirtschaftszweig der Union aufgrund der Einfuhren aus Indonesien in naher Zukunft erfahren wird, nicht berührt.
- (361) Nach der endgültigen Unterrichtung wiederholte Wilmar seine Ausführungen zur Wahrscheinlichkeit eines Anstiegs der Einfuhren aus Indonesien und forderte die Kommission erneut auf, den Bezugszeitraum auf die Zeit vor 2013 auszudehnen.
- (362) Die Kommission lehnte diese Vorbringen und insbesondere den Antrag auf künstliche Verlängerung des Bezugszeitraums zur Berücksichtigung von Zeiträumen vor der Einführung von Antidumpingzöllen ab, da dies nicht der Praxis der Kommission entspricht. Daher hielt es die Kommission in diesem Fall für angebracht, ihre Prüfung auf den Bezugszeitraum und die Entwicklungen im Zeitraum nach dem UZ zu konzentrieren.

⁽⁴¹⁾ Artikel 26 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2018/2001.

- (363) Nach der endgültigen Unterrichtung wandte die indonesische Regierung ein, dass einige Länder den Marktzugang zu Biokraftstoffen auf Palmölbasis beschränken und nannte dabei explizit Norwegen und Frankreich.
- (364) Die Kommission wies darauf hin, dass Norwegen kein Mitglied der Europäischen Union ist und ihre Rechtsvorschriften daher keine Auswirkungen auf den EU-Biodieselmärkte haben. Dennoch stellte die Kommission fest, dass die norwegische Regierung offenbar dieselben Nachhaltigkeitskriterien (hohes Risiko einer indirekten Landnutzungsänderung, ILUC) eingeführt hat, die in der EU gelten. ⁽⁴²⁾ Die Kommission sieht keinen Zusammenhang zwischen den in Norwegen geltenden Rechtsvorschriften und den Ausfuhren aus Indonesien in die EU.
- (365) Die indonesische Regierung verwies außerdem konkret auf eine in Frankreich verabschiedete Verordnung, mit der die Verwendung von Palmöl in Biokraftstoffen ab dem 31. Dezember 2019 verboten werde. ⁽⁴³⁾
- (366) Eine Analyse dieses Gesetzes deutet darauf hin, dass die französische Regierung die Steuerbefreiungen für Palmöl am 1. Januar 2020 abschaffen wird und Palmöl in Frankreich nicht mehr als Biokraftstoff gilt, es sei denn, es stammt von einer Plantage mit geringem Risiko einer indirekten Landnutzungsänderung. ⁽⁴⁴⁾
- (367) Die Kommission stellte fest, dass das Gesetz erst 2020 in Kraft tritt. Dies ist der Beginn des Zeitraums gemäß der RED II-Richtlinie, in dem EU-weite Einfuhren von Biodieselausgangsstoffen mit hohem ILUC-Risiko, wie etwa PME, auf das Niveau von 2019 begrenzt werden.
- (368) Die Kommission wies ferner darauf hin, dass dieses Gesetz, da es erst am 1. Januar 2020 und nur in Frankreich in Kraft tritt, keine Auswirkungen auf die in der Union im Jahr 2019 verbrauchte Menge PME hat; da der Wert von 2019 die Obergrenze für 2020 sein wird, wird das französische Gesetz außerdem keine Auswirkungen auf die unionsweit eingeführten PME-Mengen haben, die in den folgenden Jahren in die Beimischungsvorgabe einfließen werden.
- (369) Da keine weiteren Stellungnahmen eingingen, bestätigte die Kommission ihre in den Erwägungsgründen 351 bis 352 der vorläufigen Verordnung gezogenen Schlussfolgerungen.

5.3. Genügend frei verfügbare Kapazitäten und Absorptionskapazität von Drittländern

- (370) Nach der Einführung der vorläufigen Maßnahmen machte die indonesische Regierung geltend, dass die Kommission keine spezifischen Daten zum Nachweis der etwaigen, in den Erwägungsgründen 355 und 356 der vorläufigen Verordnung erörterten Kapazitäten der Vereinigten Staaten von Amerika (im Folgenden „USA“) zur Aufnahme zusätzlicher Ausfuhren aus Indonesien vorgelegt habe.
- (371) Angesichts des hohen Niveaus der in den USA geltenden Maßnahmen ist es nach Auffassung der Kommission nicht plausibel, dass die USA in naher Zukunft Ausfuhren aus Indonesien aufnehmen werden.
- (372) Die Kommission verwies ferner auf den jüngsten Bericht des weltweiten landwirtschaftlichen Informationsnetzwerks der USA („US Global Agricultural Information Network“, im Folgenden „US GAIN“) aus Jakarta ⁽⁴⁵⁾, in dem die indonesischen Ausfuhrstatistiken analysiert wurden und der gezeigt hat, dass die Ausfuhren von Biodiesel in die USA im November 2016 endeten und nicht wieder aufgenommen wurden.
- (373) Der EBB merkte in seiner Beantwortung der ihm übermittelten Fragen betreffend den Zeitraum nach dem UZ an, dass die indonesischen Kapazitäten laut dem jüngsten US GAIN-Bericht aus Jakarta bis 2021 von 11,5 Mrd. Liter auf voraussichtlich 13 Mrd. Liter steigen werden.
- (374) Ferner gab die indonesische Regierung an, dass Indonesien von einer B20-Beimischungsvorgabe zu einer B30-Beimischungsvorgabe wechseln werde, d. h. von einer Mineralöldiesel-Mischung mit 20 % Biodieselanteil zu einer Mischung mit 30 % Biodieselanteil, wodurch sich die Binnennachfrage erhöhen werde. Denselben Einwand brachte auch der ausführende Hersteller Wilmar vor.
- (375) In ihren Kommentaren zur Stellungnahme des EBB betreffend die Daten für die Zeit nach dem UZ wies die indonesische Regierung darauf hin, dass durch die Umsetzung der B30-Beimischungsvorgabe die gesamte Produktionskapazität für Biodiesel in Indonesien absorbiert würde.

⁽⁴²⁾ Siehe z. B. <https://www.regnskog.no/en/news/palmoil-in-biodiesel-sees-massive-drop-in-norway> (zuletzt aufgerufen am 21. Oktober 2019).

⁽⁴³⁾ <https://www.ofimagazine.com/news/france-bans-palm-oil-from-biofuels> (zuletzt aufgerufen am 21. Oktober 2019).

⁽⁴⁴⁾ <https://www.reuters.com/article/us-total-biofuels-palmoil/french-court-rules-against-tax-breaks-for-palm-oil-biofuel-idUSKBN1WQ0ZG> (zuletzt aufgerufen am 21. Oktober 2019).

⁽⁴⁵⁾ US GAIN-Jahresbericht zu Biokraftstoffen in Indonesien, Jakarta, 9. August 2019.

- (376) Die Kommission nahm das ehrgeizige Ziel der indonesischen Regierung zur Kenntnis, die Beimischungsvorgabe von B20 auf B30 zu erhöhen, wies aber gleichzeitig auf die Stellungnahme des EBB vom 29. April 2019 hin, die aufzeigte, dass die indonesischen Betreiber im Rahmen der Umsetzung der B20-Beimischungsvorgabe mit Schwierigkeiten betreffend den Vertrieb und die Verfügbarkeit von Orten zur Lagerung und Infrastruktur für die Herstellung von Kraftstoffmischungen konfrontiert sind, und dass der Zweck der Erhöhung der Vorgabe nicht so sehr darin bestehe, die Ausfuhren von Biodiesel in andere Märkte als die EU zu reduzieren, sondern vielmehr in der Verringerung der Einfuhren von Mineralöldiesel liegt.
- (377) Darüber hinaus verwies die Kommission auf die vom EBB am 6. September 2019 übermittelte Beantwortung der im Anhang B aufgeführten Fragen die Zeit nach dem UZ betreffend, wonach zwar die Anzahl der Standorte für die Herstellung von Kraftstoffmischungen bei gleichzeitiger Vergrößerung dieser verringert wurde, die Umsetzung der B30-Beimischungsvorgabe aber voraussichtlich Zeit in Anspruch nehmen werde. Seitens bestimmter Sektoren (z. B. Bergbau) wird eine verzögerte Umsetzung der B30-Beimischungsvorgabe gefordert; technische Anpassungen könnten vonnöten sein, damit Fahrzeuge mit B30-Kraftstoff betrieben werden können, und in Sektoren, die keine gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen erfüllen, könnten Maschinen, die ASTM-Normen unterliegen, von der Gewährleistung ausgeschlossen sein, wenn sie B30-Kraftstoff verwenden.
- (378) Daher ist die Kommission nicht der Meinung, dass die Menge an Biodiesel, die aus Indonesien in die EU eingeführt wird, infolge des Umstiegs von einer B20- auf eine B30-Beimischungsvorgabe in naher Zukunft erheblich beschränkt wird, insbesondere angesichts der bedeutenden Kapazitätsreserven der indonesischen Biodieselbranche, die laut Schätzungen des US-GAIN für 2019 bei 30 % liegen.
- (379) Nach der endgültigen Unterrichtung brachte die indonesische Regierung vor, die Kommission habe ihre Argumentation nicht in vollem Umfang berücksichtigt, nämlich dass die Umsetzung der B30-Beimischungsvorgabe eine Verpflichtung der indonesischen Regierung darstelle, für die im November 2019 ein kompletter Testlauf starten soll. Des Weiteren behauptet die indonesische Regierung, dass die Kommission lediglich die Argumente des EBB wiederholt habe.
- (380) Der ausführende Hersteller Wilmar forderte die Kommission ebenfalls auf, sich erneut mit den Auswirkungen der B30-Beimischungsvorgabe auf die künftigen Kapazitätsreserven der indonesischen Biodieselbranche zu befassen.
- (381) Die Kommission nahm die weiteren Stellungnahmen der indonesischen Regierung und Wilmars zur Kenntnis und prüfte die Frage der B30-Beimischungsvorgabe mit der gebührenden Sorgfalt.
- (382) Der jüngste US GAIN-Bericht aus Jakarta bestätigt jedoch die Zweifel des EBB hinsichtlich der Frage, ob die B30-Beimischungsvorgabe innerhalb des von der indonesischen Regierung angegebenen Zeitrahmens erfüllt werden kann. In dem GAIN-Bericht wird festgestellt, dass die B20-Beimischungsvorgabe, die bereits für das Jahr 2016 ein verbindliches Ziel war, voraussichtlich erst 2019 erreicht werden kann, d. h. drei Jahre nach Ablauf der gesetzten Frist.
- (383) Da der durchschnittliche Anstieg der Mischungsraten zwischen 2,5 ⁽⁴⁶⁾ und 3,2 ⁽⁴⁷⁾ Prozentpunkten pro Jahr liegt, erscheint ein Anstieg von 19,9 % auf 30 % in einem einzigen Jahr als äußerst ehrgeizig.
- (384) Die Kommission kam daher zu dem Schluss, dass es unwahrscheinlich ist, dass in naher Zukunft eine B30-Beimischungsvorgabe erfüllt wird und die Kapazitätsreserven in Indonesien in naher Zukunft erheblich beeinträchtigt werden.
- (385) Die Kommission vertrat in Erwägungsgrund 357 der vorläufigen Verordnung die Auffassung, dass es für die indonesischen Hersteller angesichts der unerschwinglich hohen Zölle auf Einfuhren in die USA keine anderen bedeutenden Märkte gab.
- (386) Wilmar verwies in seiner Erwiderung auf das Vorliegen von Ausfuhren nach China und vertrat die Ansicht, dass China die Kapazitäten habe, PME-Ausfuhren aus Indonesien künftig aufzunehmen.
- (387) Die Kommission stellte fest, dass es in China keine Beimischungsvorgabe gibt und die Verkäufe daher nicht langfristig erfolgen. Aus vom EBB im Rahmen seiner Beantwortung des Fragebogens für die Zeit nach dem UZ übermittelten Informationen ging hervor, dass China PME nur dann einführt, wenn die Gelegenheit günstig ist, d. h., wenn PME billiger sind als Mineralöldiesel. Daraus lässt sich keine langfristig tragfähige Alternative für Ausfuhren aus Indonesien zur wegen der Beimischungsvorgabe stetig wachsenden Nachfrage nach Biodiesel auf dem Unionsmarkt ablesen.

⁽⁴⁶⁾ Durchschnitt für den Zeitraum 2011-2019.

⁽⁴⁷⁾ Durchschnitt für den Zeitraum 2016-2019.

- (388) Nach der endgültigen Unterrichtung erklärte Wilmar abermals, dass China in Bezug auf die Ausfuhr von PME und Palmöl aus Indonesien nach China ein „verlässlicher und stabiler Ausfuhrmarkt für indonesisches Biodiesel“ sei.
- (389) Allerdings wies Wilmar darauf hin, dass China Biodiesel aus Palmöl „dank des niedrigen Preises“ einführe. Im Rahmen der vorläufigen Sachaufklärung kam die Kommission zu ebendiesem Schluss, dass die Einfuhren aus Indonesien nach China nur dann erfolgen, wenn PME billiger als Mineralöldiesel ist, woraus folgt, dass die Ausfuhren nach China durch das Vorliegen der bereits festgestellten Subventionierung bedingt sind.
- (390) Da in China keine Vorgabe für das Mischen von Biodiesel mit Mineralöldiesel besteht, verfügte die Kommission über keine Belege, mit denen das Vorbringen von Wilmar untermauert werden könnte, dass China ein verlässlicher und stabiler Ausfuhrmarkt für indonesischen Biodiesel sei.
- (391) Im Zeitraum nach dem UZ entfielen auf China nur rund 27 % der indonesischen Ausfuhren, während die Ausfuhren in die Union rund 71 % ausmachten. Somit ist die Union nach wie vor der wichtigste Ausfuhrmarkt für indonesische Hersteller, trotz der Verkäufe von indonesischem Biodiesel an China, die dann erfolgen, wenn die Gelegenheit günstig ist.
- (392) Nach der endgültigen Unterrichtung wies die indonesische Regierung darauf hin, dass China große Mengen an Palmöl aus Indonesien einführe und dass diese Einfuhren voraussichtlich ansteigen werden, was zu einem mengenmäßigen Rückgang des in Indonesien verfügbaren und zur Umwandlung in Biodiesel bestimmten Palmöls führen werde.
- (393) Die Kommission nahm die Erwartung der indonesischen Regierung zur Kenntnis, dass die gestiegene Nachfrage nach Palmöl in China durch eine Umlenkung des vorhandenen Palmöls aus der Biodieselherstellung in Ausfuhrverkäufe gedeckt werden dürfte. Es wurden keine Nachweise dafür erbracht, dass es aufgrund der Ausfuhren von Palmöl zu einer Angebotsverknappung bei Palmöl für die indonesischen Biodieselhersteller kommen würde. Die Kommission geht davon aus, dass Indonesien als Reaktion auf eine erhöhte Nachfrage nach Palmöl das Angebot erhöhen würde, anstatt die bestehenden Vorräte aus industriellen Aktivitäten wie der Herstellung von Biodiesel abzuzweigen.
- (394) Die Kommission analysierte auch die Ausfuhren von Palmöl nach China auf der Grundlage der US-GAIN-Berichte aus Jakarta für 2019. Die Ausfuhren nach China sind offensichtlich gestiegen, sie ersetzen jedoch Ausfuhren nach Indien, wo die Einfuhrzölle auf Palmöl hoch sind.
- (395) Die Kommission war daher der Auffassung, dass ein langfristiger Anstieg der Nachfrage nach aus Indonesien nach China ausgeführtem Biodiesel nicht belegt werden kann; außerdem liegen keine Beweise dafür vor, dass eine erhöhte Nachfrage nach Palmöl in China zu einer Angebotsverknappung bei Palmöl für die Herstellung von Biodiesel führen würde, der für die Ausfuhr in die Europäische Union bestimmt ist.
- (396) Da keine weiteren Stellungnahmen eingingen, bestätigte die Kommission ihre in den Erwägungsgründen 353 bis 357 der vorläufigen Verordnung gezogenen Schlussfolgerungen.

5.4. Preisniveau der subventionierten Einfuhren

- (397) Nach der Einführung der vorläufigen Maßnahmen erklärte Wilmar, dass aus der Feststellung einer Preisunterbietung nicht auf das Bestehen einer drohenden Schädigung geschlossen werden könne, da sich die Preisunterbietung von Preisrückgang und der Verhinderung einer Preiserhöhung unterscheide.
- (398) Die Kommission widersprach diesem Vorbringen. Die Feststellungen zur erheblichen Preisunterbietung werden im Kontext einer extrem delikaten Lage des Wirtschaftszweigs der Union getroffen, auch wenn er durch die festgestellte Preisunterbietung noch nicht bedeutend geschädigt wurde. Bei Fortführung der Preisunterbietung droht dem Wirtschaftszweig der Union eine bedeutende Schädigung.
- (399) Jedenfalls stellte die Kommission in Erwägungsgrund 328 der vorläufigen Verordnung auch das Vorliegen eines Preisrückgangs fest und kam zu dem Schluss, dass der Wirtschaftszweig der Union aufgrund des Preisrückgangs durch die subventionierten Einfuhren aus Indonesien nicht von den sinkenden Kosten im Untersuchungszeitraum profitieren konnte, da er diese Kostensenkung vollständig an seine Kunden weitergeben musste, um einen noch größeren Verlust von Marktanteilen zu vermeiden.
- (400) Die Kommission hält in diesem Zusammenhang fest, dass Indonesien 2018 und im ersten Halbjahr 2019 Biodiesel nach China zum gleichen Preise pro Tonne ausführte wie in die EU.
- (401) Auch dadurch wird die schwierige Lage des Wirtschaftszweigs der Union und die gegenwärtige Bedrohung, die die Einfuhren mit sich bringen, sichtbar.

- (402) Nach der endgültigen Unterrichtung erklärte Wilmar erneut, dass aus der Feststellung einer Preisunterbietung keine Feststellung einer drohenden Schädigung abgeleitet werden könne. Die Kommission erwiderte erneut, dass dem Wirtschaftszweig der Union aufgrund der festgestellten Preisunterbietung eine bedeutende Schädigung droht.
- (403) Daher wies die Kommission dieses Vorbringen zurück und bestätigte ihre in Erwägungsgrund 358 der vorläufigen Verordnung getroffenen Feststellungen.

5.5. Lagerbestände

- (404) Da keine Stellungnahmen eingingen, bestätigte die Kommission ihre in Erwägungsgrund 359 der vorläufigen Verordnung gezogenen Schlussfolgerungen zur Schädigung.

5.6. Schlussfolgerung

- (405) Die Kommission kam daher zu dem Schluss, dass durch die Einfuhren aus Indonesien im Untersuchungszeitraum eine bedeutende Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union drohte; außerdem bestätigte sie ihre Schlussfolgerungen hinsichtlich einer drohenden bedeutenden Schädigung, wie in Erwägungsgrund 360 der vorläufigen Verordnung dargestellt.

6. SCHADENSURSACHE

6.1. Auswirkungen der subventionierten Einfuhren aus Indonesien

- (406) In der vorläufigen Verordnung kam die Kommission vorläufig zu dem Schluss, dass durch die subventionierten Einfuhren aus Indonesien eine bedeutende Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union drohte.
- (407) Die Kommission schlussfolgerte, dass der Wirtschaftszweig der Union aufgrund des Anstiegs der Einfuhren im Untersuchungszeitraum sowie wegen der Preisunterbietung und des Drucks auf seine Preise, die durch die subventionierten Einfuhren verursacht wurden, trotz der gestiegenen Produktion und Produktionskapazität Marktanteile verloren hat und nicht von einer ansonsten günstigen Marktsituation profitieren konnte.
- (408) Im Anschluss an die vorläufige Unterrichtung brachten die indonesische Regierung und Wilmar vor, dass die Produktion und die Kapazität des Wirtschaftszweigs der Union im Bezugszeitraum ebenso wie die absoluten Verkaufsmengen gestiegen seien. Sie merkten ferner an, dass sich die Rentabilität des Wirtschaftszweigs der Union bei zunehmenden Einfuhren aus Indonesien verbessert habe.
- (409) Die Kommission teilte diese Auffassung nicht, insbesondere hinsichtlich der Gewinne des Wirtschaftszweigs der Union, die sich im Bezugszeitraum in einer Spanne von -1 % — 1 % bewegten. Die Rentabilität hat sich im Bezugszeitraum daher nur unerheblich entwickelt.
- (410) Auch wenn die Produktion und die Produktionskapazität des Wirtschaftszweigs der Union im Bezugszeitraum in absoluten Zahlen gestiegen sind, so war dieser nicht in der Lage, den Anstieg des Verbrauchs in vollem Umfang zu nutzen, da er durch die Einfuhren aus Indonesien Marktanteile verloren hat.
- (411) Der indonesische ausführende Hersteller Wilmar hielt fest, dass die Kommission in Erwägungsgrund 346 der vorläufigen Verordnung vorläufig zu dem Schluss kam, dass sich das Vorliegen einer bedeutenden Schädigung nicht mit Sicherheit feststellen lässt. Wilmar fuhr fort, dass dies im Widerspruch zu Erwägungsgrund 363 der vorläufigen Verordnung stünde, in dem die Kommission zu dem Schluss gelangt ist, dass die subventionierten Einfuhren aus Indonesien negative Auswirkungen auf den Wirtschaftszweig der Union hatten.
- (412) Im Rahmen der Prüfung, ob eine Schädigung droht, sah die Kommission keinen Widerspruch zwischen dem Nichtvorliegen einer bedeutenden Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union und der dennoch eindeutig negativen Auswirkung auf diesen.
- (413) Nach der endgültigen Unterrichtung brachte Wilmar abermals seine in den Erwägungsgründen 408 und 411 dargelegten Argumente vor, die die Kommission erneut zurückwies.
- (414) Auch die indonesische Regierung nahm nach der endgültigen Unterrichtung zu diesem Punkt Stellung. Sie wiederholte, dass ihrer Meinung nach kein ursächlicher Zusammenhang zwischen den Einfuhren aus Indonesien und der Leistung des Wirtschaftszweigs der Union bestehe. Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass die indonesische Regierung ihre bisherige Auffassung abermals bekräftigte, war aber der Ansicht, dass anhand der bereits durchgeführten Analyse ersichtlich wurde, dass dem Wirtschaftszweig der Union aufgrund der Einfuhren aus Indonesien eine Schädigung drohte, sofern keine Maßnahmen getroffen werden.

- (415) Da keine weiteren Stellungnahmen eingingen, bestätigte die Kommission ihre in Erwägungsgrund 365 der vorläufigen Verordnung gezogenen Schlussfolgerungen.

6.2. Sonstige bekannte Faktoren

6.2.1. Einfuhren aus Argentinien

- (416) Nach der vorläufigen Unterrichtung nahmen die indonesische Regierung und Wilmar zu den Auswirkungen der subventionierten argentinischen Biodieseleinfuhren auf den Wirtschaftszweig der Union Stellung. Diesen Stellungnahmen zufolge sei die drohende Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union allein durch die Einfuhren aus Argentinien bedingt.
- (417) Wie die Kommission bereits in den Erwägungsgründen 368 bis 370 der vorläufigen Verordnung dargelegt hat, waren diese Einfuhren Teil einer drohenden Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union im Untersuchungszeitraum, weshalb die Kommission im Februar 2019 Maßnahmen gegenüber diesen Einfuhren eingeführt und Preisverpflichtungsangebote angenommen hatte.
- (418) Die Tatsache, dass die argentinischen Einfuhren eine drohende Schädigung im Bezugszeitraum darstellten, bedeutet jedoch nicht, dass wegen der Einfuhren aus Indonesien nicht ebenfalls eine Schädigung drohte, insbesondere nach Inkrafttreten der Maßnahmen gegenüber Einfuhren aus Argentinien. Da bereits Maßnahmen gegenüber Einfuhren von Biodiesel aus Argentinien eingeführt wurden, können diese Einfuhren im Zuge der Prüfung, ob in naher Zukunft eine bedeutende Schädigung droht, nicht mehr als eine der Gefahren für den Wirtschaftszweig der Union gelten.
- (419) Daher betrachtete die Kommission im Rahmen der Analyse einer drohenden bedeutenden Schädigung die möglichen Auswirkungen der Einfuhren aus Argentinien auf den Wirtschaftszweig der Union getrennt und unabhängig von den Auswirkungen der Einfuhren aus Indonesien. ⁽⁴⁸⁾
- (420) Nach der endgültigen Unterrichtung wiederholte Wilmar seine im Rahmen der vorläufigen Sachaufklärung übermittelte Stellungnahme betreffend die Einfuhren aus Argentinien und bezeichnete die Antwort der Kommission als „zu kurz gegriffen“. Die Kommission teilte diese Auffassung nicht und merkte an, dass die Auswirkungen der Einfuhren aus Argentinien in Abschnitt 6.2.1 der vorläufigen Verordnung erörtert werden.

6.2.2. Einfuhren aus anderen Drittländern

- (421) Nach der vorläufigen Unterrichtung brachte die indonesische Regierung vor, dass die Einfuhren aus China ein wichtiger Faktor in einer künftigen Beurteilung der Ursache der Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union sein könnten, und verwies sowohl auf die mengenmäßige Zunahme der Einfuhren aus China um 25 % von 2017 bis zum Untersuchungszeitraum als auch darauf, dass die Preise der Einfuhren aus China von 2016 bis zum Untersuchungszeitraum niedriger waren als die Preise des Wirtschaftszweigs der Union.
- (422) Wie die indonesische Regierung ferner angab, seien die Preise der Einfuhren aus China zwar höher als die der Einfuhren aus Indonesien, dies bedeute jedoch nicht, dass erstere keine negativen Auswirkungen auf den Wirtschaftszweig der Union haben könnten.
- (423) Sie merkte darüber hinaus an, dass im chinesischen Biodiesel ein anderer Ausgangsstoff (gebrauchtes Speiseöl) als im indonesischen Biodiesel verwendet werde. Biodiesel auf Basis von gebrauchtem Speiseöl ermögliche große Einsparungen bei Treibhausgasemissionen und unterliege dem in der RED-Richtlinie dargelegten System der Doppelzählung. Somit scheint dieser eine bevorzugte Option für die Einfuhr in die EU darzustellen.
- (424) Die Kommission stellte das Vorliegen von Einfuhren aus China während des Untersuchungszeitraums fest und analysierte ihre Menge und ihren Preis in Erwägungsgrund 372 der vorläufigen Verordnung, wonach die Einfuhren aus China mengenmäßig geringer ausfielen als die aus Indonesien, und dass ihre Preise höher waren als die der Einfuhren aus Indonesien.
- (425) Die Kommission bemerkte, dass der Unionspreis auf einer Kombination verschiedener in der Union verkaufter Sorten von Biodiesel basiert, einschließlich Verkäufe mit und ohne Aufschlag für die Doppelzählung. Auch bei den Einfuhren aus China handelt es sich um eine Sorte Biodiesel (hergestellt aus gebrauchtem Speiseöl), für die ein Aufschlag für die Doppelzählung besteht.

⁽⁴⁸⁾ Siehe Panelbericht, *United States — Anti-Dumping and Countervailing Measures on Certain Coated Paper from Indonesia*, WT/DS491/R, angenommen am 22. Januar 2018, Rn. 7.204 bis 7.212.

- (426) Mengenmäßig sind die Einfuhren aus China mit einem Marktanteil von 1,7 % jedoch kleiner als die Einfuhren aus Indonesien mit einem Marktanteil von 3,3 %, und die Einfuhren aus China unterliegen im Gegensatz zu den Einfuhren aus Indonesien außerdem dem Regelzollsatz von 6,5 %.
- (427) Der Kommission liegen keine Beweise dafür vor, dass diese Einfuhren negative Auswirkungen auf den Wirtschaftszweig der Union haben oder wahrscheinlich haben können, noch gingen bei ihr Schadensbehauptungen hinsichtlich der Einfuhren aus China ein. Es ist wichtig, erneut darauf hinzuweisen, dass die Preise für chinesischen Biodiesel höher sind als die Preise für indonesischen Biodiesel. Selbst wenn die Einfuhren aus China negative Auswirkungen auf den Wirtschaftszweig der Union haben sollten, wären diese Auswirkungen jedenfalls nicht geeignet, den ursächlichen Zusammenhang zwischen den subventionierten Einfuhren aus Indonesien und der festgestellten drohenden Schädigung abzuschwächen. Das Vorbringen wurde daher zurückgewiesen.

6.2.3. Einfuhren aus Drittländern nach dem Untersuchungszeitraum

- (428) Nach der vorläufigen Unterrichtung legte Wilmar in seiner Stellungnahme eine Analyse der Einfuhren von Biodiesel aus Drittländern in die EU nach Ende des Untersuchungszeitraums vor und führte an, dass die Einfuhren aus China gestiegen seien und dass die Einfuhren aus Malaysia bei gleichzeitig sehr stark sinkenden Preisen erheblich gestiegen seien. Sie bemerkte ferner, dass die Preise der Einfuhren aus China und Malaysia unter den Verkaufspreisen des Wirtschaftszweigs der Union lägen.
- (429) Nach Ansicht von Wilmar werde durch diese Einfuhren der in der vorläufigen Verordnung festgestellte ursächliche Zusammenhang zur drohenden Schädigung geschwächt und aufgehoben.
- (430) Zwischen Oktober 2018 und Juni 2019 entwickelten sich die Einfuhren aus Drittländern wie folgt. Der geschätzte Marktanteil für den Neunmonatszeitraum beruht auf dem Verbrauch im Untersuchungszeitraum.

Tabelle 6

Einfuhren aus Drittländern Oktober 2018-Juni 2019

	Einfuhrmenge (in Tonnen)	Geschätzter Marktanteil (in %)	Durchschnittspreis (in EUR)
Argentinien	667 678	5,7	673
Indonesien	581 086	5,0	655
Malaysia	405 482	3,5	727
China	203 961	1,7	796

Quelle: Surveillance 2.

- (431) Für die Einfuhren aus Argentinien galten im letzten Teil des Zeitraums nach dem UZ Ausgleichsmaßnahmen. Während die Einfuhrmengen aus Argentinien etwas höher waren als die Einfuhren aus Indonesien, waren auch die argentinischen Preise höher als die indonesischen, obwohl die argentinischen Einfuhren dem Regelzollsatz von 6,5 % unterlagen. Sie können daher in diesem Zeitraum nicht als den Preis vorgebend betrachtet werden. Wie außerdem schon erwähnt, können die Einfuhren von Biodiesel aus Argentinien nicht mehr als eine der Gefahren für den Wirtschaftszweig der Union gelten, da bereits Maßnahmen gegenüber Einfuhren von Biodiesel aus Argentinien eingeführt wurden.
- (432) Nach der endgültigen Unterrichtung brachte Wilmar erneut vor, dass die Kommission die argentinischen Einfuhren berücksichtigen sollte, da der Preis für argentinischen Biodiesel im Zeitraum nach dem UZ unter dem des Wirtschaftszweigs der Union gelegen habe.
- (433) Die Kommission wies abermals darauf hin, dass der Preis der Einfuhren aus Argentinien nach dem Februar 2019 mit dem Inkrafttreten der Maßnahmen gegenüber Argentinien gestiegen ist, weshalb im Preisvergleich das Bestehen einer Preisverpflichtung berücksichtigt werden muss.
- (434) Die Kommission stellte fest, dass die chinesischen Preise zwischen dem Untersuchungszeitraum und dem Zeitraum nach dem UZ angestiegen sind. Nach dem UZ lagen sie auch über dem Durchschnittspreis des Wirtschaftszweigs der Union, obwohl sie dem Regelzollsatz von 6,5 % unterlagen. Darüber hinaus stabilisierte sich ihr Marktanteil nach dem Untersuchungszeitraum.

- (435) Nach der endgültigen Unterrichtung verwies Wilmar erneut auf die Einfuhren aus China und verglich in einer Berechnung den Anlandepreis für chinesischen Biodiesel im Jahr 2018 (826 EUR/Tonne) mit dem durchschnittlichen Verkaufspreis des Wirtschaftszweigs der Union im Untersuchungszeitraum (794 EUR/Tonne).
- (436) Die Kommission räumte ein, dass laut dieser Berechnung kein Preisdruck aus China vorlag, zumal aus ihr hervorging, dass die Preise für Einfuhren aus China höher waren als der Durchschnittspreis des Wirtschaftszweigs der Union — was zu erwarten war, da für chinesischen Biodiesel ein Aufschlag für die Doppelzählung bestehen würde.
- (437) Während die Einfuhren aus Malaysia in der Zeit nach dem UZ mengenmäßig stiegen und ihr Preis sank, blieben die Mengen unter denjenigen aus Indonesien, wobei die Preise trotz des auf die Einfuhren erhobenen Regelzollsatzes von 6,5 % höher blieben. Sie können daher in diesem Zeitraum auch nicht als den Preis vorgebend betrachtet werden.
- (438) Nach der endgültigen Unterrichtung wies Wilmar erneut auf die mengenmäßige Zunahme und den Preisrückgang bei Einfuhren aus Malaysia hin. Wie die Kommission abermals anführte, sind die Preise der Einfuhren aus Malaysia höher als die der Einfuhren aus Indonesien und unterliegen dem Regelzollsatz.
- (439) Obwohl laut Einfuhrstatistiken im Zeitraum nach dem UZ erhebliche Einfuhren von Biodiesel aus Malaysia und China verzeichnet wurden, blieb die Kommission bei ihrem Standpunkt, dass diese weder mengen- noch preismäßig geeignet waren, den festgestellten ursächlichen Zusammenhang zwischen der drohenden bedeutenden Schädigung und den Einfuhren aus Indonesien abzuschwächen.
- (440) Nach der endgültigen Unterrichtung merkte die indonesische Regierung an, dass die Einfuhrpreise in Tabelle 6 nicht direkt vergleichbar seien, da der Biodiesel aus Argentinien aus reinen Sojamethylestern (im Folgenden „SME“) und der aus Indonesien aus reinem PME bestehe und der Biodiesel aus China aus gebrauchtem Speiseöl (im Folgenden „UCOME“) hergestellt wird.
- (441) Die indonesische Regierung wies darauf hin, dass die Kommission zur Berechnung der Preisunterbietung eine Berichtigung beim Preis für FAME0-Biodiesel (argentinische SME) vorgenommen habe, um diesen mit PME (indonesischer Biodiesel) zu vergleichen.
- (442) Die indonesische Regierung legte auf der gleichen Methode beruhende Daten vor, aus denen hervorging, dass der vergleichbare Preis für Einfuhren aus Argentinien im Untersuchungszeitraum niedriger war als der Preis für Einfuhren aus Indonesien, und dass der vergleichbare Preis für Einfuhren aus China im Untersuchungszeitraum mit dem Preis für Einfuhren aus Indonesien übereinstimmte.
- (443) Allerdings wurden in der Berechnung der indonesischen Regierung das Ausmaß der Berichtigung um 30 % überbewertet sowie der für Einfuhren aus Argentinien und China — aber nicht für Einfuhren aus Indonesien — geltende Regelzollsatz nicht berücksichtigt.
- (444) Bei korrekter Anwendung der Berichtigung und ordnungsgemäßer Berücksichtigung des Regelzollsatzes ergibt sich ein ganz anderes Bild. Der vergleichbare Preis der Einfuhren aus China übersteigt den Preis der Einfuhren aus Indonesien in erheblichem Ausmaß, und die Differenz zwischen den argentinischen und indonesischen Einfuhrpreisen geht deutlich zurück.
- (445) In der vorläufigen Verordnung wurde bereits anerkannt, dass die Einfuhren aus Argentinien bis zu einem gewissen Grad für die negative Entwicklung einiger Indikatoren für die Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union verantwortlich waren; dies schließt die Tatsache ein, dass der durchschnittliche Einfuhrpreis aus Argentinien im Untersuchungszeitraum — sogar in absoluten Zahlen — niedriger war als der Preis der Einfuhren aus Indonesien.
- (446) In den Preisen der argentinischen Einfuhren im Zeitraum nach dem UZ spiegelt sich die Einführung der Maßnahmen gegen diese noch nicht in vollem Umfang wider, da die Maßnahmen erst im Februar 2019, d. h. mitten im Zeitraum nach dem UZ, eingeführt wurden.
- (447) Daher ergibt sich aus dem von der indonesischen Regierung übermittelten Preisvergleich keine Abschwächung des ursächlichen Zusammenhangs zwischen den Einfuhren aus Indonesien und der drohenden bedeutenden Schädigung. Ungeachtet des Beitrags, den andere Faktoren möglicherweise dazu geleistet haben, den inländischen Wirtschaftszweig „verletzbar“, d. h. anfällig für künftige Schädigungen, zu machen, kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein ursächlicher Zusammenhang zwischen den betreffenden Einfuhren und einer drohenden künftigen Schädigung des inländischen Wirtschaftszweigs festgestellt wird. ⁽⁴⁹⁾

⁽⁴⁹⁾ Siehe Panelbericht, *United States — Anti-Dumping and Countervailing Measures on Certain Coated Paper from Indonesia*, WT/DS491/R, angenommen am 22. Januar 2018, Rn. 7.233.

6.2.4. Ausführleistung des Wirtschaftszweigs der Union

- (448) Bei der Kommission gingen keine Stellungnahmen zu den Ausfuhren des Wirtschaftszweigs der Union ein.

6.2.5. Rohstoffpreise (Ausgangsstoffe)

- (449) Nach der vorläufigen Unterrichtung nahm die indonesische Regierung Stellung zur finanziellen Lage des Wirtschaftszweigs der Union und zu einem Zusammenhang mit dem Preis für Rapsöl in der Union. Nach Auffassung der indonesischen Regierung seien die Preise für Raps im gesamten Bezugszeitraum hoch gewesen; dass der Wirtschaftszweig der Union in dieser Zeit keine großen Gewinne erzielt habe, sei im Wesentlichen darauf zurückzuführen.
- (450) Der Biodieselhändler Gunvor wies ferner darauf hin, dass Raps ein teurer Rohstoff für Biodiesel sei und dass sich die finanzielle Lage des Wirtschaftszweigs der Union wahrscheinlich vor diesem Hintergrund erkläre.
- (451) Die Kommission merkte an, dass die in die Stichprobe einbezogenen Biodieselhersteller in der Union eine Reihe von Ausgangsstoffen⁽⁵⁰⁾ verwendeten, um die Nachfrage in der gesamten Union unabhängig von der Jahreszeit zu decken. Für die Kommission bestand daher keine direkte Verbindung zwischen den Preisen für Raps und den Gewinnen des Wirtschaftszweigs der Union, da Raps nur einer der Ausgangsstoffe ist, die vom Wirtschaftszweig der Union zur Versorgung des Unionsmarktes verwendet werden.
- (452) Die Kommission verwies auf ihre Feststellungen in Erwägungsgrund 327 der vorläufigen Verordnung, wonach die Herstellstückkosten des Wirtschaftszweigs der Union der Preisentwicklung im Bezugszeitraum folgten.
- (453) Die Kommission stellte jedoch auch fest, dass der Preis für Biodiesel aus Rapsöl (RME) in der Union im Winter 2018/2019 stark gestiegen ist, während der Preis für Rapsöl selbst stabil blieb. Es besteht daher kein ständiger Zusammenhang zwischen dem Preis für Rapsöl und dem RME-Preis auf dem Unionsmarkt.
- (454) Nach der endgültigen Unterrichtung beanstandete Wilmar diese Feststellung und brachte vor, dass dies weder in Tabelle 2 noch an anderer Stelle in den Unterlagen zur endgültigen Unterrichtung ersichtlich gewesen sei. Vor allem da RME angeblich der am häufigsten hergestellte Biodiesel in der Union sei, sollte sich eine solche Erhöhung des RME-Verkaufspreises auf den durchschnittlichen Verkaufspreis des Wirtschaftszweigs der Union auswirken, der allerdings stabil geblieben sei.
- (455) Wie in Erwägungsgrund 296 der vorläufigen Verordnung ausgeführt, ist jedoch FAME0 die von den in die Stichprobe einbezogenen Unionsherstellern am meisten verkaufte Biodieselsorte. Daher sind — abgesehen vom RME-Preis — auch die Preise von FAME0 sowie von PME und der anderen Mischungen, die in erheblichen Mengen von den in die Stichprobe einbezogenen Unionsherstellern verkauft werden, für den durchschnittlichen Verkaufspreis maßgeblich. Tatsächlich wird der Anstieg des RME-Preises in den Rentabilitätszahlen, insbesondere in denen für das 4. Quartal 2018, vollständig berücksichtigt. Er spiegelt sich in gewissem Maße auch im durchschnittlichen Verkaufspreis wider, der trotz des Preisdrucks, der von den erheblichen Mengen subventionierter Einfuhren ausging, stabil blieb.
- (456) Nach der endgültigen Unterrichtung behauptete die indonesische Regierung erneut, dass die hohen Rapspreise in der Union die Ursache für die mangelnde Rentabilität im Bezugszeitraum gewesen seien. Die Kommission wies dieses Argument aus den in Erwägungsgrund 445 genannten Gründen zurück.
- (457) Die Kommission kam daher zu dem Schluss, dass die Preise der vom Wirtschaftszweig der Union verwendeten Rohstoffe den ursächlichen Zusammenhang nicht abschwächen.

6.2.6. EU-interner Wettbewerb und Leistungsunterschiede zwischen den in die Stichprobe einbezogenen Unionsherstellern

- (458) Nach der endgültigen Unterrichtung forderte Wilmar die Kommission auf, den internen Wettbewerb zwischen den Unionsherstellern zu berücksichtigen. Dieses Vorbringen wurde jedoch nicht weiter begründet. Des Weiteren führte Wilmar an, dass aufgrund der Leistungsfähigkeit eines bestimmten Herstellers, auf die in den mikroökonomischen Daten Bezug genommen werde, die Gesamtergebnisse der Stichprobe verzerrt sein könnten.
- (459) Die Repräsentativität der Stichprobe, auf die in Erwägungsgrund 265 der vorläufigen Verordnung in Bezug auf die Produktion in der Union und in Bezug auf die Menge der Verkäufe eingegangen wird, blieb im gesamten Bezugszeitraum praktisch unverändert.
- (460) Die Kommission gelangte daher zu dem Schluss, dass die in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller für den gesamten Wirtschaftszweig der Union repräsentativ sind und ihre mikroökonomischen Daten für den Wirtschaftszweig der Union insgesamt repräsentativ sind. Die Kommission stellte ferner fest, dass die Analyse der Lage des Wirtschaftszweigs der Union stets für den gesamten Wirtschaftszweig der Union durchgeführt wird. Das Vorbringen wurde daher zurückgewiesen.

⁽⁵⁰⁾ Der Kommission liegen keine präzisen Informationen über die genaue Aufschlüsselung der vom Wirtschaftszweig der Union verwendeten Ausgangsstoffe vor.

6.3. Schlussfolgerung zur Schadensursache

- (461) Die Kommission bestätigte ihre in den Erwägungsgründen 377 bis 380 der vorläufigen Verordnung gezogenen Schlussfolgerungen zur Schadensursache.

7. INTERESSE DER UNION

7.1. Interesse des Wirtschaftszweigs der Union

- (462) Da keine Stellungnahmen eingingen, bestätigte die Kommission ihre in den Erwägungsgründen 382 bis 384 der vorläufigen Verordnung gezogenen Schlussfolgerungen.

7.2. Interesse der unabhängigen Einführer

- (463) Nach der vorläufigen Unterrichtung wies die indonesische Regierung darauf hin, dass Einführer, die über eigene Einrichtungen zur Erzeugung von Kraftstoffmischungen oder Verkaufsstellen für Biodiesel verfügen, von den Maßnahmen betroffen wären.
- (464) Angesichts der beträchtlichen Einfuhren von Biodiesel aus Malaysia, China und Argentinien, für die keine Maßnahmen bestehen oder für die eine Preisverpflichtung abgegeben wurde, stimmte die Kommission dieser Feststellung nicht zu.
- (465) Da keine weiteren Stellungnahmen eingingen, bestätigte die Kommission ihre in Erwägungsgrund 388 der vorläufigen Verordnung gezogenen Schlussfolgerungen.

7.3. Interesse der Verwender

- (466) Nach der vorläufigen Unterrichtung merkte die indonesische Regierung an, dass der Wirtschaftszweig der Union aufgrund der Einführung von Maßnahmen gegenüber Einfuhren aus Indonesien eine Monopolstellung auf dem Unionsmarkt erhalten würde. Dadurch würden die Biodieselpreise für die Verwender steigen.
- (467) Die Kommission wies diese Vorbringen zurück. Erstens besteht ein Wirtschaftszweig der Union aus einer Vielzahl miteinander im Wettbewerb stehender Unternehmen, sodass nicht im Entferntesten von einem Monopol die Rede sein kann. Zweitens sind die Einfuhren aus Argentinien, China und Malaysia von den Maßnahmen gegenüber Indonesien nicht betroffen. Schließlich führt die Union im Rahmen der Verpflichtungsangebote trotz der geltenden Maßnahmen nach wie vor erhebliche Mengen an Biodiesel aus Argentinien ein.
- (468) Die indonesische Regierung argumentierte, dass es für die Union von entscheidender Bedeutung sei, ausreichende Mengen an billigem Biodiesel einzuführen. Die Kommission widersprach diesem Argument nicht, gab aber zu bedenken, dass die negativen Auswirkungen der Preiserhöhung für Biodiesel nur teilweise auf den Verbraucher abgewälzt werden, da der Biodieselanteil an der Zapfsäule in der Regel nicht mehr als 10 % beträgt, weshalb sie unerheblich sind.
- (469) In seiner Stellungnahme zur endgültigen Unterrichtung brachte Wilmar vor, dass in der vorläufigen Verordnung die Auswirkungen der Maßnahmen auf die Hersteller von Dieseldieselkraftstoff nicht berücksichtigt worden seien.
- (470) Die Hersteller von Dieseldieselkraftstoff sind die Verwender von Biodiesel, da sie, wie in Erwägungsgrund 462 erwähnt, den Biodiesel kaufen, bevor sie eine Mischung aus Biodiesel und Mineralöldiesel an der Zapfsäule verkaufen. Da an dieser Untersuchung keine Verwender mitgewirkt haben ⁽⁵¹⁾, bedeutet dies, dass auch keine Hersteller von Dieseldieselkraftstoff an der Untersuchung mitgewirkt haben.
- (471) Da keine weiteren Stellungnahmen eingingen, bestätigte die Kommission ihre in Erwägungsgrund 391 der vorläufigen Verordnung gezogenen Schlussfolgerungen.

7.4. Handelsverzerrende Auswirkungen von Subventionen und Wiederherstellung eines wirksamen Wettbewerbs

- (472) Da keine weiteren Stellungnahmen eingingen, bestätigte die Kommission ihre in Erwägungsgrund 393 der vorläufigen Verordnung gezogenen Schlussfolgerungen.

7.5. Schlussfolgerung zum Interesse der Union

- (473) Zusammenfassend belegte keines der von den interessierten Parteien vorgebrachten Argumente das Vorliegen zwingender Gründe gegen die Einführung von Maßnahmen gegenüber den Einfuhren der betroffenen Ware.

⁽⁵¹⁾ Erwägungsgrund 389 der vorläufigen Verordnung.

- (474) Da keine weiteren Stellungnahmen eingingen, bestätigte die Kommission ihre in den Erwägungsgründen 394 bis 395 der vorläufigen Verordnung gezogenen Schlussfolgerungen.

8. ZOLLAMTLICHE ERFASSUNG

- (475) Nach der vorläufigen Unterrichtung widersprach der EBB der Schlussfolgerung der Kommission, dass die zollamtliche Erfassung der Einfuhren nicht gerechtfertigt ist.
- (476) Der EBB sprach sich gegen die Argumentation der Kommission aus und erklärte, dass Artikel 24 Absatz 5 der Grundverordnung den Wirtschaftszweig der Union nur verpflichte, „ausreichende Beweise für die Rechtfertigung der zollamtlichen Erfassung der Einfuhren“ vorzulegen, und dass keine rechtliche Verbindung zwischen Artikel 24 Absatz 5 und Artikel 16 Absatz 4 bestehe. In Artikel 16 Absatz 4 sind die Bedingungen für die rückwirkende Erhebung von Zöllen im Zeitraum der zollamtlichen Erfassung festgelegt.
- (477) Zweitens erklärte der EBB, dass ungeachtet der Tatsache, dass die Kriterien des Artikel 16 Absatz 4 der Grundverordnung für die Durchführung einer zollamtlichen Erfassung erfüllt sein müssten, die Kommission berechtigt sei, das Vorliegen „kritische[r] Umstände [festzustellen], unter denen eine schwer wieder auszugleichende Schädigung durch massive, in einem verhältnismäßig kurzen Zeitraum getätigte Einfuhren einer Ware verursacht wird, der anfechtbare Subventionen zugutekommen“.
- (478) Laut EBB sei die Kommission gemäß Artikel 2 Buchstabe d der Grundverordnung ermächtigt, „drohende Schädigung“ zu lesen, wenn in der Verordnung von „Schädigung“ die Rede ist.
- (479) Die Kommission stimmte der Interpretation des EBB nicht zu, da in Artikel 16 Absatz 4 klargestellt wird, dass die Kommission eine „schwer wieder auszugleichende“ Schädigung feststellen muss. Mit einer „schwer wieder auszugleichenden Schädigung“ ist eine Situation gemeint, in der, mangels rückwirkender Erhebung von Zöllen, die bedeutende Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union durch massive Einfuhren noch verschärft werden könnte, bevor Maßnahmen ergriffen werden können. Dies ist nicht der Fall, wenn die Ergebnisse einer Untersuchung auf einer drohenden bedeutenden Schädigung basieren.
- (480) Daher gelangte die Kommission zu der Auffassung, dass eine „drohende, schwer wieder auszugleichende Schädigung“ nicht unter Artikel 16 Absatz 4 der Grundverordnung fällt.
- (481) Die Kommission hielt daher an ihren in den Erwägungsgründen 403 bis 404 der vorläufigen Verordnung dargelegten Feststellungen fest.

9. ENDGÜLTIGE AUSGLEICHSMASSNAHMEN

- (482) Aufgrund der Schlussfolgerungen zu Subventionierung, Schädigung, Schadensursache und Unionsinteresse sollten endgültige Ausgleichszölle eingeführt werden, um zu verhindern, dass sich die unmittelbare Gefahr einer bedeutenden Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union durch die subventionierten Einfuhren aus Indonesien materialisiert.

9.1. Höhe der Ausgleichsmaßnahmen

- (483) Gemäß Artikel 15 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Grundverordnung darf der Ausgleichszoll die ermittelte Gesamthöhe der anfechtbaren Subventionen nicht übersteigen.
- (484) Ferner ist in Artikel 15 Absatz 1 Unterabsatz 4 Folgendes festgehalten: „Kann die Kommission auf der Grundlage aller vorgelegten Informationen eindeutig zu dem Ergebnis kommen, dass es nicht im Interesse der Union liegt, die Höhe der Maßnahmen im Einklang mit Unterabsatz 3 festzulegen, so ist der Ausgleichszoll niedriger als die anfechtbaren Subventionen, sofern dies ausreicht, um die Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union zu beseitigen.“
- (485) Da der Kommission keine solchen Informationen übermittelt wurden, wird die Höhe der Ausgleichsmaßnahmen unter Bezugnahme auf Artikel 15 Absatz 1 Unterabsatz 3 festgesetzt.
- (486) Nach der endgültigen Unterrichtung ging der ausführende Hersteller Wilmar auf das Fehlen einer ausführlichen Analyse der Schadensspanne ein. Insbesondere brachte Wilmar das Argument vor, dass die Entscheidung, ob die Maßnahmen auf gleichem Niveau wie die Höhe der anfechtbaren Subventionen angesetzt werden sollen, auf der Grundlage aller von den interessierten Parteien übermittelten Informationen erfolgen müsse.

- (487) Alle von den interessierten Parteien übermittelten Informationen wurden bei dieser Entscheidung berücksichtigt. Obwohl sich in der Tat eine begrenzte Anzahl von Parteien in der Union ablehnend zu den Ausgleichsmaßnahmen im Allgemeinen geäußert haben, übermittelten sie keine Informationen dazu, warum es nicht im Interesse der Union läge, Ausgleichszölle in Höhe der anfechtbaren Subventionen einzuführen.
- (488) Insbesondere werden im Rahmen der Analyse des Interesses der Union nach Artikel 31 Absatz 7 der Grundverordnung Informationen nur berücksichtigt, wenn dazu konkrete Beweise vorgelegt werden, die ihre Richtigkeit bestätigen. Eine nicht begründete Erklärung eines Einspruchs gegen die Einführung von Ausgleichsmaßnahmen ist daher in dieser Hinsicht nur von sehr begrenzter Bedeutung.
- (489) Da die endgültigen Maßnahmen in diesem Fall auf der Höhe der ermittelten anfechtbaren Subventionen beruhen, ist die Höhe der Schadensspanne nicht relevant. Aus diesem Grund ist auch die in Artikel 15 Absatz 1 Unterabsatz 5 vorgesehene Prüfung nicht vorzunehmen.

9.2. Preisverpflichtungsangebote

- (490) Ein indonesischer ausführender Hersteller (im Folgenden „Antragsteller“) legte im Einklang mit Artikel 13 der Grundverordnung ein freiwilliges Preisverpflichtungsangebot vor. Die Kommission prüfte das Verpflichtungsangebot und gelangte zu der Einschätzung, dass eine Annahme des Angebots aus den im Folgenden genannten Gründen nicht sinnvoll ist.
- (491) Der vorgeschlagene Mindesteinfuhrpreis („minimum import price“, im Folgenden „MIP“) war nicht angemessen, da er nicht ausreichte, um die Höhe der anfechtbaren Subventionen auszugleichen. Nach Artikel 13 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Grundverordnung dürfen Preiserhöhungen im Rahmen der Preisverpflichtung nicht höher sein, als es zum Ausgleich der anfechtbaren Subventionen erforderlich ist.
- (492) Die jährliche Höchstmenge, d. h. die jährliche Obergrenze für Einfuhren, für die die vom Antragsteller vorgeschlagene Verpflichtung gilt, erstreckte sich auf die Gesamtausfuhren von Biodiesel aus Indonesien und war für andere indonesische Ausführer, die kein Verpflichtungsangebot vorgelegt haben, verbindlich. Aus dem Angebot wurde nicht ersichtlich, wie die Einhaltung der jährlichen Höchstmenge gewährleistet werden soll.
- (493) Nach Ansicht der Kommission war die jährliche Höchstmenge von Einfuhren zum MIP überhöht. Sie überstieg den Marktanteil der Einfuhren von Biodiesel aus Indonesien im Untersuchungszeitraum. Angesichts der vorgeschlagenen jährlichen Höchstmenge bei gleichzeitigem Fehlen einer vierteljährlichen Einfuhrbergrenze würde sich das Risiko erheblich vergrößern, dass in manchen Monaten beträchtliche Einfuhrmengen auf den Unionsmarkt gelangen.
- (494) Die Kommission hielt fest, dass der Antragsteller eine sehr komplexe Struktur hat und komplexe Absatzkanäle nutzt. Dadurch würde sich selbst mit der zusätzlich angebotenen Verpflichtung bezüglich der Absatzkanäle die Wahrscheinlichkeit einer Umgehung und eines Preisausgleichs erhöhen, und eine wirksame Überwachung würde unmöglich gemacht.
- (495) Die Kommission übermittelte dem Antragsteller ein Schreiben, in dem sie die Gründe für die Ablehnung des Verpflichtungsangebots darlegte, und gab dem Antragsteller Gelegenheit zur Stellungnahme. Bei der Kommission ging eine Stellungnahme des Antragstellers betreffend den MIP, die jährliche Höchstmenge und das Risiko eines Preisausgleichs ein, die auch im Zusammenhang mit der zusätzlichen Stellungnahme des EBB zum ursprünglichen Verpflichtungsangebot stand. Zugleich mit seiner Stellungnahme passte der Antragsteller außerhalb der geltenden Frist auch einige Elemente seines Verpflichtungsangebotes an.
- (496) In seiner Stellungnahme widersprach der Antragsteller der Schlussfolgerung der Kommission, dass der MIP nicht ausreichte, um die Höhe der anfechtbaren Subventionen auszugleichen. Der Antragsteller hat die Methode für die Berechnung des vorgeschlagenen MIP nicht geändert. Die Kommission erhielt ihre Feststellungen aufrecht und wies das Vorbringen daher zurück.
- (497) Der Antragsteller stellte klar, dass die im Verpflichtungsangebot festgelegte jährliche Höchstmenge sich ausschließlich auf die Einfuhren der vom Antragsteller hergestellten oder gehandelten Waren in die Union beziehe. Er schlug ferner vor, die jährliche Höchstmenge zu reduzieren und eine vierteljährliche Obergrenze für die Ausschöpfung der jährlichen Höchstmenge einzuführen.
- (498) Die Kommission begrüßte die Erklärung in Bezug auf die jährliche Höchstmenge und wies darauf hin, dass diese, wie vom Antragsteller ausgeführt, nur für diesen verbindlich ist. Dies war einer der Gründe gewesen, aus denen die Kommission die Menge als überhöht betrachtet hatte, da die vorgeschlagene jährliche Höchstmenge den Marktanteil der Einfuhren aller indonesischen Biodieselexporteure während des Untersuchungszeitraums überstieg, während die Höchstmenge sich nur auf einen Ausführer, d. h. den Antragsteller, bezog. Die neu vorgeschlagene Höchstmenge war niedriger als die im Verpflichtungsangebot enthaltene jährliche Höchstmenge, bewegte sich aber nach wie vor auf einem sehr hohen Niveau, da sie nahe an der Gesamteinfuhrmenge für Biodiesel aus Indonesien im Untersuchungszeitraum lag. Die Kommission hielt überdies fest, dass aus dem angepassten Angebot auch nicht ersichtlich wurde, wie die Einhaltung der jährlichen Höchstmenge gewährleistet werden soll. Die Kommission erhielt ihre Feststellungen aufrecht und wies das Vorbringen daher zurück.

- (499) In seiner Stellungnahme widersprach der Antragsteller der Feststellung der Kommission in Bezug auf seine komplexe Struktur und komplexen Absatzkanäle. Der Antragsteller schlug keine über das Verpflichtungsangebot hinausgehenden Verpflichtungen vor. Die Kommission erhielt ihre Feststellungen aufrecht und wies das Vorbringen daher zurück.
- (500) Nach Auffassung der Kommission wäre die Überwachung der Verpflichtung aufgrund der in den Erwägungsgründen 490 bis 499 enthaltenen Überlegungen praktisch unmöglich, weshalb sie das endgültige Angebot ablehnte.

9.3. Endgültige Maßnahmen

- (501) Endgültige Ausgleichsmaßnahmen sollten gegenüber den Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Indonesien gemäß den Bestimmungen des Artikels 15 Absatz 1 der Grundverordnung eingeführt werden, wonach der endgültige Zoll der ermittelten Gesamthöhe der anfechtbaren Subventionen entsprechen muss.
- (502) Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen gelten folgende endgültige Ausgleichszölle, und zwar auf der Basis des CIF-Preises frei Grenze der Union, unverzollt:

Unternehmen	Ausgleichszoll
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %
PT Intibenua Perkasatama und PT Musim Mas (Musim Mas Group)	16,3 %
PT Pelita Agung Agrindustri und PT Permata Hijau Palm Oleo (Permata Group)	18,0 %
PT Wilmar Nabati Indonesia und PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Wilmar Group)	15,7 %
Alle übrigen Unternehmen	18,0 %

- (503) Die in dieser Verordnung aufgeführten unternehmensspezifischen Ausgleichszollsätze wurden auf der Grundlage der Feststellungen dieser Untersuchung festgesetzt. Sie spiegeln damit die Lage der betreffenden Unternehmen während dieser Untersuchung wider. Im Gegensatz zu den landesweiten Zöllen für „alle übrigen Unternehmen“ gelten diese Zollsätze daher ausschließlich für die Einfuhren der betroffenen Ware, die ihren Ursprung in Indonesien hat und von diesen Unternehmen hergestellt wird. Einfuhren der betroffenen Ware, die von anderen, nicht im verfügenden Teil dieser Verordnung genannten Unternehmen (einschließlich der mit den ausdrücklich genannten Unternehmen verbundenen Unternehmen) hergestellt wird, unterliegen nicht diesen unternehmensspezifischen Zollsätzen, sondern dem für „alle übrigen Unternehmen“ geltenden Zollsatz.
- (504) Unternehmen können die weitere Anwendung dieser unternehmensspezifischen Zollsätze auch nach einer späteren Änderung ihres Namens oder des Namens einer der ihr zugehörigen Gesellschaften beantragen. Ein solcher Antrag ist an die Kommission zu richten. Er muss alle sachdienlichen Informationen enthalten, aus denen hervorgeht, dass die Änderung nicht das Recht des Unternehmens berührt, in den Genuss des für dieses Unternehmen geltenden unternehmensspezifischen Zollsatzes zu kommen. Wenn die Umfirmierung des Unternehmens dieses Recht nicht berührt, wird eine Bekanntmachung über diese Änderung im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht.
- (505) Sollten Entwicklungen nach dem Untersuchungszeitraum eine dauerhafte Veränderung der Umstände zur Folge haben, können geeignete Maßnahmen nach Artikel 19 der Grundverordnung getroffen werden.
- (506) Nach Artikel 109 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽⁵²⁾ wird, wenn ein Betrag infolge einer Entscheidung des Gerichtshofes der Europäischen Union erstattet werden muss, der von der Europäischen Zentralbank für ihre Hauptrefinanzierungsgeschäfte zugrunde gelegte und am ersten Kalendertag jedes Monats geltende Zinssatz angewandt, der im *Amtsblatt der Europäischen Union*, Reihe C, veröffentlicht wird.

⁽⁵²⁾ Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1).

9.4. Freigabe der vorläufigen Zölle

- (507) Nach Artikel 16 Absatz 2 der Grundverordnung beschließt die Kommission, in welcher Höhe der vorläufige Zoll endgültig zu vereinnahmen ist.
- (508) Nach Artikel 16 Absatz 2 werden im Falle einer drohenden bedeutenden Schädigung vorläufige Zölle nicht vereinnahmt, es sei denn, es wird festgestellt, dass aus dieser drohenden bedeutenden Schädigung ohne die vorläufigen Maßnahmen tatsächlich eine bedeutende Schädigung entstanden wäre.
- (509) Angesichts der Feststellungen in diesem Fall werden die vorläufigen Beträge freigegeben und nicht gemäß Artikel 16 Absatz 2 der Grundverordnung vereinnahmt.
- (510) Die in dieser Verordnung vorgesehenen Maßnahmen entsprechen der Stellungnahme des mit Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2016/1036 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽⁵³⁾ eingesetzten Ausschusses —

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

(1) Es wird ein endgültiger Ausgleichszoll eingeführt auf die Einfuhren von durch Synthese und/oder Hydrotreating gewonnenen Fettsäuremonoalkylestern und/oder paraffinischen Gasölen nichtfossilen Ursprungs, in Reinform oder als Mischung, die derzeit unter den KN-Codes ex 1516 20 98 (TARIC-Codes 1516 20 98 21, 1516 20 98 29 und 1516 20 98 30), ex 1518 00 91, (TARIC-Codes 1518 00 91 21, 1518 00 91 29 und 1518 00 91 30), ex 1518 00 95 (TARIC-Code 1518 00 95 10), ex 1518 00 99 (TARIC-Code 1518 00 99 21, 1518 00 99 29 und 1518 00 99 30), ex 2710 19 43 (TARIC-Codes 2710 19 43 21, 2710 19 43 29 und 2710 19 43 30), ex 2710 19 46 (TARIC-Codes 2710 19 46 21, 2710 19 46 29 und 2710 19 46 30), ex 2710 19 47 (TARIC-Codes 2710 19 47 21, 2710 19 47 29 und 2710 19 47 30), 2710 20 11, 2710 20 15, 2710 20 17, ex 3824 99 92 (TARIC-Codes 3824 99 92 10, 3824 99 92 12 und 3824 99 92 20), 3826 00 10 und ex 3826 00 90 (TARIC-Codes 3826 00 90 11, 3826 00 90 19 und 3826 00 90 30) eingereiht werden und ihren Ursprung in Indonesien haben.

(2) Für die in Absatz 1 beschriebene und von den nachstehend aufgeführten Unternehmen hergestellte Ware gelten folgende endgültige Ausgleichszollsätze auf den Nettopreis frei Grenze der Union, unverzollt:

Unternehmen	Endgültiger Ausgleichszoll	TARIC-Zusatzcode
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %	B786
PT Intibenua Perkasatama und PT Musim Mas (Musim Mas Group)	16,3 %	B787
PT Pelita Agung Agrindustri und PT Permata Hijau Palm Oleo (Permata Group)	18,0 %	B788
PT Wilmar Nabati Indonesia und PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Wilmar Group)	15,7 %	B789
Alle übrigen Unternehmen	18,0 %	C999

(3) Sofern nichts anderes bestimmt ist, finden die geltenden Zollvorschriften Anwendung.

Artikel 2

Die Sicherheitsleistungen für den mit der Durchführungsverordnung (EU) 2019/1344 eingeführten vorläufigen Ausgleichszoll werden endgültig freigegeben.

Artikel 3

Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

⁽⁵³⁾ Verordnung (EU) 2016/1036 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern (ABl. L 176 vom 30.6.2016, S. 21).

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Brüssel, den 28. November 2019

Für die Kommission
Der Präsident
Jean-Claude JUNCKER
