

II

(Rechtsakte ohne Gesetzescharakter)

VERORDNUNGEN

DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) 2019/1344 DER KOMMISSION

vom 12. August 2019

zur Einführung eines vorläufigen 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⁾, insbesondere auf Artikel 12,

nach Anhörung der Mitgliedstaaten,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

1.1. Einleitung

- (1) Am 6. Dezember 2018 leitete die Europäische Kommission (im Folgenden „Kommission“) gemäß Artikel 10 der 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 (im Folgenden „Grundverordnung“) eine Antisubventionsuntersuchung betreffend die Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Indonesien (im Folgenden „betroffenes Land“) in die Europäische Union (im Folgenden „Union“) ein. Sie veröffentlichte eine entsprechende Bekanntmachung der Verfahrenseinleitung im *Amtsblatt der Europäischen Union* ⁽²⁾ (im Folgenden „Einleitungsbekanntmachung“).
- (2) Die Untersuchung wurde von der Kommission auf einen Antrag hin eingeleitet, der am 22. Oktober 2018 vom European Biodiesel Board (Europäischer Biodieselverband, im Folgenden „EBB“ oder „Antragsteller“) im Namen von Herstellern eingereicht worden war, auf die 32 % der gesamten Produktion der Union entfallen. Der Antrag wurde von Herstellern unterstützt, auf die zusammen 63 % der gesamten Unionsproduktion von Biodiesel entfallen.
- (3) Vor der Einleitung der Antisubventionsuntersuchung unterrichtete die Kommission die indonesische Regierung über den Eingang eines ordnungsgemäß belegten Antrags und gab ihr nach Artikel 10 Absatz 7 der Grundverordnung Gelegenheit zu Konsultationen. Die indonesische Regierung nahm dieses Angebot an, und die Konsultationen fanden am 3. Dezember 2018 statt. Die Stellungnahmen der indonesischen Regierung wurden in den Konsultationen wie auch bei den anschließenden Gesprächen mit der indonesischen Regierung gebührend berücksichtigt. Es konnte jedoch keine einvernehmliche Lösung erzielt werden.
- (4) Nach der Veröffentlichung der Einleitungsbekanntmachung gingen bei der Kommission Stellungnahmen zur Einleitung von der Wilmar-Gruppe, einem ausführenden Hersteller (im Folgenden „Wilmar“), ein. In seiner Stellungnahme brachte Wilmar vor, dass:
 - (a) der Antrag keine ausreichenden Beweise für eine Subventionierung enthalte, um eine Einleitung des Verfahrens zu rechtfertigen,
 - (b) die indonesische Regierung kein Subventionssystem zum Nutzen der Biodieselindustrie eingeführt habe, und
 - (c) selbst wenn eine Subventionsregelung der indonesischen Regierung festgestellt werden sollte, Wilmar keinerlei Subventionen im Rahmen dieser Regelung erhalten hätte.

⁽¹⁾ ABl. L 176 vom 30.6.2016, S. 55.

⁽²⁾ ABl. C 439 vom 6.12.2018, S. 16.

- (5) Im späteren Stadium der Untersuchung brachte die indonesische Regierung in ähnlicher Weise vor, dass der Antrag keine ausreichenden Beweise für eine Subventionierung enthalte, um die Einleitung eines Verfahrens zu rechtfertigen.
- (6) Unter Bezugnahme auf die verschiedenen im Antrag genannten Subventionsregelungen führte Wilmar vorläufig an, dass der EBB keinen ausreichenden Nachweis für das Bestehen einer Subvention erbracht habe und dass der Antrag daher unbegründet sei.
- (7) Insbesondere in Bezug auf die von der indonesischen Regierung auf rohes Palmöl (im Folgenden „Rohpalmöl“) erhobenen Ausfuhrsteuern und -abgaben behauptete Wilmar, dass der Antragsteller es versäumt habe, ausreichende Beweise für die erforderliche Betrauung oder Anweisung indonesischer Rohpalmöl-Hersteller durch die indonesische Regierung vorzulegen.
- (8) Ferner brachte Wilmar vor, dass es sich bei keiner der im Antrag genannten Subventionsregelungen um Ausfuhrsubventionen handele. Darüber hinaus veranlassten die mutmaßlichen Subventionsregelungen die indonesischen Biodieselersteller nicht, Biodiesel für die Ausfuhr zu verkaufen, sondern sie strebten vielmehr danach, die inländischen indonesischen Mischungsziele von Biodiesel mit Mineralöldiesel zu erreichen. ⁽³⁾
- (9) Schließlich behauptete Wilmar, dass der Antrag keine ausreichenden Beweise für die Gefahr einer bedeutenden Schädigung durch indonesische Biodieseleinfuhren in die Union geliefert habe und dass die Einfuhren von indonesischem Biodiesel keinesfalls zu einer solchen Schädigung geführt hätten.
- (10) Was die zum Zeitpunkt der Einleitung der Untersuchung vorliegenden Belege für eine schädigende Subventionierung betrifft, so machte die Kommission die allgemein einsehbare Fassung des Antrags zugänglich und legte ihre Analyse des zu diesem Zeitpunkt zur Verfügung stehenden Beweismaterials in ihrem Vermerk über die Hinlänglichkeit der Beweise vor, auf deren Grundlage die Untersuchung eingeleitet worden war. Entgegen dem, was Wilmar behauptete, war die Kommission daher der Ansicht, dass es ausreichende Beweise dafür gab, dass eine schädigende Subventionierung vorliegt, und begründete dies in ihrem Vermerk.
- (11) Am 19. Juni 2019 erhielt die Kommission einen Antrag von Wilmar, in dem das Unternehmen unter anderem argumentierte, dass der Wirtschaftszweig der Union durch die Einfuhren von indonesischem Biodiesel nicht von einer bedeutenden Schädigung bedroht sei.
- (12) In der Einleitungsbekanntmachung war jedoch festgelegt, dass alle Informationen für die vorläufigen Feststellungen innerhalb von 70 Tagen nach ihrer Veröffentlichung vorzulegen sind. Diese Frist verstrich am 14. Februar 2019. Daher konnte der Teil der eingereichten Unterlagen, der sich mit der Gefahr einer Schädigung befasst, in der vorläufigen Untersuchung nicht behandelt werden und wird stattdessen in der endgültigen Untersuchung behandelt. Darüber hinaus ist in Abschnitt 5.2 der Einleitungsbekanntmachung festgelegt, dass Stellungnahmen zum Antrag, auch zu Aspekten im Zusammenhang mit der Schädigung oder der Schadensursache, binnen 37 Tagen nach Veröffentlichung der Bekanntmachung übermittelt werden müssen. Interessierte Parteien, die nach dem 14. Februar 2019 schriftliche Stellungnahmen oder Daten übermittelt haben, sollten in ihren Stellungnahmen zu den vorläufigen Maßnahmen gleichzeitig angeben, ob sie erstere Stellungnahmen für die laufende Untersuchung noch als relevant erachten und wie die entsprechenden Informationen im abschließenden Stadium der Untersuchung berücksichtigt werden sollten.

1.2. Untersuchungszeitraum und Bezugszeitraum

- (13) Die Subventions- und Schadensuntersuchung betraf den Zeitraum vom 1. Oktober 2017 bis zum 30. September 2018 (im Folgenden „Untersuchungszeitraum“ oder „UZ“). Die Untersuchung der für die Schadensermittlung relevanten Entwicklungen betraf den Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum Ende des Untersuchungszeitraums (im Folgenden „Bezugszeitraum“). Die Kommission hat auch Daten aus der Zeit nach dem UZ analysiert, soweit dies angebracht war.

1.3. Interessierte Parteien

- (14) In der Einleitungsbekanntmachung wurden die interessierten Parteien aufgefordert, mit der Kommission Kontakt aufzunehmen, um an der Untersuchung mitzuarbeiten. Außerdem unterrichtete die Kommission gezielt den Antragsteller, andere ihr bekannte Unionshersteller, die ihr bekannten ausführenden Hersteller und die indonesische Regierung, die ihr bekannten Einführer, Lieferanten, Verwender und Händler sowie bekanntermaßen betroffene Verbände über die Einleitung der Untersuchung und forderte sie zur Mitarbeit auf.
- (15) Die interessierten Parteien erhielten Gelegenheit, zur Einleitung der Untersuchung Stellung zu nehmen und eine Anhörung durch die Kommission und/oder den Anhörungsbeauftragten in Handelsverfahren zu beantragen.

⁽³⁾ In dieser Verordnung bezieht sich Mineralöldiesel auf einen fossilen, konventionellen Dieselmotorkraftstoff.

1.4. Stichprobenverfahren

- (16) In der Einleitungsbekanntmachung wies die Kommission darauf hin, dass sie möglicherweise nach Artikel 27 der Grundverordnung eine Stichprobe der interessierten Parteien bilden werde.

1.4.1. Bildung einer Stichprobe der Unionshersteller

- (17) Die Kommission gab in der Einleitungsbekanntmachung bekannt, dass sie eine vorläufige Stichprobe der Unionshersteller gebildet hatte. Die Kommission bildete die Stichprobe auf der Grundlage der größten repräsentativen Produktionsmenge, die in der zur Verfügung stehenden Zeit in angemessener Weise untersucht werden konnte.
- (18) Die vorläufige Stichprobe umfasste drei Unionshersteller und wies eine breite geografische Abdeckung auf. Auf die in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller entfielen über 18 % der Gesamtproduktion des Wirtschaftszweigs der Union. Die Kommission forderte die interessierten Parteien auf, zur vorläufigen Stichprobe Stellung zu nehmen.
- (19) Die Kommission erhielt Stellungnahmen zur vorläufigen Stichprobe von Wilmar. In Bezug auf den Umfang der Stichprobe brachte Wilmar vor, dass drei Hersteller nicht ausreichend seien, und forderte die Aufnahme einer weiteren Unternehmensgruppe, bestehend aus zwei Herstellern von Biodiesel, in die Stichprobe der Unionshersteller.
- (20) Nach Ansicht der Kommission war die Stichprobe mit den drei größten Herstellern von Biodiesel in der Union repräsentativ (auch geografisch), und eine größere Stichprobe hätte innerhalb der verfügbaren Zeit nicht angemessen untersucht werden können. Das Vorbringen wurde daher zurückgewiesen.

1.4.2. Bildung einer Stichprobe der Einführer

- (21) Um über die Notwendigkeit eines Stichprobenverfahrens entscheiden und gegebenenfalls eine Stichprobe bilden zu können, forderte die Kommission unabhängige Einführer zur Vorlage der in der Einleitungsbekanntmachung genannten Informationen auf.
- (22) Zwei unabhängige Einführer legten die angeforderten Informationen vor und stimmten ihrer Einbeziehung in die Stichprobe zu. Einer von ihnen führte nur vernachlässigbare Mengen ein und verkaufte sie während des UZ nicht weiter, weshalb die Kommission lediglich den anderen unabhängigen Einführer untersuchte. Angesichts der geringen Zahl mitarbeitender unabhängiger Einführer befand die Kommission, dass die Bildung einer Stichprobe nicht notwendig war.

1.4.3. Bildung einer Stichprobe der ausführenden Hersteller in Indonesien

- (23) Damit die Kommission über die Notwendigkeit eines Stichprobenverfahrens entscheiden und gegebenenfalls eine Stichprobe bilden konnte, bat sie alle ausführenden Hersteller in Indonesien um Vorlage der in der Einleitungsbekanntmachung aufgeführten Informationen. Außerdem ersuchte die Kommission die Behörden Indonesiens darum, etwaige andere ausführende Hersteller, die gegebenenfalls an einer Mitarbeit bei der Untersuchung interessiert sein könnten, zu benennen und/oder zu kontaktieren.
- (24) Vier ausführende Hersteller in dem betroffenen Land legten die geforderten Informationen vor und erklärten sich mit der Aufnahme in die Stichprobe einverstanden. Auf die teilnehmenden Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen entfielen 100 % der Ausfuhren in die Union im Untersuchungszeitraum. Aufgrund der begrenzten Anzahl ausführender Hersteller und der umfassenden Mitarbeit beschloss die Kommission, keine Stichprobe zu bilden, sondern alle indonesischen ausführenden Hersteller zu untersuchen.

1.4.4. Fragebogenantworten und Kontrollbesuche

- (25) Die Kommission verschickte Fragebogen an die indonesische Regierung, an die vier ausführenden Hersteller, an die drei in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller und an zwei unabhängige Einführer von Biodiesel.
- (26) Antworten auf den Fragebogen gingen vonseiten der indonesischen Regierung, allen Gruppen ausführender Hersteller, sämtlichen Unionsherstellern in der Stichprobe und beiden unabhängigen Einführern ein.
- (27) Die Kommission holte alle Informationen ein, die sie für die Ermittlung der Subventionierung, einer daraus resultierenden Schädigung (einschließlich einer drohenden Schädigung) und des Unionsinteresses benötigte, und prüfte diese. Ein Kontrollbesuch wurde in den Räumlichkeiten der indonesischen Regierung – dem Handelsministerium der Republik Indonesien in Jakarta – durchgeführt, an dem auch Vertreter anderer relevanter Ministerien beteiligt waren.

(28) Bei den folgenden Unternehmen wurden Kontrollbesuche nach Artikel 26 der Grundverordnung durchgeführt:

Unionshersteller und verbundene Unternehmen:

- Masol Iberia Biofuel, S.L.U., El Grao (Castellón) und Campa Iberia S.A.U., Barcelona, Spanien
- Saipol, Grand-Couronne, Frankreich
- Verbio Vereinigte BioEnergie AG, Leipzig, Deutschland

Unabhängiger Einführer:

- Gunvor BV, Genf, Schweiz (*)

Ausführende Hersteller in Indonesien und verbundene Unternehmen:

- Wilmar-Gruppe:
 - PT Wilmar Nabati Indonesia, Medan
 - PT Wilmar Bioenergi Indonesia, Medan
 - Wilmar Trading Pte. Ltd., Singapur
- Musim Mas-Gruppe:
 - PT Intibenua Perkasatama, Medan
 - PT Musim Mas, Medan
 - Inter-Continental Oils & Fats Pte. Ltd., Singapur
 - Campa Iberia S.A.U., Barcelona, Spanien
 - IM Biofuel Italy S.R.L., Mailand, Italien
- PT Ciliandra Perkasa, Jakarta, und First Resources Trading Pte. Ltd., Singapur
- Permata-Gruppe:
 - PT Pelita Agung Agrindustri, Medan
 - PT Permata Hijau Palm Oleo, Medan
 - Virgoz Oils & Fats Pte. Ltd., Singapur

(29) Nach der Beantwortung der Fragebogen, dem Schreiben zur Anforderung noch fehlender Informationen und den Kontrollbesuchen und wie in den Erwägungsgründen 219 bis 227 weiter ausgeführt, stellte die Kommission fest, dass die indonesische Regierung und Wilmar nicht in vollem Umfang an der Untersuchung mitarbeiteten. Im Einzelnen:

- (a) PT Perkebunan Nusantara (im Folgenden „PTPN“), ein Rohpalmöl-Hersteller, der sich zu 100 % im Eigentum der indonesischen Regierung befindet, hat innerhalb der festgesetzten Frist nicht auf Anhang B des Fragebogens der indonesischen Regierung geantwortet, obwohl das Unternehmen zu denjenigen gehörte, die zur Beantwortung aufgefordert worden waren, und
- (b) Wilmar hat keine vollständige Antwort auf Tabelle 2 des Schreibens zur Anforderung noch fehlender Informationen geliefert, vor allem die angeforderten Daten wurden nur teilweise bereitgestellt.

(30) Die Kommission hat daher sowohl an die indonesische Regierung als auch an die Wilmar-Gruppe ein Schreiben gemäß Artikel 28 gerichtet, das sich auf die spezifischen Informationen beschränkte, die sie nicht übermittelt haben. Hinsichtlich der fehlenden Informationen zog die Kommission daher verfügbare Informationen heran.

2. BETROFFENE WARE UND GLEICHARTIGE WARE

2.1. Betroffene Ware

- (31) Bei der betroffenen Ware handelt es sich um durch Synthese und/oder Hydrotreating gewonnene Fettsäuremonoalkylester und/oder paraffinische Gasöle nichtfossilen Ursprungs, gemeinhin als „Biodiesel“ bezeichnet, in Reinform oder als Mischung, mit Ursprung in Indonesien (im Folgenden „betroffene Ware“).
- (32) Die Untersuchung ergab, dass es sich bei dem in Indonesien hergestellten Biodiesel in erster Linie um Palmölmethylester (im Folgenden „PME“) handelt, der aus Palmöl gewonnen wird. Biodiesel, der in der Union hergestellt wird, besteht hingegen hauptsächlich aus Rapsmethylester (im Folgenden „RME“), aber auch aus anderen Ausgangsstoffen, einschließlich Altölen und nativen Ölen.

(*) Die Überprüfung des unabhängigen Einführers mit Sitz in der Schweiz erfolgte im Hinblick auf die Einfuhren in die Union.

- (33) PME und RME gehören beide zur Kategorie der Fettsäuremonoalkylester. Die Benennung „Ester“ verweist auf die Umesterung von Pflanzenölen, d. h. die Vermischung des Öls mit Alkohol, wobei Biodiesel und als Nebenprodukt Glycerin entstehen. Die Benennung „Methyl“ verweist auf Methanol, also den Alkohol, der bei dem Verfahren am häufigsten eingesetzt wird. Fettsäuremonoalkylester werden auch als Fettsäuremethylester (oder „FAME“) bezeichnet.
- (34) Obwohl sowohl PME als auch RME Fettsäuremonoalkylester sind, haben sie teilweise unterschiedliche physikalische und chemische Eigenschaften, insbesondere einen unterschiedlichen Temperaturgrenzwert der Filtrierbarkeit (im Folgenden „CFPP-Punkt“). Der CFPP-Punkt bezeichnet die Temperatur, bei der ein Kraftstoff einen Kraftstofffilter aufgrund der Kristallisation oder Gelbildung einiger Kraftstoffkomponenten verstopfen lässt. Der CFPP-Punkt von RME kann bei -14 °C liegen, im Fall von PME liegt er bei etwa 13 °C . Auf dem Markt wird Biodiesel mit einem bestimmten CFPP-Punkt oft als FAMEX, zum Beispiel FAME0 oder FAME5, bezeichnet.
- (35) Die betroffene Ware wird 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-Codes 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.

2.2. Gleichartige Ware

- (36) Die Untersuchung ergab, dass die folgenden Waren dieselben grundlegenden materiellen, chemischen und technischen Eigenschaften und dieselben grundlegenden Verwendungen aufweisen:
- (a) die betroffene Ware,
 - (b) die in Indonesien hergestellte und auf dem dortigen Inlandsmarkt verkaufte Ware,
 - (c) die in der Union vom Wirtschaftszweig der Union hergestellte und auf dem Unionsmarkt verkaufte Ware.
- (37) Die Kommission entschied daher, dass es sich bei diesen Waren für die Zwecke dieser Untersuchung um gleichartige Waren im Sinne des Artikels 2 Buchstabe c der Grundverordnung handelt.

3. SUBVENTIONIERUNG

3.1. Subventionen und Subventionsprogramme im Rahmen dieser Untersuchung

- (38) Auf der Grundlage der verfügbaren Informationen einschließlich der im Antrag, in der Einleitungsbekanntmachung und in den Antworten auf den Kommissionsfragebogen enthaltenen Informationen untersuchte die Kommission die mutmaßliche Subventionierung vonseiten der indonesischen Regierung im Wege der folgenden Subventionsprogramme:
- (a) direkter Transfer von Geldern, wie beispielsweise direkte Subventionen, die durch den Biodieselsubventionsfonds („Biodiesel Subsidy Fund“) gewährt werden,
 - (b) Unterstützung der Biodieselbranche durch die Regierung, unter anderem durch die Bereitstellung von Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt,
 - (c) Unterstützung der Biodieselbranche durch die Regierung, unter anderem durch den Verzicht auf Einnahmen oder die Nichterhebung von Abgaben, beispielsweise Einkommensteuervergünstigungen für börsennotierte Investitionen, Subventionen für Gewerbegebiete, Steuervergünstigungen für Vorreiter-Märkte, Einfuhrzoll-fazilität und Befreiung von der Mehrwertsteuer,
 - (d) Ausfuhrfinanzierungen und -garantien zu Vorzugsbedingungen durch die indonesische Eximbank.

3.2. Unterstützung der Biodieselbranche durch die Regierung im Wege eines direkten Transfers von Geldern aus dem Biodieselsubventionsfonds

3.2.1. Der Antrag und die Subventionsregelung

- (39) Der Antragsteller führte an, dass die indonesische Regierung die Biodieselbranche unterstütze, indem sie den indonesischen Biodieselerstellern Zuschüsse in Höhe der Differenz zwischen dem Referenzpreis der indonesischen Regierung für Biodiesel und dem Preis, zu dem die Ölgesellschaften Biodiesel einkaufen, d. h. dem Referenzpreis für Dieselöl, gewähre.

- (40) Die Untersuchung ergab, dass der Biodieselsubventionsfonds, der Teil des Ölpalmenplantagenfonds („Oil Palm Plantation Fund“, im Folgenden „OPPF“) ist, im Jahr 2015 durch die Präsidialverordnung Nr. 61/2015 eingerichtet wurde.
- (41) Mit der Präsidialverordnung Nr. 61/2015 wurde eine Agentur, die Ölpalmenplantagenfonds-Verwaltungsagentur (im Folgenden „Verwaltungsagentur“), mit der Erhebung von Ausfuhrabgaben auf die Ausfuhr von Palmölrohstoffen gemäß der Finanzministerverordnung Nr. 133/PMK.05/2015 betraut.
- (42) Die von den Zollbehörden im Rahmen von Ausfuhrabgaben auf Palmölerzeugnisse erhobenen Gelder stellen die Mittel des OPPF dar, der formal von der Verwaltungsagentur kontrolliert wird.
- (43) Je höher in der Wertschöpfungskette jedes einzelne Produkts ist, desto höher ist die Ausfuhrabgabe: Die Ausfuhrabgaben auf Rohpalmöl im Untersuchungszeitraum wurden auf 50 USD/t festgelegt, die Ausfuhrabgaben für Derivate, einschließlich Biodiesel, dagegen auf 20 USD/t.
- (44) Mit den Präsidialverordnungen Nr. 24/2016 und 26/2016 stellte die indonesische Regierung klar, dass das Mandat des Biodieselsubventionsfonds auch die Beschaffung und Nutzung von Biodiesel auf dem Inlandsmarkt umfasst. Insbesondere legt die indonesische Regierung fest, dass der OPPF den Kauf von Biodiesel durch von Regierungsbehörden benannte Einrichtungen unterstützen soll.
- (45) Im Einzelnen bestimmt die Präsidialverordnung Nr. 26/2016 in Artikel 9 Absatz 1: „Der Generaldirektor der EBTKE ernannt die Petrofuel Entity, die die Beschaffung von Biodiesel im Sinne des Artikels 4 im Rahmen der Finanzierung durch die Fondsverwaltungsagentur unter Beachtung der Politik des Lenkungsausschusses der Fondsverwaltungsagentur durchführt“, und im Folgenden Artikel 9 Absatz 8: „Auf der Grundlage der Zustimmung des Ministers im Sinne des Absatzes 7 ernannt der Generaldirektor der EBTKE im Namen des Ministers a) die Biodieselhersteller, die sich an der Beschaffung von Biodiesel beteiligen werden, und legt b) die Zuteilung der Biodieselmenge für jeden Biodieselhersteller fest“. Außerdem ist der Lenkungsausschuss der Verwaltungsagentur ausschließlich mit Beamten verschiedener Ministerien der indonesischen Regierung besetzt.
- (46) Die Biodieselhersteller, die sich zur Teilnahme entscheiden und denen gemäß dieser Verordnung ein Kontingent zugeteilt wurde, sind verpflichtet, die monatliche Biodieselmenge an die sogenannte „Petrofuel Entity“ zu verkaufen. Bisher hat die indonesische Regierung die folgenden Unternehmen zu einer Petrofuel Entity ernannt:
- (a) PT Pertamina (im Folgenden „Pertamina“), ein staatseigenes Öl- und Gasunternehmen, und
- (b) PT AKR Corporindo Tbk (im Folgenden „AKR“), ein privates Öl- und Gasunternehmen.
- (47) Der OPPF sieht einen speziellen Zahlungsmechanismus vor, bei dem Pertamina (und bei einigen kleinen Mengen auch AKR) den Diesel-Referenzpreis an die Biodieselhersteller zahlt (im Gegensatz zum tatsächlichen Biodieselpreis, der im UZ höher gewesen wäre), während die Verwaltungsagentur die Differenz zwischen diesem Diesel-Referenzpreis und dem Biodiesel-Referenzpreis aus dem OPPF an die Biodiesel-Hersteller zahlt.
- (48) Der Referenzpreis für Diesel und Biodiesel wird vom Minister für Energie und Bodenschätze gemäß Artikel 19 der Präsidialverordnung Nr. 61/2015 wie folgt festgelegt:
- (a) Der Diesel-Referenzpreis beruht auf den von Platts Singapore gemeldeten Ölpreisen (MOPS) ⁽⁵⁾ und den Herstellkosten für Diesel in Indonesien.
- (b) Gemäß Erlass Nr. 2026/2017 des Finanzministers basiert der Biodiesel-Referenzpreis auf dem Inlandspreis für Rohpalmöl, zu dem die Umwandlungskosten addiert werden (von 125 USD/t bis 5. Mai 2017 und seither von 100 USD/t). Während des Kontrollbesuchs erklärte die indonesische Regierung, dass die Höhe der zum Inlandspreis für Rohpalmöl hinzugefügten Umwandlungskosten einer jährlichen Überprüfung unterliegt, die jedoch nicht unbedingt zu einer Änderung dieses Betrags führt. So erklärte die indonesische Regierung, dass, wenn die jährliche Überprüfung ergebe, dass die Höhe der Umwandlungskosten noch angemessen sei, keine Änderungen vorgenommen würden.
- (49) Im Einzelnen stellt jeder Biodieselhersteller – einschließlich aller ausführenden Hersteller – Pertamina (bzw. AKR) die Menge an Biodiesel in Rechnung, die der Käufer im Rahmen der Beimischverpflichtung verwenden muss, und Pertamina (bzw. AKR) zahlt dem Hersteller den Diesel-Referenzpreis für diesen Zeitraum. Die Untersuchung ergab, dass der überwiegende Teil der Verkäufe der Biodieselhersteller an Pertamina und ein kleiner Teil an AKR erfolgten. Darüber hinaus entsprachen die Verkäufe an AKR in Bezug auf die Preise und alle anderen damit verbundenen Bedingungen vollständig den Verkäufen an Pertamina. Infolgedessen konzentrierte sich die Kommission in ihrer nachstehenden Analyse auf die Verkäufe an Pertamina.

⁽⁵⁾ MOPS (Kurzform für „Mean of Platts Singapore“) ist ein von S&P Global Platts veröffentlichter Durchschnittswert aus mehreren in Singapur durchgeführten Preisfeststellungen für Mineralölerzeugnisse.

- (50) Die Biodieselhersteller müssen der Verwaltungsagentur dann eine zusätzliche Rechnung über dasselbe Volumen zusammen mit einer Liste von Dokumenten zusenden, um die Preisdifferenz zwischen dem von Pertamina und AKR gezahlten Preis (basierend auf dem Diesel-Referenzpreis) und dem Referenzpreis für Biodiesel erstattet zu bekommen. Nach Erhalt der Rechnung und nach Überprüfung der darin enthaltenen Angaben zahlt die Verwaltungsagentur dem betreffenden Biodieselhersteller die Differenz zwischen dem Referenzpreis für Diesel (je nach Fall von Pertamina oder AKR bezahlt) und dem für diesen Zeitraum festgelegten Referenzpreis für Biodiesel.
- (51) Im Rahmen dieser Untersuchung prüfte die Kommission, ob das von der indonesischen Regierung verabschiedete Maßnahmenpaket zur Unterstützung der indonesischen Biodieselindustrie durch die Zahlungen der Verwaltungsagentur eine anfechtbare Subvention darstellt.
- (52) Damit das Vorliegen einer anfechtbaren Subvention festgestellt werden kann, müssen drei Elemente gegeben sein: a) eine finanzielle Beihilfe bzw. eine Einkommens- oder Preisstützung, b) ein Vorteil und c) die Spezifität (Artikel 3 der Grundverordnung).

3.2.2. Analyse

3.2.2.1. Finanzielle Beihilfe

- (53) Zu Beginn stellte die Kommission fest, dass sich während des Untersuchungszeitraums alle ausführenden Hersteller an der Beschaffung von Biodiesel beteiligten und somit verpflichtet waren, Biodiesel an Pertamina und AKR zu verkaufen. Die Kommission stellte ferner fest, dass der Referenzpreis für Biodiesel im Untersuchungszeitraum höher war als der Referenzpreis für Mineralöldiesel. Infolgedessen erhielten alle ausführenden Hersteller im Untersuchungszeitraum Zahlungen aus dem OPPF.
- (54) Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i der Grundverordnung besagt, dass eine finanzielle Beihilfe der Regierung vorliegt, wenn eine Praktik der Regierung einen direkten Transfer von Geldern beinhaltet. Im Einklang mit der Bestimmung des WTO-Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (im Folgenden „Subventionsübereinkommen“) sieht die Grundverordnung in Artikel 2 vor, dass der Begriff „Regierung“ jede öffentliche Körperschaft im Gebiet des Ursprungs- oder Ausfuhrlands bedeutet.
- (55) Das WTO-Berufungsgremium stellte in seinem Bericht in der Streitsache US – Anti-Dumping and Countervailing Duties (China) fest, dass der Begriff „öffentliche Körperschaft“ eine Einrichtung bezeichnet, die staatliche Autorität besitzt, ausübt oder mit dieser ausgestattet ist. ⁽⁶⁾
- (56) Die Kommission stellte fest, dass der OPPF durch einen Rechtsakt der indonesischen Regierung geschaffen wurde und die Verwaltungsagentur von der indonesischen Regierung ausdrücklich mit der Verpflichtung betraut wurde, Zahlungen an Biodieselhersteller zu leisten.
- (57) Zum einen wurde in Artikel 11 der Präsidialverordnung Nr. 66/2018 der Aufgabenbereich des OPPF definiert, indem er wie folgt erweitert wurde: „(1) Die gesammelten Gelder werden verwendet für: a) die Entwicklung der Humanressourcen der Ölpalmenplantagen, b) die Forschung und Entwicklung der Ölpalmenplantagen, c) die Förderung der Ölpalmenplantagen, d) die Verjüngung der Ölpalmenplantagen, und e) die Einrichtungen und Infrastrukturen der Ölpalmenplantagen. (2) Verwendung des für die in Absatz 1 genannten Interessen vereinnahmten Fonds, einschließlich der Herstellung von Palmölplantagenwaren für den Nahrungsmittelbedarf, der nachgelagerten Industrieentwicklung von Palmölplantagen sowie der Beschaffung und Verwendung von Biodiesel.“
- (58) Zum anderen ist in dieser Verordnung in Artikel 18 Absatz 1 ausdrücklich festgelegt, dass „die Verwendung der in Artikel 11 Absatz 2 genannten Gelder für die Bereitstellung und Verwendung von Biodiesel zur Deckung der Differenz zwischen dem Marktindexpreis von Diesel und dem Marktindexpreis von Biodiesel vorgesehen ist.“
- (59) Daher stellte die Kommission fest, dass die Rechtsakte zur Umsetzung des OPPF ausdrücklich bestätigen, dass seine Gelder zum Vorteil der Biodieselhersteller verwendet werden.
- (60) Zu diesem Zweck ermächtigte die indonesische Regierung die Verwaltungsagentur gemäß Artikel 1 Absatz 4 der Präsidialverordnung Nr. 61/2015, über Abgaben und Steuern für die Ausfuhr von Palmöl und Palmölderivaten zu verfügen, und führte eine Verpflichtung zur Beschaffung und Verwendung von Biodiesel ein. Die Erhebung wird jedoch in der Praxis von den Zollbehörden durchgeführt. Die Kommission war daher der Ansicht, dass die Verwaltungsagentur staatliche Autorität besitzt, ausübt oder mit dieser ausgestattet ist.

⁽⁶⁾ 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.

- (61) Folglich kam die Kommission zu dem Schluss, dass der Verwaltungsagentur durch den vorstehend dargelegten Rechtsrahmen tatsächlich die Wahrnehmung von einer Regierung obliegenden Aufgaben im Zusammenhang mit der Biodieselbranche übertragen wird. Die Kommission gelangte daher zu dem Schluss, dass die Verwaltungsagentur 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.
- (62) Hinsichtlich des erforderlichen „direkten Transfers von Geldern“ ergab die Untersuchung, dass die Verwaltungsagentur, nachdem sie von den Biodieselherstellern eine Rechnung mit allen entsprechenden Unterlagen ⁽⁷⁾ erhalten und entsprechende Überprüfungen durchgeführt hat, den fälligen Betrag (d. h. die Differenz zwischen dem Diesel-Referenzpreis und dem Biodiesel-Referenzpreis) direkt an die Biodieselhersteller zahlt. Die Kommission stellte ferner fest, dass es sowohl von der indonesischen Regierung als auch von allen ausführenden Herstellern unbestritten ist, dass die Verwaltungsagentur direkte Bargeldtransfers/Banküberweisungen an diejenigen Hersteller geleistet hat, die Biodiesel an Pertamina und AKR verkauft haben, um die Differenz zwischen dem von Pertamina und AKR gezahlten Referenzpreis für Mineralöldiesel und dem Referenzpreis für Biodiesel auszugleichen. Daher war die Kommission der Auffassung, dass die von der Verwaltungsagentur gezahlten Zuschüsse einen „direkten Transfer von Geldern“ im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i der Grundverordnung darstellen.
- (63) In diesem Zusammenhang ist das von der indonesischen Regierung vorgebrachte Argument, dass die finanziellen Mittel, die von der Verwaltungsagentur für die Auszahlung an Biodieselhersteller verwendet wurden, vollständig aus privater Quelle stammten und dass es daher keine finanzielle Beihilfe gegeben habe, zurückzuweisen. So stellte die Kommission fest, dass die Grundverordnung im Einklang mit dem Subventionsübereinkommen weder Herkunft noch Art (öffentlich oder privat) der von der Regierung transferierten Mittel berücksichtigt. Stattdessen wird bei der Prüfung des Vorliegens einer finanziellen Beihilfe die Art der Transaktion berücksichtigt, durch die etwas von wirtschaftlichem Wert durch eine Regierung übertragen wird. Anders ausgedrückt: Ausschlaggebend ist, dass der Transfer von Geldern dem Staat zugeschrieben werden kann (im Unterschied zu privaten Mitteln, die nach dem freien Ermessen privater Marktteilnehmer eingesetzt werden). ⁽⁸⁾ Ein breites Spektrum von Transaktionen fällt unter den Begriff „finanzielle Beihilfe“ im Sinne des Artikels 1.1 Buchstabe a Absatz 1. Gemäß Artikel 1.1 Buchstabe a Absatz 1 Ziffern i und ii kann eine finanzielle Beihilfe durch einen direkten Geldtransfer einer Regierung oder durch den Verzicht auf ansonsten fällige staatliche Einnahmen erfolgen. ⁽⁹⁾ Wie bereits dargelegt, nahm die Verwaltungsagentur als öffentliche Körperschaft einen direkten Transfer von Geldern aus dem OPPF, gespeist aus den verpflichtenden Zollabgaben oder -einnahmen auf Ausfuhren öffentlicher oder privater Marktteilnehmer, an Biodieselhersteller vor, was unter die vom Berufungsgremium zugrunde gelegte Definition der finanziellen Beihilfe fällt.
- (64) Über die vorgenannten Ausführungen hinaus stellte die Kommission ferner fest, dass die dem OPPF zur Verfügung stehenden Mittel aus der Erhebung der Ausfuhrabgaben und -steuern für Rohpalmöl und seine Derivate stammen. Die indonesische Regierung erklärte während des Kontrollbesuchs, dass die Ausfuhrabgabe von den Zollbehörden vor der Ausfuhr der Waren erhoben wird und konnte trotz ihrer Behauptung, dass sie ausschließlich zum Zwecke der Finanzierung des OPPF erhoben wird, nicht nachweisen, dass die Abgabe außerhalb von speziellen Konten des Haushalts der indonesischen Regierung vereinnahmt wird. In Ermangelung gegenteiliger Beweise kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Abgabe als Teil des Gesamthaushalts des Staates eingenommen wird. Die Tatsache, dass die Abgabe dann an den OPPF weitergeleitet wird, stellt nur die Art und Weise dar, wie die indonesische Regierung die öffentlichen Einnahmen aus den Ausfuhrabgaben und -steuern verwendet. Jedenfalls verfügt der OPPF über Gelder, die durch die von der indonesischen Regierung erhobenen Ausfuhrabgaben und -steuern eingenommen und von der Verwaltungsagentur kontrolliert werden. Daher stellen sie öffentliche Mittel dar, unabhängig davon, ob sie integraler Bestandteil des Staatshaushalts sind.
- (65) In Bezug auf das Argument der indonesischen Regierung, dass der Transfer von Geldern vom OPPF an Biodieselhersteller den Begünstigten keinen Vorteil verschaffe, da die Biodieselhersteller mehr in den OPPF einzahlten als das, was sie erhielten, stellt die Kommission Folgendes fest: Erstens umfasst der Aufgabenbereich des OPPF mehr

⁽⁷⁾ Gemäß Artikel 13 der Verordnung Nr. 26/2006 des Ministers für Energie und Bodenschätze hat der Biodieselhersteller der Rechnung die folgenden Unterlagen beizufügen: i) Kopie des Beschlusses der Generaldirektion für neue erneuerbare Energien und Energieeinsparung (im Folgenden „EBTKE“) im Namen des Ministers, dass das Unternehmen an der Beschaffung von Biodiesel und der jeweiligen Mengenzuteilung von Biodiesel auf der Grundlage der Kapazität der jeweiligen Hersteller teilnehmen darf, ii) Kopie des Vertrags über die Beschaffung von Biodiesel zwischen Pertamina und dem betreffenden Biodieselhersteller, iii) von Pertamina und dem betreffenden Biodieselhersteller unterzeichnete, von der indonesischen Regierung abgenommene Bescheinigung, die Informationen über den Lieferort, die Menge und Art des gelieferten/vertriebenen Biodiesels sowie den Betrag der Transportgebühren enthält, und iv) eine Kopie der Vereinbarung zwischen der Fondsverwaltungsagentur und dem betreffenden Biodieselhersteller.

⁽⁸⁾ Bericht des Berufungsgremiums, United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, WT/DS379/AB, angenommen am 25. März 2011, DSR 2011:V, S. 2869, Rn. 284 und 309.

⁽⁹⁾ Bericht des Berufungsgremiums, United States – Final Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada – Recourse by Canada to Article 21.5 of the DSU, WT/DS257/AB/RW, angenommen am 20. Dezember 2005, DSR 2005: XXIII, S. 11 357, Rn. 52.

als die Unterstützung der Biodieselbranche. Vielmehr ist der OPPF Ausdruck einer umfassenderen Politik der indonesischen Regierung, die die gesamte Palmöl-Wertschöpfungskette umfasst. Alle Ausführer von Rohpalmöl (und Verarbeitungserzeugnissen) zahlen die Abgabe in den Fonds ein, sobald ihre Ware ausgeführt wird. Rohpalmöl findet vielfältige Verwendung, zum Beispiel in der Nahrungsmittel-, der Kosmetik- und der Chemieindustrie. Die für den OPPF erhobenen Ausfuhrabgaben sind daher nicht ausschließlich an den Transfer von Geldern an die Biodieselbranche gebunden, weshalb kein automatischer Ausgleich vorgenommen werden kann.

- (66) Zum anderen, und wie bereits in Erwägungsgrund 64 erläutert, stammen die von der Verwaltungsagentur verwendeten Mittel vollständig aus dem Gesamthaushalt der indonesischen Regierung (und sind dem OPPF zugewiesen). Die Erhebung der Ausfuhrabgaben wird vom Zoll durchgeführt und die Abgaben fließen in den Gesamthaushalt des Staates ein. Die eingesetzten Mittel sind somit nicht mit freiwilligen Zahlungen von Biodieselherstellern vergleichbar, die ausschließlich zum Nutzen der Biodieselhersteller verwendet werden (wobei diese keinerlei Ermessensspielraum oder Mitspracherecht bezüglich der Verwendung des OPPF haben). Die Mittel werden von der indonesischen Regierung in Form verpflichtender Ausfuhrabgaben und -zölle, die teils von den Biodieselherstellern, teils von den Herstellern von Rohpalmöl sowie anderen Herstellern verbundener Rohpalmöl-erzeugnisse geleistet werden, erhoben. Die indonesische Regierung entscheidet daraufhin, diese Mittel über den OPPF zum Nutzen der Biodieselhersteller einzusetzen.
- (67) Die Kommission stellte ferner fest, dass die ausführenden Hersteller in ihren Antworten auf den Fragebogen darauf hinwiesen, dass der größte Teil des bei der Herstellung von Biodiesel verwendeten Rohpalmöls aus lokaler Erzeugung stammt und daher weder der Ausfuhrsteuer noch der Ausfuhrabgabe unterliege. Die Kommission nahm daher an, dass die Ausfuhren von Rohpalmöl, für die die ausführenden Hersteller (oder genauer gesagt die mit ihnen verbundenen Rohpalmöl-Hersteller) Ausfuhrsteuern und Abgaben gezahlt haben, andere Wertschöpfungsketten als die Biodiesel-Wertschöpfungskette betrafen.
- (68) Daher kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Ausfuhrabgaben und -steuern, die die indonesische Regierung über diese Ausfuhren einnimmt, keinen Bezug zur Biodieselbranche als solcher aufweisen, weshalb der Argumentation der indonesischen Regierung, dass den Biodieselherstellern aus dem OPPF kein Vorteil erwachse, weil sie mehr in den OPPF einzahlten als sie aus ihm erhielten, nicht gefolgt werden kann. Entgegen der Behauptung der indonesischen Regierung waren die ausführenden Hersteller in Bezug auf die Biodiesel-Wertschöpfungskette in dem Sinne sogar besser gestellt, da sie vom OPPF mehr erhielten, als sie eingezahlt hatten.
- (69) Daher kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Auszahlungen der Verwaltungsagentur an die Biodieselhersteller gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i der Grundverordnung als finanzielle Beihilfe in Form eines direkten Transfers von Geldern von einer Regierung anzusehen sind. Es ist unbestritten, dass bei den Käufen von Biodiesel durch Pertamina und AKR gemäß den Beimischverpflichtungen die Verwaltungsagentur die Differenz zwischen dem von Pertamina und AKR gezahlten Preis (auf der Grundlage des Referenzpreises für Mineralöldiesel) und dem (höheren) Referenzpreis für Biodiesel ausgeglichen hat. Diesbezüglich erhielten die Biodieselhersteller einen Zuschuss von der indonesischen Regierung, der dieser Differenz entspricht.⁽¹⁰⁾

3.2.2.2. Vorteil

- (70) Aus den nachstehend dargelegten Gründen gelangte die Kommission zu der Auffassung, dass die direkten Transfers der Verwaltungsagentur den ausführenden Herstellern einen Vorteil verschaffen.
- (71) Tatsächlich sind die ausführenden Hersteller besser gestellt, als wenn es die Regelung nicht gäbe. Einfach ausgedrückt stellen die von der Verwaltungsagentur geleisteten Transfers von Geldern Zuschüsse dar, und der Markt sieht keine kostenlosen Zuschüsse vor. Diese Zuschüsse versetzen die Biodieselhersteller in eine bessere Lage, als dies sonst auf dem Markt der Fall gewesen wäre.⁽¹¹⁾ Gäbe es diese Regelung nicht, würde Biodieselherstellern von Pertamina und AKR lediglich der Preis von Mineralöldiesel gezahlt.
- (72) Vor diesem Hintergrund wertete die Kommission das Geld, das von der Verwaltungsagentur zum Ausgleich der Differenz zwischen dem von Pertamina gezahlten Diesel-Referenzpreis und dem Biodiesel-Referenzpreis an die Biodieselhersteller für den verkauften Biodiesel gezahlt wurde, als Vorteil zu ihren Gunsten im Sinne des Artikels 3 Absatz 2 der Grundverordnung.

⁽¹⁰⁾ Siehe Berichte des Berufungsgremiums, Canada – Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector / Canada – Measures Relating to the Feed-in Tariff Program, WT/DS412/AB/R / WT/DS426/AB/R, angenommen am 24. Mai 2013, DSR 2013:I, S. 7, Rn. 5.119 und 5.120.

⁽¹¹⁾ 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. 7.1116.

3.2.2.3. Spezifität

- (73) Zum einen stellte die Kommission fest, dass der OPPF für eine begrenzte Anzahl von Branchen zur Verfügung steht, die alle die Wertschöpfungskette für Rohpalmöl betreffen. Diese Einschränkung ergibt sich unmittelbar aus der anwendbaren Gesetzgebung. Zum einen ist die Unterstützung der Palmöl-Wertschöpfungskette das wichtigste ausdrückliche Ziel der Präsidialverordnung Nr. 61/2015 zur Einrichtung des OPPF. In der Präambel ist festgeschrieben, dass der OPPF notwendig ist, „um die kontinuierliche Entwicklung der Ölpalmenplantagen zu gewährleisten, [da es] [...] einer nationalen Strategie [bedarf], die von der Verwaltung des Fonds für die kontinuierliche Entwicklung der Ölpalmenplantagen unterstützt wird“. In Artikel 1 dieses Gesetzes wird darüber hinaus präzisiert, dass der Begriff „Ölpalmenplantagen alle Verwaltungstätigkeiten von natürlichen Ressourcen, Humanressourcen, Produktionsanlagen, Geräten und Maschinen, Anbau, Ernte, Verarbeitung und Vermarktung im Zusammenhang mit Ölpalmenplantagen umfasst“.
- (74) In Artikel 11 wird dann festgelegt: „Die gesammelten Gelder werden verwendet für: a) die Entwicklung der Humanressourcen der Ölpalmenplantagen, b) die Forschung und Entwicklung der Ölpalmenplantagen, c) die Förderung der Ölpalmenplantagen, d) die Verjüngung der Ölpalmenplantagen, und e) die Einrichtungen und Infrastrukturen der Ölpalmenplantagen“.
- (75) Die Kommission kam daher zu dem Schluss, dass der OPPF gemäß Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a der Grundverordnung de jure spezifisch ist, da die Rechtsvorschriften, nach denen sich die gewährende Behörde richtet, den Zugang zur Subvention ausdrücklich auf bestimmte Unternehmen beschränken, und zwar auf solche, die in der Wertschöpfungskette für Rohpalmöl tätig sind.
- (76) Jedenfalls war die Kommission der Auffassung, dass selbst bei Nichtvorliegen einer Spezifität von Rechts wegen die indonesische Regierung die Verwaltungsagentur anweist, de facto nur die Biodieselbranche zu unterstützen. Die im Laufe der Untersuchung gesammelten Beweise (vgl. Erwägungsgrund 122) deuten darauf hin, dass der überwiegende Teil der von der Verwaltungsagentur gezahlten Gelder dafür verwendet wird, den Biodieselherstellern die Differenz zwischen dem MOPS und dem Biodiesel-Referenzpreis zu zahlen.
- (77) Die Kommission war daher der Ansicht, dass die indonesische Regierung den OPPF so verwaltet, dass er de facto spezifisch eingesetzt wird. Gemäß Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c der Grundverordnung kann eine Subvention de facto spezifisch sein, wenn bestimmte Kriterien erfüllt sind, z. B. die Inanspruchnahme eines Subventionsprogramms durch eine begrenzte Anzahl bestimmter Unternehmen, die vorwiegende Inanspruchnahme durch bestimmte Unternehmen, die Gewährung unverhältnismäßig hoher Subventionen an bestimmte Unternehmen, die Art und Weise, in der die gewährende Behörde bei der Entscheidung über die Gewährung einer Subvention von ihrem Ermessen Gebrauch gemacht hat. In diesem Fall stellte die Kommission fest, dass das Verhalten des OPPF exakt in diese Auflistung passt. Insbesondere, da der Fonds, wie vorstehend erläutert, überwiegend von der Biodieselbranche genutzt wird und die gewährende Behörde dabei von ihrem Ermessen Gebrauch gemacht hat.
- (78) Diese Feststellung steht zudem im Einklang mit der Rechtsprechung der WTO. In der Streitsache EC and certain Member States – Large Civil Aircraft erklärte das Panel, dass „die gewöhnliche Bedeutung des Wortes „vorwiegend“ auch „das wichtigste oder am stärksten vorherrschende Element“ umfasst. Somit kann die „vorwiegende Inanspruchnahme [eines Subventionsprogramms] durch bestimmte Unternehmen“ einfach als eine Situation verstanden werden, in der ein Subventionsprogramm hauptsächlich oder zum größten Teil von bestimmten Unternehmen in Anspruch genommen wird.“⁽¹²⁾ In dieser Entscheidung erklärte das Panel zudem, dass „wenn ein Subventionsprogramm in einer Wirtschaft betrieben wird, die nur aus wenigen Branchen besteht, die Tatsache, dass diese Branchen möglicherweise die Hauptnutznießer eines Subventionsprogramms waren, nicht unbedingt eine „vorwiegende Inanspruchnahme“ nachweist. Vielmehr kann die Inanspruchnahme des Subventionsprogramms durch diese Branchen schlichtweg die begrenzte Diversifizierung der Wirtschaftstätigkeiten im Zuständigkeitsbereich der gewährenden Behörde widerspiegeln. Dementsprechend würde dasselbe Subventionsprogramm, wenn es im Rahmen einer stark diversifizierten Wirtschaft durchgeführt und hauptsächlich oder zum größten Teil von nur wenigen Branchen genutzt würde, eher auf eine „vorwiegende Inanspruchnahme“ hinweisen.“⁽¹³⁾ Im vorliegenden Fall gilt die Subvention zwar nur für die Palmöl-Wertschöpfungskette, aber innerhalb dieser Branche für ein breites Anwendungsspektrum. Nach Anwendung der Begründung des Panels auf den Sachverhalt des vorliegenden Falls kam die Kommission jedoch zu dem Schluss, dass die Tatsache, dass der größte Teil des OPPF zur Finanzierung der Biodieselzahlungen verwendet wird, als „vorwiegende Inanspruchnahme“ im Sinne der vorstehenden Definition anzusehen ist, da die Biodieselbranche der Hauptbegünstigte ist. Die Kommission stellt außerdem fest, dass die Biodieselbranche eine von vielen Branchen in einer diversifizierten Wirtschaft⁽¹⁴⁾ ist und dass der OPPF seit seiner Einrichtung fast ausschließlich diese Branche gefördert hat.

⁽¹²⁾ WT/DS316/R vom 30. Juni 2010, EG und bestimmte Mitgliedstaaten – Maßnahme zur Beeinflussung des Handels mit großen zivilen Flugzeugen, Rn. 7.494.

⁽¹³⁾ WT/DS316/R vom 30. Juni 2010, EG und bestimmte Mitgliedstaaten – Maßnahme zur Beeinflussung des Handels mit großen zivilen Flugzeugen, Rn. 7.495.

⁽¹⁴⁾ Nach jüngsten Daten der indonesischen Zentralbank entfällt auf keine Wirtschaftstätigkeit allein mehr als 20 % des indonesischen BIP. Quellen: <https://www.bi.go.id/en/iru/economic-data/real-sector/Contents/Default.aspx>, aufgerufen am 17. Juli 2019.

- (79) Aus diesen Gründen kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Maßnahmen der indonesischen Regierung auf den Vorteil der heimischen Biodieselbranche ausgerichtet sind. Sie sind nicht nur gemäß Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a der Grundverordnung de jure spezifisch, sondern auch de facto gemäß Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c der Grundverordnung.

3.2.3. Schlussfolgerung

- (80) Die Kommission stellte vorläufig fest, dass die indonesische Regierung die Biodieselbranche durch eine Reihe von Maßnahmen unterstützt hat, unter anderem durch den direkten Transfer von Geldern über den Biodieselsubventionsfonds. Die indonesische Regierung gewährte den Empfängern einen spezifischen Vorteil, was somit eine anfechtbare Subvention darstellt.

3.2.4. Berechnung der Höhe der Subvention

- (81) Die Kommission berechnete die Höhe der anfechtbaren Subvention für jeden ausführenden Hersteller nach Artikel 5 der Grundverordnung anhand des dem Empfänger während des UZ erwachsenen Vorteils. Als Vorteil betrachtete die Kommission den Gesamtbetrag der vom OPPF während des UZ erhaltenen Zuschüsse. Nach Artikel 7 Absatz 2 der Grundverordnung rechnete sie diese Subventionsbeträge dem gesamten Umsatz zu, den die ausführenden Hersteller während des UZ mit dem Verkauf von Biodiesel erzielten.
- (82) Die im Untersuchungszeitraum in Bezug auf die ausführenden Hersteller ermittelte vorläufige Subventionsspanne im Rahmen dieser Maßnahmen beträgt:

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

3.3. Unterstützung der Biodieselbranche durch die Regierung, unter anderem durch die Bereitstellung von Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt

3.3.1. Der Antrag und die Subventionsregelung

- (83) Im Antrag wurde bestritten, dass die Preise von Rohpalmöl in Indonesien wegen Eingriffen der indonesischen Regierung verzerrt seien. Insbesondere wurde im Antrag darauf hingewiesen, dass die indonesische Regierung eine Politik der Erhebung hoher Ausfuhrsteuern auf Rohpalmöl umgesetzt habe. Rohpalmöl ist der wichtigste Rohstoff für die Herstellung von Biodiesel in Indonesien und macht rund 85 % der gesamten Herstellkosten von Biodiesel aus. Dem Antrag zufolge stelle die indonesische Regierung damit sicher, dass die Rohstoffpreise für die Herstellung von Biodiesel deutlich unterhalb der Weltmarktpreise liegen, was den indonesischen Biodieselherstellern zugutekäme.
- (84) Darüber hinaus habe die indonesische Regierung laut dem Antrag im Mai 2015 eine Ausfuhrabgabe von 50 USD pro Tonne auf Rohpalmöl und niedrigere Ausfuhrabgaben auf nachgelagerte verarbeitete Palmölzeugnisse eingeführt, wobei die jeweiligen Sätze je nach Erzeugnis variieren.
- (85) Der Antragsteller machte geltend, dass die indonesische Regierung durch die Erhebung hoher Ausfuhrsteuern und -abgaben auf Rohpalmöl Druck auf den inländischen Palmölpreis in Indonesien ausübe und den Biodieselherstellern so einen erkennbaren Vorteil verschaffe. Sie ermutige zudem die privaten Erzeuger von Rohpalmöl, ihre Erzeugnisse an die indonesischen Biodieselhersteller zu verkaufen. Folglich behauptet der Antragsteller, dass die indonesische Regierung indonesische Palmöl-Hersteller betraut oder anweist, Biodieselherstellern Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung zu stellen.
- (86) Die Untersuchung ergab, dass die indonesische Regierung tatsächlich sowohl eine Ausfuhrsteuer als auch eine Ausfuhrabgabe auf Rohpalmöl erhebt.

- (87) Die Ausfuhrsteuer wurde erstmals im Jahr 1994 eingeführt. Seit ihrer Einführung wurde sie mehrfach angepasst. In der neuesten Fassung (Verordnung Nr. 140/PMK.010/2016) umfasst die Ausfuhrsteuer einen progressiven Zolltarif für Rohpalmöl sowie für 22 weitere Erzeugnisse, darunter Biodiesel (der stets einem niedrigeren Satz unterliegt als Rohpalmöl). Indonesische Ausführer zahlen einen progressiven Steuersatz, der an den Referenzpreis der indonesischen Regierung für Rohpalmöl-Ausfuhren gekoppelt ist. Wenn also der Referenzpreis der indonesischen Regierung für Ausfuhren steigt, steigt auch der Ausfuhrzoll.
- (88) Liegt der Referenzpreis unter 750 USD pro Tonne, beträgt der anwendbare Ausfuhrsteuersatz 0 %. Im Untersuchungszeitraum blieb der Rohpalmöl-Preis unterhalb der Schwelle von 750 USD pro Tonne und es wurde somit keine Ausfuhrsteuer erhoben.
- (89) Zusätzlich zur Ausfuhrsteuer führte die indonesische Regierung im Untersuchungszeitraum eine Ausfuhrabgabe auf Rohpalmöl und die nachgelagerten Erzeugnisse ein. Die Ausfuhrabgabe wurde im Untersuchungszeitraum auf 50 USD pro Tonne für Rohpalmöl und auf 20 USD pro Tonne für Biodiesel festgesetzt.
- (90) Zusätzlich zur Erhebung von Ausfuhrzöllen und -abgaben auf Rohpalmöl und nachgelagerte Erzeugnisse interveniert die indonesische Regierung im Rohpalmölmarkt, indem sie über das staatseigene Unternehmen PTPN de facto die Inlandspreise für Rohpalmöl kontrolliert und dadurch sicherstellt, dass Rohpalmöl zu einem künstlich niedrigen Preis verkauft wird. Außerdem subventioniert die indonesische Regierung Rohpalmölhersteller, um sicherzustellen, dass sie sich an das politische Ziel halten, Rohpalmöl zu künstlich niedrigen Preisen zur Verfügung zu stellen.

3.3.2. Anwendung der Bestimmungen des Artikels 28 Absatz 1 der Grundverordnung

- (91) Die Kommission teilte der indonesischen Regierung mit, dass sie bei der Prüfung des Vorliegens und des Umfangs der mutmaßlichen Unterstützung für die Biodieselbranche, unter anderem der Unterstützung durch die Bereitstellung von Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt, möglicherweise nach Artikel 28 Absatz 1 der Grundverordnung auf die verfügbaren Informationen zurückgreifen müsse.
- (92) Zu Beginn forderte die Kommission die indonesische Regierung auf, Anhang B des Antisubventionsfragebogens (Fragebogen für Palmöl-Lieferanten) an alle Hersteller und Händler von Palmöl weiterzuleiten, die Palmöl an die ausführenden Hersteller geliefert hatten. Anhang B bestand aus einem Word-Dokument („Appendix B_Input supplier Palm Oil“) und einer Excel-Datei („Mini questionnaire intended for Suppliers“). Angesichts der großen Anzahl von Unternehmen, die den wichtigsten Ausgangsstoff der betroffenen Ware lieferten, hat sich die Kommission im Sinne einer guten Zusammenarbeit, auf Antrag der indonesischen Regierung und zur Erhebung von zumindest einigen für die Untersuchung relevanten Daten am 7. Januar 2019 per E-Mail bereit erklärt, den Umfang ihres Antrags zu beschränken, in dem sie die indonesische Regierung aufforderte, Anhang B und den Mini-Fragebogen an die zehn größten Rohpalmöl-Lieferanten, gemessen an der Menge pro ausführendem Hersteller, weiterzuleiten.
- (93) Die Kommission hat in ihrem Schreiben zur Anforderung noch fehlender Informationen an die indonesische Regierung vom 1. März 2019 festgehalten, dass sie keine Antworten auf Anhang B des Fragebogens von den folgenden Palmöl-Lieferanten erhalten hat: PT Musim Mas, PT Intibenua Perkasatama, PT Pelita Agung Agrindustri und PT Permata Hijau Palm Oleo. Die Kommission betonte insbesondere, dass sie selbst von den staatlichen Rohpalmöl-Lieferanten, darunter PTPN, keine Antwort erhalten hat. Andere Lieferanten von Rohpalmöl, darunter solche, die mit den ausführenden Herstellern verbunden sind, kamen dieser Aufforderung nach.
- (94) In der Antwort auf das Schreiben zur Anforderung noch fehlender Informationen erklärte die indonesische Regierung, dass sie ihrer Verpflichtung nachgekommen sei, Anhang B und die Mini-Fragebögen an die relevanten indonesischen Rohpalmöl-Lieferanten zu übermitteln. Zum Beweis reichte die indonesische Regierung den Postnachweis mit den Auslieferungsbelegen für die relevanten indonesischen Rohpalmöl-Lieferanten ein. Es wurden keine weiteren Beweise für Versuche der indonesischen Regierung erbracht, diese Anbieter, insbesondere PTPN, zu kontaktieren. Eine ähnliche Erklärung wurde während des Kontrollbesuchs bei der indonesischen Regierung gegeben. Ungeachtet dessen hat PTPN bei der Kommission nie einen ordnungsgemäß ausgefüllten Anhang B eingereicht.
- (95) Hinsichtlich der mutmaßlichen Bereitstellung von Rohpalmöl durch die Regierung zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt hat die indonesische Regierung folglich nicht die notwendigen Informationen und Beweise geliefert, die die Kommission in ihrem Fragebogen und während des Kontrollbesuchs gefordert hatte.
- (96) Da keine ausreichende Bereitschaft zur Mitarbeit bestand, konnte die Kommission nicht alle Informationen sammeln, die sie für ihre Feststellungen in dieser Untersuchung benötigte. Konkret hat die Kommission von der indonesischen Regierung keinerlei Informationen über den Palmöl-Markt erhalten, die auf direkten Informationen von Rohpalmöl-Lieferanten beruhen, noch erhielt sie vollständige Informationen über die Rolle von PTPN auf diesem Markt im Hinblick auf die Biodieselindustrie.

- (97) Die indonesische Regierung behauptete, sie habe aggregierte Daten über PTPN vorgelegt, die auch die in Anhang B des Fragebogens geforderten Daten enthalten würden. In diesem Zusammenhang stellte die Kommission fest, dass die indonesische Regierung als Antwort auf den Fragebogen Daten über PTPN zur Verfügung gestellt hat, die Informationen über ihre Verwaltungsstruktur, Jahresberichte und Transaktionsdaten enthielten. Die Kommission stellte jedoch fest, dass sie keine der detaillierten Informationen erhalten hat, die sie in Anhang B des Fragebogens angefordert hatte, die es ihr ermöglicht hätten, ein umfassendes Verständnis für die Rolle von PTPN und den anderen Herstellern auf dem Palmöl-Markt zu erlangen.
- (98) Nach Eingang des Schreibens, mit dem die indonesische Regierung von der möglichen Anwendung des Artikels 28 der Grundverordnung in Kenntnis gesetzt wurde, übermittelte die indonesische Regierung am 30. Juni 2019 eine Antwort betreffend Anlage B für PTPN. Die Kommission stellte jedoch fest, dass diese Antwort lange nach Ablauf der für die Übermittlung der Informationen gesetzten Frist (12. März 2019, von der Kommission bis 14. März 2019 verlängert) und nach dem Kontrollbesuch bei der indonesischen Regierung übermittelt wurde. Die Kommission war daher der Auffassung, dass die Stellungnahme nicht fristgerecht vorgelegt wurde, dass die Informationen nicht nachprüfbar waren und dass die indonesische Regierung nicht nach besten Kräften im Sinne des Artikels 28 der Grundverordnung gehandelt hat.
- (99) Da von der indonesischen Regierung keine gegenteiligen Informationen übermittelt worden waren, stützte sich die Kommission für ihre Feststellungen zu diesen Aspekten der Untersuchung nach Artikel 28 der Grundverordnung zum Teil auf die verfügbaren Informationen.

3.3.3. Analyse

- (100) Damit das Vorliegen einer anfechtbaren Subvention festgestellt werden kann, müssen drei Elemente gegeben sein: a) eine finanzielle Beihilfe oder eine Einkommens- oder Preisstützung, b) ein Vorteil und c) die Spezifität (Artikel 3 der Grundverordnung).⁽¹⁵⁾
- (101) Was das erste Element betrifft, untersuchte die Kommission, ob die von der indonesischen Regierung ergriffenen Maßnahmen zu einer finanziellen Beihilfe nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Grundverordnung geführt haben, indem den ausführenden indonesischen Herstellern von Biodiesel durch die Regierung Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt bereitgestellt wurde, und/oder ob die von der indonesischen Regierung ergriffenen Maßnahmen unter die Kategorie der Einkommens- bzw. Preisstützung für die Biodieselbranche nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b der Grundverordnung fallen.

3.3.3.1. Finanzielle Beihilfe

- (102) Zu Beginn stellte die Kommission fest, dass alle ausführenden Hersteller Rohpalmöl von verbundenen oder unabhängigen Unternehmen auf dem Inlandsmarkt bezogen, um es zu raffiniertem, gebleichtem, desodoriertem Palmöl und anschließend zu Biodiesel zu verarbeiten.
- (103) Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iv zweiter Spiegelstrich der Grundverordnung sieht vor, dass eine finanzielle Beihilfe dann gegeben ist, wenn eine Regierung „eine private Einrichtung mit der Wahrnehmung einer oder mehrerer der unter den Ziffern i, ii und iii genannten Aufgaben, die normalerweise der Regierung obliegen, betraut oder dazu anweist und sich diese Praktik in keiner Weise von den Praktiken unterscheidet, die normalerweise von den Regierungen ausgeübt werden“. Die Art von Aufgaben, die in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iii der Grundverordnung beschrieben ist, tritt auf, wenn „eine Regierung Waren oder Dienstleistungen, die nicht zur allgemeinen Infrastruktur gehören, zur Verfügung stellt oder Waren kauft“. Diese Bestimmungen entsprechen Artikel 1.1 Buchstabe a Absatz 1 Ziffern iii und iv des Subventionsübereinkommens und sollten ausgehend von der einschlägigen WTO-Rechtsprechung ausgelegt und angewandt werden.
- (104) Das WTO-Panel in der Streitsache US – Export Restraints⁽¹⁶⁾ entschied, dass die gewöhnliche Bedeutungen der beiden Begriffe „betrauen“ und „anweisen“ in Artikel 1.1 Buchstabe a Absatz 1 Ziffer iv des Subventionsübereinkommens so zu verstehen seien, dass die Handlung der Regierung zwingend eine Befugnisübertragung (im Falle der Betrauung) beziehungsweise einen Befehl (im Falle der Anweisung) umfassen müsse. Das Argument von Ursache und Wirkung der USA wurde damit zurückgewiesen und eine explizite positive Handlung der Befugnisübertragung oder des Befehls als Voraussetzung verlangt.

⁽¹⁵⁾ Für eine ähnliche Analyse siehe die Durchführungsverordnung (EU) 2016/387 der Kommission vom 17. März 2016 zur Einführung eines endgültigen Ausgleichszolls auf die Einfuhren von Rohren aus duktilem Gusseisen (auch bekannt als Gusseisen mit Kugelgrafit) mit Ursprung in Indien (ABl. L 73 vom 18.3.2016, S. 1).

⁽¹⁶⁾ Panelbericht, US – Export Restraints (WT/DS194/R), vorgelegt am 29. Juni 2001, Rn. 8.29.

- (105) In einem späteren Fall ⁽¹⁷⁾ vertrat das Berufungsgremium jedoch die Ansicht, dass der Ersatz der Worte „betrauen“ und „anweisen“ durch „Befugnisübertragung“ und „Befehl“ als Norm zu streng sei. Nach Ansicht des Berufungsgremiums kommt es zur „Betrachtung“, wenn eine Regierung einer privaten Einrichtung Verantwortung überträgt, während „Anweisung“ sich auf Situationen bezieht, in denen die Regierung Macht über eine private Einrichtung ausübt.
- (106) In beiden Fällen greife die Regierung auf eine private Einrichtung als Vertreter zur Durchführung der finanziellen Beihilfe zurück, und in den meisten Fällen würde man erwarten, dass eine Betrauung oder Anweisung einer privaten Einrichtung eine gewisse Form der Androhung oder eines Anreizes umfasse. Gleichzeitig gestatte es Artikel 1.1 Buchstabe a Absatz 1 Ziffer iv des Subventionsübereinkommens den Mitgliedstaaten nicht, Ausgleichsmaßnahmen in Bezug auf Waren zu ergreifen, wenn die Regierung lediglich allgemeine Regulierungsbefugnisse ausübe bzw. sofern durch das Eingreifen der Regierung möglicherweise ein bestimmtes Ergebnis einfach aufgrund bestimmter tatsächlicher Umstände und der freien Entscheidung der Akteure auf diesem Markt eintrete bzw. nicht eintrete. Betrauen und Anweisen implizierten dagegen eine aktivere Rolle der Regierung als einfach nur eine begünstigende.
- (107) Darüber hinaus war die WTO nicht der Ansicht, dass die Übertragung des Ermessens an eine private Einrichtung zwangsläufig im Widerspruch zu der Betrauung oder Anweisung dieser privaten Einrichtung stehe. ⁽¹⁸⁾ Es könne zwar Fälle geben, in denen die Breite des Ermessens, das der privaten Einrichtung überlassen werde, so groß sei, dass man nicht mehr zu dem Schluss gelangen könne, dass diese private Einrichtung betraut oder angewiesen worden sei (eine bestimmte Aufgabe zu erfüllen), aber dies sei eine Sach-/Evidenzfrage, die von Fall zu Fall zu klären sei.
- (108) In Übereinstimmung mit diesen WTO-Entscheidungen kommen nicht alle von der Regierung ergriffenen Maßnahmen, die Vorteile vorsehen, einer finanziellen Beihilfe gemäß Artikel 3 der Grundverordnung und Artikel 1.1 Buchstabe a des Subventionsübereinkommens gleich. Es muss der Nachweis für eine Regierungspolitik oder ein Regierungsprogramm erbracht werden, durch welche der untersuchte Wirtschaftszweig (in diesem besonderen Fall die Biodiesel-/Biokraftstoffbranche) gefördert wird, indem Macht über öffentliche oder private Einrichtungen (in diesem Fall die Rohpalmöl-Hersteller) ausgeübt wird oder indem diesen Verantwortung übertragen wird, damit sie der Biodieselbranche Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung stellen.
- (109) Zusammenfassend sehen die entsprechenden WTO-Entscheidungen Folgendes vor:
- i) Bei der Feststellung, ob eine „finanzielle Beihilfe“ im Sinne von Artikel 1.1 Buchstabe a Absatz 1 des Subventionsübereinkommens vorliegt, sollte die Art der Maßnahme der Regierung anstatt ihrer *Auswirkungen* oder *Ergebnisse* im Mittelpunkt stehen ⁽¹⁹⁾. Anders ausgedrückt: Es ist eine allgemein anerkannte Tatsache, dass Regierungen als *Regulierungsstellen* in den Markt eingreifen, was *Auswirkungen* auf den Markt und die Marktteilnehmer hat. In diesem Sinne ist es beispielsweise legitim, wenn eine Regierung Ausfuhrsteuern erhebt, um bei einer auf den internationalen Märkten sehr wettbewerbsfähigen Ware Einnahmen zu erzielen. Im Unterschied dazu besteht keine legitime Möglichkeit zur Verhängung von Ausfuhrbeschränkungen, wenn sich herausstellt, dass der Einsatz eines solchen Instruments zusammen mit anderen Mechanismen, die dazu dienen, Rohstoffe im Inland zu halten und die Lieferanten zu zwingen, unter Marktpreisen zu verkaufen, Teil eines umfassenderen Systems ist, das von der Regierung entwickelt wurde, um einen bestimmten Wirtschaftszweig oder eine bestimmte Gruppe von Wirtschaftszweigen zu unterstützen und so seine/ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Relevant für die Beurteilung des Elements „finanzielle Beihilfe“ ist somit die Art der Regierungsmaßnahme, einschließlich ihres Kontextes, Ziels und Zwecks,
 - ii) „Betrachtung“ oder „Anweisung“ erfordert eine explizite positive Handlung, die sich an eine bestimmte Partei in Bezug auf eine bestimmte Aufgabe oder Pflicht richtet, wobei sich dies erheblich von der Situation unterscheidet, in der eine Regierung in irgendeiner Weise in den Markt eingreift und durch dieses Eingreifen aufgrund der tatsächlichen Umstände und der freien Entscheidung der Akteure auf diesem Markt möglicherweise ein bestimmtes *Ergebnis* eintritt bzw. nicht eintritt. Letztendlich steht hinter den Konzepten „Betrachtung“ und „Anweisung“ die zentrale Frage, ob das fragliche Verhalten, d. h. die finanzielle Beihilfe in Form der Bereitstellung von Waren zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt, der Regierung zugeschrieben werden kann oder ob es sich doch um die freie Entscheidung der privaten Marktteilnehmer unter Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Erwägungen, etwa regulatorischer Beschränkungen, handelt ⁽²⁰⁾,

⁽¹⁷⁾ WT/DS296/AB/R vom 27. Juni 2005, United States – Countervailing duty investigation on Dynamic Random Access Memory (DRAMS) from Korea, Rn. 110–111. WT/DS299/R vom 17. Juni 2005, European Communities – Countervailing Measures on Dynamic Random Access Memory Chips from Korea, Rn. 7.25, verfolgt einen ähnlichen Ansatz.

⁽¹⁸⁾ WT/DS296/AB/R vom 27. Juni 2005, United States – Countervailing duty investigation on Dynamic Random Access Memory (DRAMS) from Korea, Rn. 7.38.

⁽¹⁹⁾ Panelbericht, US – Export Restraints (WT/DS194/R), vorgelegt am 29. Juni 2001, Rn. 8.33–8.34.

⁽²⁰⁾ Panelbericht, US – Export Restraints, Rn. 8.29–8.31.

- iii) Artikel 1.1 Buchstabe a Absatz 1 Ziffer iv des Subventionsübereinkommens stellt im Wesentlichen eine Bestimmung gegen die Umgehung dar; für die Feststellung einer Betrauung bzw. Anweisung ist es somit erforderlich, dass die Regierung einer privaten Einrichtung Verantwortung überträgt bzw. dass sie Macht über eine private Einrichtung ausübt, und zwar im Hinblick darauf, dass eine finanzielle Beihilfe herbeigeführt wird. In den meisten Fällen würde man erwarten, dass eine Betrauung oder Anweisung einer privaten Einrichtung eine gewisse Form der Androhung oder eines Anreizes umfasst, was wiederum als Beweis für die Betrauung bzw. die Anweisung dienen könnte.⁽²¹⁾ Den Regierungen dürften jedoch andere Mittel zur Verfügung stehen, um Macht über eine private Einrichtung auszuüben, von denen einige möglicherweise „subtiler“ sind als ein Befehl oder nicht den gleichen Grad an Zwang beinhalten⁽²²⁾.
- iv) es muss ein „nachweisbarer Zusammenhang“ zwischen der Maßnahme der Regierung und dem Verhalten der privaten Einrichtung bestehen.⁽²³⁾ Es gibt keinen Grund, warum bei einem Fall der Betrauung oder Anweisung durch die Regierung keine Indizienbeweise (etwa implizite und informelle Befugnisübertragungen oder Befehle) herangezogen werden sollten, vorausgesetzt, diese Beweise sind beweiskräftig und überzeugend⁽²⁴⁾. Insofern sind Beweise für die Absicht der Regierung, die nachgelagerte Industrie zu unterstützen (z. B. durch öffentlich bekannt gegebene Maßnahmen oder Regierungsentscheidungen oder andere staatliche Maßnahmen), oder für das Vorhandensein anderer staatlicher Maßnahmen, mit denen ein bestimmtes Ergebnis auf dem Markt sichergestellt werden soll (z. B. das Vorhandensein einer Ausfuhrbeschränkung in Kombination mit einer staatlichen Maßnahme, mit der die Marktteilnehmer, die diesen Beschränkungen unterliegen, daran gehindert werden, ihre Erzeugnisse zu lagern), für die Feststellung einer „finanziellen Beihilfe“ im Sinne des Artikels 1.1 Buchstabe a Absatz 1 Ziffer iv des Subventionsübereinkommens (insbesondere als indirekte Möglichkeit für die Regierung, Waren zur Verfügung zu stellen, wie in Ziffer iii vorgesehen) unter Umständen von Relevanz. Unter bestimmten Umständen können „Leitlinien“ einer Regierung als Anweisung ausgelegt werden.⁽²⁵⁾ Das Vorliegen besonderer Auswirkungen auf den Markt (z. B. Preisrückgänge) kann auch ein Faktor sein, der zusammen mit allen anderen verfügbaren Beweisen, einschließlich der Möglichkeit der Vorwegnahme dieser Auswirkungen in einem bestimmten Kontext, zu berücksichtigen ist. Schließlich kann eine private Einrichtung je nach den Umständen beschließen, eine Aufgabe, mit der sie betraut oder zu der sie angewiesen wurde, trotz der möglichen negativen Folgen nicht wahrzunehmen. Daraus allein ergibt sich allerdings nicht, dass die private Einrichtung nicht betraut oder angewiesen worden war.⁽²⁶⁾
- (110) Im Einklang mit dieser Rechtsprechung hat die Kommission die Art des Eingreifens der indonesischen Regierung (d. h. ob das Eingreifen der indonesischen Regierung die Betrauung oder Anweisung von Rohpalmöl-Herstellern beinhaltet), den Charakter der betrauten Stellen (d. h. ob es sich bei den Rohpalmöl-Herstellern um private Einrichtungen im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iv der Grundverordnung handelt) und die Vorgehensweise der betrauten oder angewiesenen Einrichtungen (d. h. ob die betrauten oder angewiesenen Rohpalmöl-Hersteller der indonesischen Biodieselindustrie Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung stellen und somit als Vertreter der indonesischen Regierung handeln) sorgfältig geprüft. Außerdem prüfte die Kommission, ob die wahrgenommene Aufgabe normalerweise der Regierung obliegt (d. h. ob die Bereitstellung von Rohpalmöl an Biodieselhersteller in Indonesien zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt eine normale Regierungstätigkeit ist) und ob die betreffende Aufgabe sich in irgendeiner Weise von den Praktiken unterscheidet, die normalerweise von den Regierungen ausgeübt werden (d. h. ob effektiv ein Unterschied zwischen der tatsächlichen Bereitstellung von Rohpalmöl durch die Hersteller und dem, was die Regierung selbst getan hätte, besteht).

3.3.3.2. Betrauung oder Anweisung von Rohpalmöl-Herstellern durch die indonesische Regierung

- (111) Mit Blick auf die in den Erwägungsgründen 104 bis 109 angesprochene Rechtsprechung der WTO prüfte die Kommission zunächst, ob die Unterstützung der indonesischen Biodieselbranche durch die indonesische Regierung tatsächlich ein Ziel der Regierungspolitik und nicht einfach nur eine „Nebenwirkung“ der Ausübung allgemeiner Regulierungsbefugnisse ist. Im Rahmen der Untersuchung wurde insbesondere geprüft, ob die festgestellten Preisverzerrungen zu den Zielen der Regierung zählten oder ob die niedrigeren Preise für Rohpalmöl eher ein „unbeabsichtigtes“ Nebenprodukt der allgemeinen staatlichen Regulierung sind.
- (112) Die Unterstützung der Biodieselbranche wird durch eine Reihe von Maßnahmen erreicht, jedoch vor allem durch die Ausfuhrsteuern und -abgaben auf Rohpalmöl und den Biodieselsubventionsfonds.
- (113) Die Ausfuhrsteuerregelung für Rohpalmöl wurde erstmals im Jahr 1994 von der indonesischen Regierung eingeführt und hat seitdem mehrere bedeutende Anpassungen erfahren.

⁽²¹⁾ Bericht des Berufungsgremiums, US – DRAMS (WT/DS296/AB/R), vorgelegt am 27. Juni 2005, Rn. 116.

⁽²²⁾ Bericht des Berufungsgremiums, US – DRAMS, Rn. 115.

⁽²³⁾ Bericht des Berufungsgremiums, US – DRAMS, Rn. 112.

⁽²⁴⁾ Siehe Panelbericht, Korea – Commercial Vessels (WT/DS273/R), vorgelegt am 7. Mai 2005, Rn. 7.373.

⁽²⁵⁾ Bericht des Berufungsgremiums, US – DRAMS (WT/DS296/A/R), Rn. 114.

⁽²⁶⁾ Bericht des Berufungsgremiums, US – DRAMS (WT/DS296/A/R), Rn. 124.

- (114) Ursprünglich war der Zweck der Ausfuhrabgabe die Sicherung der lokalen Nachfrage nach Speiseöl sowie die Gewährleistung der Preisstabilität. Das Ziel der Verordnung Nr. 128/PMK.011/2011 war der Schutz der heimischen Versorgung mit Speiseöl und die Entwicklung der nachgelagerten verarbeitenden Industrie. In der Gesetzgebung wurde ausdrücklich Folgendes festgelegt: „Im Rahmen der Unterstützung der Bemühungen im nachgelagerten Bereich der Palmöl-Industrie zur Steigerung der Wertschöpfung in diesem Bereich ist es notwendig, die Ausfuhrzölle neu zu gestalten“.
- (115) Die indonesische Ausfuhrsteuerregelung hat seit dem Jahr 1994 mehrere Anpassungen erfahren, darunter Änderungen des Mindestpreises für Rohpalmöl, für den die Ausfuhrsteuer gelten soll, Änderungen der Steuersätze und Änderungen der Berechnungsweise des Satzes von einem Prozentsatz der Verkaufspreise hin zu einem Nennbetrag. So wurde die Ausfuhrsteuer ursprünglich durch den Erlass Nr. 439/KMK.017/1994 des Finanzministeriums eingeführt. Im Juli 1997 wurde durch den Erlass Nr. 300/KMK.01/1997 die Berechnungsmethodik der Ausfuhrsteuer geändert, womit die Rohpalmöl-Ausfuhren einer Besteuerung zwischen 7,5 % und 22,5 %, abhängig vom Referenzpreis der indonesischen Regierung, unterlagen. Im September 2007 wurde die Methodik der Ausfuhrsteuerberechnung durch die Verordnungen Nr. 94/PMK.011/2007 und Nr. 128/PMK.011/2011 weiter geändert. In der jüngsten Verordnung Nr. 13/2017, die während des UZ galt, definiert das Finanzministerium einen progressiven Ausfuhrsteuersatz von 0 USD pro Tonne – wenn der internationale Preis für Rohpalmöl unterhalb von 750 USD liegt – bis zu 200 USD pro Tonne – wenn der Rohpalmöl-Preis oberhalb von 1 250 USD liegt.
- (116) Während des Untersuchungszeitraums und gemäß der Verordnung Nr. 13/2017 werden die Ausfuhrsteuern auf Rohpalmöl und andere Palmöl-Erzeugnisse in US-Dollar und nicht in einem Prozentsatz des Preises ausgedrückt. Darüber hinaus wird die indonesische Ausfuhrsteuer greifen, sobald der Referenzpreis der Regierung ein bestimmtes Preisniveau überschreitet. Folglich und wie von der indonesischen Regierung im Rahmen der US-Untersuchung vorgelegt ⁽²⁷⁾, führen höhere Ausfuhrpreise zu höheren Zollsätzen. Infolgedessen knüpfte die indonesische Regierung das Ausfuhrsystem direkt an die internationalen Rohpalmöl-Preise und nicht an andere Faktoren wie das Produktionsniveau oder Umweltauswirkungen. Daraus folgt, dass die Auswirkungen auf die von den ausführenden Herstellern gezahlten Preise nicht zufällig sind, sondern das direkte und beabsichtigte Ergebnis der von der indonesischen Regierung ausgearbeiteten Maßnahmen. ⁽²⁸⁾ Gemäß den während des Untersuchungszeitraums geltenden Rechtsvorschriften lautete der geltende Ausfuhrsteuersatz für Rohpalmöl wie folgt:

Tabelle 1

Ausfuhrsteuern für Rohpalmöl

Preisspanne in USD	Neues System USD/Tonne
< 750	0
750-800	3
800-850	18
850-900	33
900-950	52
950-1 000	74
1 000-1 050	93
1 050-1 100	116
1 100-1 150	144
1 150-1 200	166
1 200-1 250	183
> 1 250	200

Quelle: Antrag

⁽²⁷⁾ US Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination of the Countervailing duty Investigation of Biodiesel from the Republic of Indonesia; 21. August 2017, C-560-831 Investigation, S. 15, Fußnote 95.

⁽²⁸⁾ Siehe für eine ähnliche Schlussfolgerung ebd., S. 15.

- (117) Wie vorstehend erläutert, hat die indonesische Regierung im Jahr 2015 auch eine Ausfuhrabgabe auf Rohpalmöl und seine Derivate eingeführt. Der Ausfuhrabgabensatz lag im Untersuchungszeitraum bei 50 USD pro Tonne auf Rohpalmöl und 30 USD pro Tonne auf raffinierte Produkte. Die Einführung der Ausfuhrabgabe fand zu einem Zeitpunkt statt, als die indonesischen Preise fast mit den Weltpreisen identisch waren. Durch die Einführung der Ausfuhrabgabe wurde es Biodieselherstellern ermöglicht, Rohpalmöl zu Preisen zu kaufen, zu denen es sonst nicht verfügbar gewesen wäre. Tatsächlich stieg der Inlandsverbrauch 2016 im Vergleich zu 2015 erheblich (siehe Tabelle 2).
- (118) Aus einer Reihe von Dokumenten geht hervor, dass die indonesische Regierung die Unterstützung und Entwicklung der Biodieselbranche ausdrücklich als politisches Ziel verfolgt hat, wobei sie insbesondere bestrebt war, den Inlandspreis für die Vorleistungen (Rohpalmöl) zu senken und damit eine finanzielle Beihilfe für die Herstellung von Biodiesel zu leisten.
- (119) In diesem Zusammenhang gab die indonesische Regierung öffentliche Stellungnahmen ab, in denen sie darauf hinwies, dass die Unterstützung der Biodieselbranche tatsächlich das Ziel oder eines der Hauptziele der Ausfuhrsteuerregelung ist. So erklärte die indonesische Generaldirektion für Zoll und Verbrauchsteuern öffentlich, dass die Ausfuhrzölle darauf abzielen, die Verfügbarkeit von Rohstoffen zu gewährleisten und das Wachstum der inländischen nachgelagerten Palmöl-Industrie zu fördern. ⁽²⁹⁾ Die Kommission nahm daher zur Kenntnis, dass das Ausfuhrsteuersystem speziell zur Unterstützung der nachgelagerten Palmöl verarbeitenden Branchen entwickelt und eingeführt wurde, zu denen auch die Biodieselherstellung gehört.
- (120) Diese Feststellung wird auch von anderen öffentlichen Quellen bestätigt, die das von der indonesischen Regierung eingeführte Ausfuhrsteuersystem untersucht haben. So kam die WTO in ihrer jüngsten Bewertung der Handelspolitik in Bezug auf Indonesien zu dem Schluss, dass die politischen Ziele in Bezug auf die Ausfuhrsteuern auf Rohstoffe die Preisstabilisierung, die Förderung der Entwicklung nachgelagerter Verarbeitungsanlagen und die Verringerung des Verbrauchs nicht erneuerbarer Ressourcen im Bergbau umfassen. In ihrem Bericht wies die WTO ferner darauf hin, dass nach Ansicht der Behörden (der indonesischen Regierung) Ausfuhrsteuern auf Primärrohstoffe verwendet werden können, um den Inlandspreis von Primärerzeugnissen zu senken, um die Versorgung der inländischen Verarbeitungsindustrie mit Vorprodukten zu niedrigeren als den Weltmarktpreisen zu gewährleisten. Auf diese Weise würden die Ausfuhrsteuern einen Anreiz für die Entwicklung der inländischen verarbeitenden Industrien mit höheren Mehrwertausfuhren bieten.
- (121) Die OECD kam im Jahr 2010 in ihrem Bericht über die wirtschaftlichen Auswirkungen von Ausfuhrbeschränkungen bei Rohstoffen zu dem Schluss, dass in Indonesien und Malaysia Ausfuhrsteuern auf Palmöl erhoben wurden, um die Entwicklung der Biodiesel- und Speiseölindustrie zu unterstützen, und das Europäische Parlament stellte fest, dass Indonesien und Thailand Ausfuhrsteuern außerdem zur Senkung des Inlandspreises für Palmöl bzw. Reis verwenden. ⁽³⁰⁾
- (122) In Bezug auf die Ausfuhrabgabe erklärte die indonesische Regierung, wie in den Erwägungsgründen 64 bis 65 erläutert, ohne Beweise für diese Behauptung liefern zu können, dass diese zur Finanzierung des OPPF erhoben werde. Aus Sicht der Kommission handelt es sich aber im Wesentlichen um einen Unterstützungsmechanismus für die Biodieselbranche. Obwohl der Aufgabenbereich des OPPF mehr umfasst als nur die Unterstützung der Biodieselbranche, wie in Erwägungsgrund 77 erläutert, fand die Kommission Beweise dafür, dass dies de facto die Haupttätigkeit des OPPF im Untersuchungszeitraum war: Der überwiegende Teil der Mittel des OPPF wurde tatsächlich zur Unterstützung der Biodieselbranche verwendet.
- (123) In Anbetracht all dieser Erwägungen gelangte die Kommission zu der Auffassung, dass das von der indonesischen Regierung eingeführte System von Ausfuhrbeschränkungen in der Tat darauf abzielt, die Biodieselbranche direkt und indirekt zu unterstützen, und dass dies nicht nur ein „Nebeneffekt“ der Ausübung allgemeiner Regulierungsbefugnisse ist. Die Ausfuhrbeschränkungen stellen keineswegs eine Regulierungsmaßnahme zur Generierung von Staatseinnahmen dar, sondern wurden speziell mit dem Ziel konzipiert, eingeführt und überwacht, die Rohpalmölpreise zugunsten der nachgelagerten Wirtschaftszweige niedrig zu halten. ⁽³¹⁾
- (124) Die indonesische Regierung hat nicht nur ein System von Ausfuhrbeschränkungen geschaffen, sondern greift auch über das staatseigene Unternehmen PTPN in den Markt ein, um faktisch die Rohpalmölpreise zu kontrollieren.
- (125) Laut der indonesischen Regierung agiert PTPN beim Verkauf von Rohpalmöl auf dem Inlandsmarkt als rationaler, unabhängiger Marktteilnehmer. Aus den der Kommission vorliegenden Unterlagen geht jedoch hervor, dass PTPN beim Verkauf von Rohpalmöl auf dem Inlandsmarkt stark von der indonesischen Regierung beeinflusst wird und faktisch die Preise vorgibt.

⁽²⁹⁾ Customs and Excise News Magazine, Ausgabe 47, Nr. 9, September 2015.

⁽³⁰⁾ Ausfuhrzölle und andere Beschränkungen für Rohstoffe und deren Begrenzung durch Freihandelsabkommen: Auswirkungen auf Entwicklungsländer, 2016.

⁽³¹⁾ Siehe auch Urteil des Gerichts vom 10. April 2019, T-300/16, Jindal Saw, ECLI:EU:T:2019:235, Rn. 117.

- (126) Wie bereits in den Erwägungsgründen 93 bis 96 erläutert, wies die Kommission zunächst darauf hin, dass PTPN nicht bei der Untersuchung mitgearbeitet und die angeforderten Informationen nicht übermittelt hat. Vertreter von PTPN waren jedoch während des Kontrollbesuchs bei der indonesischen Regierung anwesend. Bei dieser Gelegenheit gaben sowohl PTPN selbst als auch die indonesische Regierung einige Erläuterungen zur Arbeitsweise von PTPN, ohne jedoch Beweise für ihre Behauptungen zu liefern. Daher hat die Kommission bei ihrer Analyse auf die verfügbaren Informationen zurückgegriffen.
- (127) Die Kommission holte Informationen über die staatliche Beteiligung sowie über formale Indizien für eine staatliche Kontrolle über PTPN ein. Außerdem prüfte sie, ob die Kontrolle in bedeutender Weise ausgeübt worden war. Zu diesem Zweck musste sich die Kommission teilweise auf die verfügbaren Informationen stützen, da die indonesische Regierung und PTPN sich geweigert hatten, Nachweise über den Entscheidungsprozess innerhalb der Strukturen von PTPN zu erbringen.
- (128) PTPN ist eine zu 100 % staatliche Unternehmensgruppe, die verschiedene Rohstoffe, einschließlich Rohpalmöl, herstellt. Die Kommission stellte darüber hinaus fest, dass PTPN der direkten Kontrolle der indonesischen Regierung untersteht. Anlässlich des Kontrollbesuchs erklärten die indonesische Regierung und PTPN, dass die Regierung alle Organe von PTPN einsetzt. Im Einzelnen erklärten die indonesische Regierung und PTPN, dass:
- (a) die indonesische Regierung direkt das gesamte Board of Directors von PTPN ernennt,
 - (b) das Board of Directors der Aufsicht eines „Board of Commissioners“ unterliegt, das ebenfalls ausnahmslos von der indonesischen Regierung ernannt wird, und
 - (c) letztendlich alle Unternehmensorgane der indonesischen Regierung Bericht erstatten.
- (129) Darüber hinaus ergab die Untersuchung, dass das Board of Directors für alle relevanten Entscheidungen der PTPN-Konzerngesellschaften verantwortlich ist, einschließlich der Entscheidung über die Preisstrategie für den Verkauf von Rohpalmöl sowie der Annahme der Angebote für Rohpalmöl im Rahmen des Auktionssystems, das in Erwägungsgrund 132 näher beschrieben ist. In Anbetracht des vorstehend dargelegten Corporate-Governance-Systems kam die Kommission daher zu dem Schluss, dass die indonesische Regierung effektiv den gesamten Entscheidungsprozess von PTPN leitet und somit entscheidenden Einfluss auf das Unternehmen ausübt.
- (130) Auf der Grundlage der verfügbaren Informationen kam die Kommission daher zu dem Schluss, dass PTPN unter der Kontrolle der indonesischen Regierung steht.
- (131) Außerdem wurden im Zuge der Untersuchung Belege dafür gefunden, dass die indonesische Regierung bei der Festlegung und Genehmigung der Preise für Rohpalmöl eine maßgebliche Kontrolle über PTPN ausübt und dass PTPN letztlich die indonesischen Inlandspreise für Rohpalmöl bestimmt.
- (132) Tatsächlich organisiert PTPN täglich Auktionen für sein Rohpalmöl. Um Zugang zur Online-Plattform zu erhalten, müssen sich Unternehmen registrieren. Die im Laufe der Untersuchung erhobenen Beweise deuten darauf hin, dass die einzigen Anforderungen, die Unternehmen erfüllen müssen, um sich zu registrieren, finanzieller Natur sind, um ihre Zahlungsfähigkeit zu gewährleisten. Die Kommission kam zum Schluss, dass der Preis für das auf diesen Auktionen verkaufte Rohpalmöl von der indonesischen Regierung festgesetzt wird und nicht unverzerrte Marktbedingungen widerspiegelt.
- (133) Ausschlaggebend für diese Einschätzung der Kommission ist das Beschlussfassungsverfahren von PTPN. Konkret erklärte die indonesische Regierung, dass PTPN vor Beginn des täglichen Bietverfahrens eine „Preisvorstellung“ für den betreffenden Tag nenne. Wie die Kommission allerdings feststellte, ist PTPN nicht verpflichtet, Angebote, die unterhalb der „Preisvorstellung“ liegen, abzulehnen. Liegt das Angebot eines potenziellen Käufers unterhalb der „Preisvorstellung“, so wird das Board of Directors befasst, das 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.
- (134) Da das Board of Directors von PTPN von der indonesischen Regierung ernannt wird und ihr gegenüber rechenschaftspflichtig ist, kam die Kommission zu dem Schluss, dass de facto Letztere den Preis für Rohpalmöl auf dem Inlandsmarkt festsetzt.
- (135) In der Untersuchung wurde auch deutlich, dass PTPN sich aufgrund der von der indonesischen Regierung ausgeübten maßgeblichen Kontrolle nicht wie ein rationaler Marktteilnehmer verhält. Die verfügbaren Informationen legen nahe, dass PTPN in Befolgung der Anweisungen der indonesischen Regierung in den letzten Jahren Verluste gemacht hat. Ein rationaler Marktteilnehmer, erst recht ein rationaler Marktteilnehmer von solch zentraler Bedeutung für den Rohpalmölmarkt, hätte bei einem rationalen Vorgehen seinen Gewinn maximieren können anstatt Verluste zu machen.

- (136) Die Untersuchung ergab auch, dass die indonesische Regierung darüber hinaus durch die Einführung von Ausfuhrsteuern und -abgaben auf Rohpalmöl PTPN in eine wirtschaftlich gesehen irrationale Lage bringt, in der das Unternehmen Rohpalmöl auf dem Inlandsmarkt zu einem Preis verkaufen muss, der niedriger ist als der Preis, der bei Nichtbestehen der Ausfuhrbeschränkungen erzielt werden könnte. PTPN wird die Möglichkeit genommen, eine rationale Entscheidung zu treffen, und wird dazu angehalten, dem hinter den Ausfuhrsteuern und -abgaben stehenden politischen Ziel zu entsprechen.
- (137) Angesichts des Vorstehenden gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass PTPN eine öffentliche Körperschaft⁽³²⁾ ist. Den verfügbaren Unterlagen lässt sich entnehmen, dass PTPN beim Verkauf von Rohpalmöl auf dem Markt die der Regierung obliegenden Aufgaben wahrnimmt und für alle anderen Lieferanten von Rohpalmöl den Preis vorgibt, der von diesen konsequent und systematisch eingehalten wird. Wie in Erwägungsgrund 142 ausgeführt, ergab die Untersuchung, dass in der Tat kein Lieferant Rohpalmöl an ausführende Hersteller zu höheren als zu den von PTPN festgesetzten Preisen verkaufte. Diese Preisfestlegung steht im Einklang mit Umfang und Inhalt der von der indonesischen Regierung verfolgten Maßnahmen in den Bereichen Rohpalmöl und Biodiesel. Da seitens der Rohpalmöllieferanten keine hinreichenden gegenteiligen Informationen übermittelt wurden, kam die Kommission zu dem Schluss, dass sie ihre Preise an die von PTPN festgesetzten Preise anglich, um dem erklärten politischen Ziel nachzukommen, den Preis für Rohpalmöl künstlich niedrig zu halten.
- (138) Wäre PTPN als private Einrichtung anzusehen, so würden die vorliegenden Nachweise den Schluss nahelegen, dass die indonesische Regierung PTPN zumindest im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iv der Grundverordnung damit betraut oder dazu angewiesen hat, die Preise für Rohpalmöl künstlich auf niedrigem Niveau zu halten.
- (139) Darüber hinaus ergab die Untersuchung, dass der Tagespreis für Rohpalmöl auf dem Inlandsmarkt dem Zuschlagspreis der täglichen PTPN-Auktionen eng folgte.
- (140) Die Kommission stellte fest, dass die Informationen betreffend Ausschreibungen für alle Unternehmen, die im IT-System von PTPN registriert sind, frei zugänglich sind, unabhängig davon, ob sie an den jeweiligen Ausschreibungen (erfolgreich) teilgenommen haben. Die Kommission konnte verifizieren, dass die Ergebnisse der täglichen Ausschreibung immer am selben Tag um 15.30 Uhr auf der Onlineplattform von PTPN unter Angabe des genauen Zuschlagspreises je Einheit für Rohpalmöl veröffentlicht werden.
- (141) Alle ausführenden Hersteller bestätigten, dass sie tägliche Verhandlungen zum Erwerb von Rohpalmöl mit einem nichtstaatlichen Lieferanten führen und dass diese Verhandlungen im Allgemeinen stattfinden, sobald die Ergebnisse der PTPN-Ausschreibungen vorliegen, und dass der Ausgangspreis für die Verhandlungen die PTPN-Tagespreise sind. Die ausführenden Hersteller erklärten außerdem, dass Preisunterschiede zwischen den PTPN-Preisen und dem mit dem unabhängigen Rohpalmöl-Lieferanten ausgehandelten Preis hauptsächlich auf unterschiedliche Logistikkosten zurückzuführen seien. In diesem Zusammenhang erklärten die ausführenden Hersteller, dass PTPN-Ausschreibungen hauptsächlich für Lieferungen in Dumai (auf der Insel Sumatra) und Belawan durchgeführt werden, die aus logistischer Sicht ideal gelegen seien. Andere unabhängige Lieferanten können in abgelegeneren Gebieten, wie z. B. der Insel Borneo, ansässig sein, wodurch die Logistikkosten stiegen. Die ausführenden Hersteller erklärten daher, dass in dem PTPN-Preis eine Bereinigung um die Transportkosten berücksichtigt sei.
- (142) Die Kommission fand bestätigt, dass im UZ der von ausführenden Herstellern an nichtstaatliche Hersteller von Rohpalmöl bezahlte Preis je Einheit immer entweder dem PTPN-Preis für den betreffenden Tag entsprach oder niedriger war.
- (143) Daher und auf der Grundlage aller verfügbaren Nachweise kam die Kommission zu dem Schluss, dass de facto alle unabhängigen Rohpalmöl-Lieferanten in Indonesien, unabhängig von ihrer Größe, ihre Preise an die täglichen PTPN-Preise anpassen und dass jede Abweichung davon hauptsächlich auf logistische Kosten zurückzuführen ist.
- (144) In ihrer Rechtsprechung erläuterte die WTO das Konzept der Anweisung einer privaten Einrichtung als die Ausübung von Entscheidungsgewalt durch eine Regierung mithilfe einer privaten Einrichtung. Das Berufungsgremium in der Streitsache USA – Countervailing Duty on DRAMS erklärte, dass eine Anweisung tatsächlich eine Ausübung von Entscheidungsgewalt durch die Regierung impliziere, stellte aber auch klar, dass eine auf „Befehl“ beschränkte Interpretation von „Anweisung“ zu eng sei, da den Regierungen andere Mittel zur Verfügung stehen, um Macht über eine private Einrichtung auszuüben. Einige dieser Mittel können möglicherweise subtiler sein als ein „Befehl“ oder nicht den gleichen Grad an Zwang beinhalten.

⁽³²⁾ 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. 318. Siehe auch WT/DS436/AB/R (US – Carbon Steel (India)), Bericht des Berufungsgremiums vom 8. Dezember 2014, Rn. 4.9 bis 4.10, 4.17 bis 4.20 und WT/DS437/AB/R (United States – Countervailing Duty Measures on Certain Products from China), Bericht des Berufungsgremiums vom 18. Dezember 2014, Rn. 4.92; und 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.

- (145) Die Kommission war der Ansicht, dass die indonesische Regierung durch die Organisation eines transparenten Mechanismus für die Preisfestlegung eines dieser subtileren Mittel zur Steuerung der indonesischen Rohpalmöl-Lieferanten einsetzt, auf die sich das Berufungsgremium bezieht. Auf der Grundlage der verfügbaren Beweise gelangte die Kommission zu der Auffassung, dass die indonesische Regierung durch die Veröffentlichung des täglichen Preises je Einheit Rohpalmöl tatsächlich einen Höchstpreis festlegt, zu dem die Ware an diesem Tag verkauft werden soll. Die bestehende Transparenz auf dem Markt erlaubt es den Käufern, ihr Verhalten in der Praxis anzupassen, indem sie Rohpalmöl nicht von Lieferanten kaufen, die einen höheren Preis als den von der indonesischen Regierung festgelegten verlangen.
- (146) Außerdem ergab die Untersuchung, dass auf dem Markt im Hinblick auf die Verhandlungsmacht ein deutliches Ungleichgewicht zugunsten der Rohpalmöl-Käufer besteht. Tatsächlich ist der Markt für Rohpalmöl recht fragmentiert, da 40 % des Angebots von einzelnen Landwirten, zwischen 6 und 9 % von PTPN und der übrige Teil von „größeren“ Lieferanten (im Vergleich zu den einzelnen Landwirten) stammen, die jedoch nach wie vor nur geringe Marktanteile aufweisen. Im Gegensatz dazu, und insbesondere im Hinblick auf die Biodieselbranche, sind die Käufer größere Unternehmen mit einem erheblichen Bedarf an Rohstoffen, die in der Regel nicht vollständig durch Eigenversorgung bedient werden können. 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. Ein derartiger Referenzpreis kommt einer Handlungsanleitung für Lieferanten von Rohpalmöl gleich, Rohpalmöl im Einklang mit den verfolgten politischen Zielen zu verkaufen.
- (147) Außerdem war die Kommission der Auffassung, dass die indonesische Regierung indonesische Rohpalmöl-Hersteller durch die Erhebung von Ausfuhrsteuern und -abgaben auf Rohpalmöl in eine wirtschaftlich irrationale Situation versetzt, was sie dazu veranlasst, ihre Waren im Inland zu einem niedrigeren Preis zu verkaufen, als dem, den sie ohne diese Ausfuhrbeschränkungen erzielen könnten. Ihnen wird daher die Möglichkeit genommen, eine rationale Wahl zu treffen, und sie werden dazu veranlasst, sich dem hinter den Ausfuhrsteuern und -abgaben stehenden politischen Ziel zu fügen.
- (148) Obwohl die Ausfuhrsteuer im Untersuchungszeitraum nicht zu entrichten war, war die Ausfuhrabgabe fällig. Dies führte dazu, dass Rohpalmöl-Lieferanten in ihrem Verhalten eingeschränkt wurden, da die indonesische Regierung durch die Erhebung dieser Abgabe die Handlungsfreiheit der Rohpalmöl-Lieferanten effektiv einschränkt, indem sie de facto ihre Geschäftsentscheidung in Bezug auf den Preis und den Ort des Verkaufs ihrer Ware bestimmt. Gäbe es die Ausfuhrabgabe nicht, dann hätten rational agierende Rohpalmöl-Hersteller versucht, ihren Gewinn zu maximieren, indem sie noch größere Mengen an Rohpalmöl auf dem Ausfuhrmarkt anstatt auf dem Inlandsmarkt verkaufen.
- (149) Durch die Auferlegung dieser Beschränkungen hindert die indonesische Regierung die Rohpalmöl-Lieferanten daher daran, ihre Erträge zu maximieren, die sie ohne die Ausfuhrabgabe erzielen könnten.
- (150) Im Einklang mit der Schlussfolgerung des Berufungsgremiums in der Streitsache US – Countervailing Duty on DRAMS war die Kommission der Ansicht, dass die indonesische Regierung Rohpalmöl-Lieferanten im Sinne des Artikels 1.1 Buchstabe a Ziffer iv des Subventionsübereinkommens anweist. In diesem Fall kam das Berufungsgremium zu dem Schluss, dass es schwierig sein kann, die abstrakten Formen von Regierungshandlungen genau zu bestimmen, die Betrauungen oder Anweisungen darstellen und solche, die dies nicht tun. Die jeweilige Bezeichnung, die zur Beschreibung der staatlichen Maßnahmen verwendet wird, sei nicht unbedingt entscheidend. Wie Korea anerkennt, können „Leitlinien“ einer Regierung unter bestimmten Umständen als Anweisung ausgelegt werden. In den meisten Fällen würde man erwarten, dass eine Betrauung oder Anweisung einer privaten Einrichtung eine gewisse Form der Androhung oder eines Anreizes umfasst, was wiederum als Beweis für die Betrauung bzw. die Anweisung dienen könnte. Die Bestimmung einer Betrauung oder einer Anweisung hänge von den besonderen Umständen des Falles ab. In diesem Fall kam die Kommission, auch gestützt auf die verfügbaren Beweise, zu dem Schluss, dass die indonesische Regierung ein System geschaffen hat, das die Lieferanten veranlasst, Rohpalmöl zu einem bestimmten Preis zu verkaufen, und sie damit anweist, dies zu tun. Wie in den Erwägungsgründen 168 bis 169 dargelegt, stellte die Kommission fest, dass der von PTPN veröffentlichte Preis den Höchstpreis auf dem Inlandsmarkt Indonesiens darstellt, dem de facto alle auf dem Markt befindlichen Rohpalmöl- und Biodieselhersteller folgen. Was schließlich die Forderung nach einer gewissen staatlichen Beteiligung betrifft, so ist daran zu erinnern, dass es sich bei PTPN um eine öffentliche Körperschaft handelt und es daher als Unternehmung der indonesischen Regierung auf dem Markt angesehen werden kann; die Tätigkeiten von PTPN gelten eindeutig als die „nachweisbare Verbindung“ zwischen der Politik und dem Verhalten der beteiligten privaten Einrichtungen, die als Vertreter der indonesischen Regierung fungieren, um ihre Politik umzusetzen.
- (151) Folglich veranlasst die indonesische Regierung die Rohpalmöl-Lieferanten durch diese Maßnahmen, Rohpalmöl in Indonesien zu behalten, da sie nicht zu den besseren Preisen verkaufen können, die in Indonesien ohne diese Maßnahmen erzielt werden könnten.

- (152) In diesem Sinne werden die Erzeuger von Vorleistungen von der indonesischen Regierung damit „betraut“ oder dazu „angewiesen“, inländischen Verwendern von Rohpalmöl und vor allem Herstellern von Biodiesel Waren zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung zu stellen. Den Rohpalmöl-Herstellern wird die Verantwortung übertragen, in Indonesien einen Inlandsmarkt mit künstlich niedrigen Preisen zu schaffen.
- (153) Anders ausgedrückt: Bei Anwendung der beschriebenen Maßnahmen ist der indonesischen Regierung bekannt, wie die Rohpalmöl-Lieferanten auf die Maßnahmen reagieren werden und welche Konsequenzen sich aus ihnen ergeben werden. Die Kommission fand Anhaltspunkte für proaktive Interventionen der indonesischen Regierung auf dem Markt für Rohpalmöl, mit denen das Ziel verfolgt wurde, private Lieferanten von Rohpalmöl zur Einhaltung der Vorgaben anzuhalten. So hieß es zum Beispiel in einem Presseartikel, dass die indonesische Regierung weiterhin die nachhaltige Bewirtschaftung von Palmölplantagen fördere, und zwar durch finanzielle Zuwendungen für Wiederbepflanzung in Höhe von 6,35 Mrd. IDR an 135 Kleinbauern, die mit Asian Agri zusammenarbeiten. Der Vorstandsvorsitzende des OPPF erklärte in diesem Artikel, dass der Palmölsektor für die indonesische Wirtschaft von erheblicher Bedeutung sei. Nach 25 Jahren sei es an der Zeit, die Palmölindustrie zu erneuern, um eine an den Bedarf des Wirtschaftszweigs angepasste hohe Produktivität sowie eine nachhaltige Entwicklung und mehr Wohlstand für Kleinbauern und Gemeinschaften sicherzustellen.⁽³³⁾ Diese Erklärung macht deutlich, dass die indonesische Regierung Hersteller von Rohpalmöl hauptsächlich zum Vorteil der Biodieselhersteller unterstützt.
- (154) Einem weiteren Presseartikel ist zu entnehmen, dass Indonesien derzeit mit einem subventionierten Programm zur Wiederanpflanzung von Palmen Kleinbauern unterstütze, sodass sie ihre Erträge steigern können, ohne die Anbauflächen vergrößern zu müssen. Die Regierung beabsichtige, bis 2025 2,4 Mio. Hektar Palmenanbaugesamt wiederzubepflanzen⁽³⁴⁾, was ein weiterer Beleg dafür ist, dass die indonesische Regierung Hersteller von Rohpalmöl subventioniert, um sie zur Einhaltung der politischen Zielvorgaben zu bringen.
- (155) Die Rohpalmöl-Lieferanten können ihre inländische Produktion zwar möglicherweise leicht verringern, um auf die Ausfuhrsteuern und anderweitige restriktive Maßnahmen zu reagieren, die Produktion wurde jedoch weder eingestellt noch deutlich zurückgefahren. Im Gegenteil legte die indonesische Rohpalmölproduktion mit Ausnahme von 2015 beständig um 5 % pro Jahr zu und erreichte 2018 41 500 Tonnen. Diesbezüglich wurde in einem Presseartikel dargelegt, dass mit dem B20-Programm nicht nur bezweckt werde, die öffentlichen Finanzen wieder ins Gleichgewicht zu bringen, sondern vor dem Hintergrund des diesjährigen Preisrückgangs auch den inländischen Palmölverbrauch anzukurbeln⁽³⁵⁾; daraus wird ersichtlich, dass die indonesische Regierung Rohpalmöllieferanten unterstützt, indem sie ihre Verkäufe künstlich ansteigen lässt, wodurch garantiert werden soll, dass sie die bestehenden Vorgaben einhalten.
- (156) Die Kommission gelangte zu dem Schluss, dass es sich hierbei um die Folge der Betrauung und Anweisung der Rohpalmölhersteller handelt, Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung zu stellen.
- (157) In diesem Zusammenhang vertrat die Kommission die Auffassung, dass der bloße Umstand, dass Ausfuhrsteuern und/oder -abgaben in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Grundverordnung nicht ausdrücklich erwähnt werden, nicht bedeutet, dass sie nicht ihrem Wesen nach möglicherweise eine finanzielle Beihilfe darstellten und damit unter die Definition einer Subvention nach der Grundverordnung bzw. dem Subventionsübereinkommen fielen. Die Kommission legte umfangreiches Beweismaterial vor, dass die Ausfuhrsteuern und -abgaben auf Rohpalmöl dazu dienten, die Rohpalmöl-Hersteller dazu zu veranlassen, den staatlichen strategischen Zielen nachzukommen, und dies in einer Weise, die einer anfechtbaren Subvention nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Grundverordnung gleichkommt.

3.3.3.3. Betrauung oder Anweisung privater Einrichtungen im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iv der Grundverordnung

- (158) Die Kommission analysierte daraufhin, ob es sich bei den indonesischen Rohpalmölherstellern um private Einrichtungen handelt, die von der indonesischen Regierung im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iv der Grundverordnung mit gewissen Aufgaben betraut oder zu deren Erfüllung angewiesen werden.
- (159) Die Untersuchung zeigte, dass abgesehen von PTPN alle Hersteller von Rohpalmöl entweder unabhängige Landwirte oder von der indonesischen Regierung unabhängige Privatunternehmen sind. Mehr als 90 % des Marktes entfallen auf unabhängige Hersteller von Rohpalmöl, und alle ausführenden Hersteller bezogen einen Teil ihres Rohpalmöls von ihnen.

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

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

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

- (160) Daher ging die Kommission auf Grundlage der verfügbaren Informationen davon aus, dass alle Hersteller von Rohpalmöl private Einrichtungen sind, die von der indonesischen Regierung im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iv der Grundverordnung damit betraut wurden, Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt bereitzustellen.

3.3.3.4. Zur-Verfügung-Stellung von Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt

- (161) Im nächsten Schritt prüfte die Kommission, ob die Rohpalmöl-Hersteller die indonesische Regierungspolitik der Bereitstellung von Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt tatsächlich umsetzten. Dazu war eine detaillierte Analyse der Marktentwicklungen in Indonesien ausgehend von einem angemessenen Bezugswert erforderlich.
- (162) Durch die Maßnahmen veranlasste die indonesische Regierung die Rohpalmöl-Hersteller dazu, lokal zu geringeren Preisen zu verkaufen, als sie sie andernfalls hätten erzielen können, d. h. ohne diese Maßnahmen hätten die Hersteller das Rohpalmöl zum höheren Weltmarktpreis ausgeführt oder ihr Angebot und ihre Preise einfach an die Marktbeschränkungen angepasst.
- (163) Außerdem war die Kommission ungeachtet der Behauptung der indonesischen Regierung, der von PTPN für ihr Rohpalmöl festgelegte Preis sei fair, weil die Preisvorstellung auf dem malaysischen Rohpalmöl-Index basiere, der Ansicht, dass die inländischen Preise in Indonesien niedriger waren als die Marktpreise. Um zu dieser Schlussfolgerung zu gelangen, verglich die Kommission die indonesischen Rohpalmöl-Inlandspreise mit den malaysischen Preisen. Aus diesem Vergleich ergab sich, dass die indonesischen inländischen Rohpalmöl-Preise durchweg niedriger sind als die malaysischen Rohpalmöl-Preise und dass der durchschnittliche Rohpalmöl-Preis im Untersuchungszeitraum in Indonesien bei 540 USD pro Tonne lag, während er in Malaysia 599 USD pro Tonne betrug.
- (164) In diesem Zusammenhang lieferte die indonesische Regierung in ihrer Antwort auf den Fragebogen historische Daten über die Entwicklung der inländischen Rohpalmöl-Preise im Vergleich zu den internationalen Preisen.
- (165) Die Kommission hat die von der indonesischen Regierung zur Erstellung der obigen Tabelle angewandte CIF-Bereinigungsmethode nicht überprüft, jedoch zeigen die zur Verfügung gestellten Daten deutlich, dass die indonesischen Inlandspreise konstant unter den internationalen Marktpreisen lagen, selbst wenn die angewandte Methode in dem Fall günstig für die indonesische Regierung wäre.
- (166) Ein ähnliches Ergebnis lässt sich auch durch einen Vergleich der Entwicklung der inländischen Rohpalmöl-Preise im Untersuchungszeitraum mit der Entwicklung der Preise des aus Indonesien ausgeführten Rohpalmöls erzielen.
- (167) Die indonesischen inländischen Rohpalmöl-Preise lagen, ausgehend von den von der indonesischen Regierung zur Verfügung gestellten Informationen, im Untersuchungszeitraum konstant etwa 10 % unter den indonesischen Rohpalmöl-Ausfuhrpreisen, wie sie sich aus der indonesischen Ausfuhrstatistik ergeben.
- (168) In Bezug auf die Rohpalmöl-Preise, die von nicht-staatlichen Lieferanten in Rechnung gestellt werden, hat die Untersuchung außerdem ergeben, dass alle Rohpalmöl-Käufe in Indonesien zu den täglichen PTPN-Preisen, bereinigt um die Transportkosten, getätigt werden. Daher stellt der PTPN-Preis insbesondere bei Sofortkäufen de facto den maximalen Rohpalmöl-Preis für diesen Tag dar. Die von den ausführenden Herstellern in ihren Antworten auf den Fragebogen übermittelten Informationen bestätigten diese Feststellung. Die Kommission prüfte eine Reihe von Transaktionen, und stellte für alle fest, dass der an den betreffenden unabhängigen Lieferanten gezahlte Preis pro Einheit niedriger oder gleich dem täglichen PTPN-Preis war. In keiner der überprüften Transaktionen konnte die Kommission einen höheren Preis als den PTPN-Preis des betreffenden Tages feststellen.
- (169) Daher gelangte die Kommission zu der Auffassung, dass die Maßnahmen der indonesischen Regierung die Rohpalmöl-Lieferanten anweisen, Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt unter anderem an Biodieselhersteller zu liefern, indem sie de facto einen Höchstpreis auf dem indonesischen Rohpalmöl-Inlandsmarkt festlegen.

3.3.3.5. Die Aufgabe, die normalerweise der Regierung obliegt, und die Praktik, die sich in keiner Weise von den Praktiken unterscheidet, die normalerweise von den Regierungen ausgeübt werden

- (170) Was das Kriterium „Obliegt dies normalerweise der Regierung?“ anbelangt, zu dem es vom Panel noch keine nähere Klarstellung gibt, ist die Kommission der Auffassung, dass die Bereitstellung von Rohstoffen aus dem eigenen Land für nationale Unternehmen eine Aufgabe ist, die normalerweise der Regierung obliegt. Nach dem allgemeinen Völkerrecht können Staaten über ihre natürlichen Ressourcen souverän verfügen. Bei der Gestaltung der Nutzung dieser natürlichen Ressourcen haben sie einen großen Spielraum, doch schlagen sich ihre Souveränitätsrechte normalerweise in einer staatlichen Regelungskompetenz nieder. In dieser Hinsicht ist es nicht von Belang, ob eine Regierung diese Aufgabe gewöhnlich wahrnimmt oder nicht. Die Kommission kam daher zu dem Schluss, dass die Bereitstellung von Rohpalmöl auf indonesischem Boden für die indonesische Biodieselbranche eine Aufgabe ist, die normalerweise der Regierung obliegt.

- (171) Was das Kriterium „unterscheidet sich in keiner Weise“ betrifft, stellte die Kommission fest, dass die Formulierung auf den Bericht des Panels zur Überprüfung nach Artikel XVI:5 von 1960 zurückgeht, in dem ein ähnlicher Wortlaut im Hinblick auf von Herstellern geleistete Abgaben verwendet und der Schluss gezogen wurde, dass diese sich in keiner Weise von Regierungspraktiken der Besteuerung und Subventionierung unterschieden. Vor diesem Hintergrund ergibt sich nach diesem Kriterium zwingend die positive Feststellung, dass die Bereitstellung der Waren durch die damit betrauten privaten Einrichtungen in keiner Weise von der Annahme abweicht, dass die Regierung die Waren selbst bereitgestellt hätte. Die Kommission war der Auffassung, dass dies hier zutrifft. Anstatt die Vorleistungen zur Erfüllung des politischen Ziels der indonesischen Regierung, die Entwicklung der Biodieselbranche einschließlich ihres Ausfuhrpotenzials zu fördern, direkt der Biodieselbranche zur Verfügung zu stellen, veranlasst die indonesische Regierung private Einrichtungen durch eine Reihe von Maßnahmen dazu, dies in ihrem Namen zu tun. Hinzu kommt, dass die Bereitstellung von Waren durch die Regierung, insofern als damit ein erfolgswirksamer Aufwand verbunden ist (wie z. B. die Gewährung von Subventionen auf Vorleistungen oder ein Einkommensverzicht, bedingt durch die Bereitstellung von Waren zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt), als eine Aufgabe betrachtet werden sollte, die normalerweise der Regierung obliegt⁽³⁶⁾.

3.3.3.6. Schlussfolgerung

- (172) Im Lichte der obigen Ausführungen kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Maßnahmen der indonesischen Regierung eine finanzielle Beihilfe nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iv der Grundverordnung darstellen, und zwar in Form einer Bereitstellung von Rohpalmöl für die indonesischen ausführenden Biodieselhersteller durch die Regierung zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt.

3.3.3.7. Preis- oder Einkommensstützung

- (173) Darüber hinaus war die Kommission aus den nachstehend dargelegten Gründen der Ansicht, dass die Maßnahmen der indonesischen Regierung zur Intervention auf dem Rohpalmölmarkt auch als Einkommens- und Preisstützung dieser Regierung zugunsten der indonesischen Biodieselhersteller im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe b angesehen werden können.
- (174) Die Kategorien „finanzielle Beihilfe“ und „Einkommens- oder Preisstützung“ schließen sich nicht gegenseitig aus. So hat das Berufungsgremium bestätigt, dass das „Spektrum der von der Regierung ergriffenen Maßnahmen, mit denen Subventionen [unter der Kategorie „finanzielle Beihilfe“] gewährt werden können, durch das Konzept der „Einkommens- oder Preisstützung“ in Artikel 1.1 Buchstabe a Absatz 2 noch weiter erweitert“ wird⁽³⁷⁾. Diese Auslegung steht auch im Einklang mit dem Ziel und Zweck des Subventionsübereinkommens, das darin besteht, die GATT-Disziplinen sowohl für die Anwendung von Subventionen als auch für die Anwendung von Ausgleichsmaßnahmen zu verstärken und zu verbessern⁽³⁸⁾. Die Feststellung, dass eine Maßnahme eine finanzielle Beihilfe darstellt, steht nicht dem entgegen, dass dieselbe Maßnahme auch als Einkommens- oder Preisstützung betrachtet werden kann. Ebenso kann, wenn festgestellt wird, dass eine Maßnahme nicht die notwendigen Voraussetzungen erfüllt, um als Betrauung oder Anweisung nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iv der Grundverordnung angesehen zu werden, die betreffende Maßnahme dennoch in die umfassendere Kategorie der Einkommens- oder Preisstützungsmaßnahmen nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b der Grundverordnung fallen.
- (175) Die Bezeichnung „Einkommens- oder Preisstützung“ stammt aus Artikel XVI GATT, auf den Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b der Grundverordnung verweist. Artikel XVI des GATT bezieht sich auf „eine Subvention, einschließlich jeder Form von Einkommens- oder Preisstützung, [...] die mittelbar oder unmittelbar die Wirkung hat, die Ausfuhr einer Ware aus ihrem Gebiet zu steigern oder die Einfuhr einer Ware in ihr Gebiet zu vermindern“. In diesem Sinne stellt die Einkommens- oder Preisstützung eine andere Form der Subventionierung dar.⁽³⁹⁾
- (176) Der Ausdruck „jede Form“ weist auf den weiten Geltungsbereich dieser Kategorie hin, d. h. sie umfasst alle von der Regierung gewählte Formen, die zu einer Einkommens- oder Preisstützung führen. In diesem Sinne wird im Wörterbuch bei der Bedeutung des Begriffs „Form“ auf Folgendes verwiesen: die Art und Weise, in der etwas vorhanden ist, erscheint, sich darstellt – eine Spezies, Art oder Sorte oder auch die Vorgehensweise, Methode, der Weg⁽⁴⁰⁾. Somit beinhaltet „jede Form“ jede Art und Weise, in der die Regierung jemandem Einkommens- oder Preisstützung gewährt.⁽⁴¹⁾

⁽³⁶⁾ Siehe Panelbericht, *United States – Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (Drams) from Korea*, WT/DS296, vom 21. Februar 2005, Rn. 57 („[W]ir sind der Auffassung, dass Bezugnahmen auf „Aufgaben, die normalerweise der Regierung obliegen“ auch Aufgaben im Abgaben- und Ausgabenbereich umfassen. ... Insofern als bei Darlehen und Umstrukturierungsmaßnahmen auch Aspekte im Zusammenhang mit der Besteuerung und mit erfolgswirksamen Geschäftsvorgängen zum Tragen kommen, können sie in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fallen“).

⁽³⁷⁾ Bericht des Berufungsgremiums, *United States – Final Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada*, WT/DS257/AB/R, angenommen am 17. Februar 2004, DSR 2004:II, S. 571, Rn. 52.

⁽³⁸⁾ Bericht des Berufungsgremiums, *United States – Countervailing Duties on Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Germany*, WT/DS213/AB/R und Corr.1, angenommen am 19. Dezember 2002, DSR 2002:IX, S. 3779, Rn. 73, Fußnote 65.

⁽³⁹⁾ Siehe Schlussantrag des Generalanwalts Van Gerven vom 7. März 1989, *Fediol v Commission*, C-70/87, ECLI:EU:C:1989:110, Fußnote 33.

⁽⁴⁰⁾ Quelle des englischen Originaltextes: Oxford English Dictionary online, Einträge I.5.b und I.10.

⁽⁴¹⁾ GATT- Panel betreffend Subventionen und Staatshandel, Bericht zu Subventionen, L/1160 vom 23. März 1960 (Das Panel kam zum Schluss, dass „ein System, in dem eine Regierung mittels direkter oder indirekter Maßnahmen einen solchen Preis durch Käufe und mit Verlust getätigte Weiterverkäufe aufrechterhält, eine Subventionierung ist“).

- (177) Der Begriff „Unterstützung“ beziehungsweise „Stützung“ bezeichnet „die Handlung, zum Erfolg einer Sache beizutragen oder den Wert von etwas zu erhalten“⁽⁴²⁾. Dieser Begriff wird häufig im Kontext der Landwirtschaft verwendet und bezieht sich dabei auf staatliche Stützungsprogramme⁽⁴³⁾. Somit bezieht sich die Bedeutung von „Stützung“ in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b der Grundverordnung auf das Handeln der Regierung, das zum Erfolg oder zur Werterhaltung der Preise oder des bezogenen Einkommens von jemandem beiträgt.
- (178) Die Kommission räumt ein, dass jedes Regierungshandeln als Nebeneffekt Auswirkungen unterschiedlicher Tragweite auf irgendjemandes Einkommen haben oder auf die eine oder andere Art Preise stützen kann.⁽⁴⁴⁾ Voraussetzung für das Vorliegen einer Einkommens- oder Preisstützung nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b der Grundverordnung ist ein nachweisbarer Zusammenhang zwischen dem Regierungshandeln und den konkreten Auswirkungen einer Einkommens- oder Preisstützung. Zum Nachweis eines derartigen Zusammenhangs sollten alle verfügbaren Informationen herangezogen werden, auch jene, die Art, Struktur und voraussichtliches Funktionieren der von der Regierung getroffenen Maßnahmen betreffen.
- (179) Schließlich beinhaltet die Bezugnahme auf „im Sinne des Artikels XVI des GATT 1994“ jede Form der Einkommens- oder Preisstützung, die mittelbar oder unmittelbar die Ausfuhr „einer Ware“ aus dem Gebiet eines WTO-Mitgliedstaats steigert oder die Einfuhr dieser Ware in sein Gebiet vermindert. Diese Auswirkungen, ob potenziell oder tatsächlich, finden ausdrückliche Berücksichtigung in Artikel XVI:1 des GATT 1994, in dem es wie folgt heißt: „...einschließlich jeder Form von Einkommens- oder Preisstützung, [...] die mittelbar oder unmittelbar die Wirkung hat, die Ausfuhr einer Ware aus ihrem Gebiet zu steigern oder die Einfuhr einer Ware in ihr Gebiet zu vermindern“.
- (180) Zusammenfassend lässt sich sagen, dass von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b der Grundverordnung ähnlich wie von Artikel 1.1 Buchstabe b des Subventionsübereinkommens von der Regierung ergriffene Maßnahmen jeder Form erfasst werden, mit denen eine Einkommens- oder Preisstützung gewährt wird und die potenziell oder tatsächlich⁽⁴⁵⁾ die Wirkung haben, die Ausfuhr einer Ware aus dem Gebiet eines WTO-Mitgliedstaats zu steigern oder die Einfuhr dieser Ware in sein Gebiet zu vermindern.
- (181) Im Einklang mit dieser Interpretation prüfte die Kommission nicht nur, ob die von der indonesischen Regierung ergriffenen Maßnahmen als „finanzielle Beihilfe“ eingestuft werden können, sondern analysierte außerdem, ob das Maßnahmenpaket der indonesischen Regierung auch als Einkommens- oder Preisstützung im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe b der Grundverordnung eingestuft werden kann. Dabei prüfte die Kommission erstens, ob die indonesische Regierung die Schaffung und Entwicklung der Biodieselbranche unterstützen will, zweitens, welche Art von Maßnahmen die indonesische Regierung zur Unterstützung der Biodieselbranche ergriffen hat, und drittens, ob diese Maßnahmen unter der Kategorie „jede Form von Einkommens-/Preisstützung“ im Sinne des Artikels XVI des GATT 1994 einzustufen sind. Die Kommission wird also untersuchen, ob die indonesische Regierung das erklärte politische Ziel verfolgte, die Entwicklung der Biodieselbranche zu fördern, welche Instrumente die Regierung dafür eingesetzt hat und ob die betreffenden Instrumente und Maßnahmen der indonesischen Regierung als Einkommens- oder Preisstützung im Sinne des Artikels XVI des GATT 1994 angesehen werden können.

(a) Die von der indonesischen Regierung als politisches Ziel verfolgte Absicht, die einheimische Biodieselbranche zu unterstützen

- (182) Die indonesische Regierung verfolgt mit der Präsidialverordnung Nr. 66/2018 eine explizite Politik zur Unterstützung der Entwicklung der einheimischen Biodieselindustrie. Wie bereits in Erwägungsgrund 119 ausgeführt, wird die Absicht der indonesischen Regierung, die Preise für Rohpalmöl zugunsten der Biodieselersteller zu kontrollieren, in einigen ihrer öffentlichen Erklärungen ersichtlich: „Die politischen Ziele in Bezug auf die Ausfuhrsteuern auf Rohstoffe umfassen die Preisstabilisierung, die Förderung der Entwicklung nachgelagerter Verarbeitungsanlagen (...)“ oder „die Ausfuhrzölle zielen darauf ab, die Verfügbarkeit von Rohstoffen zu gewährleisten und das Wachstum der inländischen nachgelagerten Palmöl-Industrie zu fördern“.
- (183) Die Kommission fand darüber hinaus Anhaltspunkte, dass die indonesische Regierung seit mehreren Jahren eine klare Politik zur Förderung und Unterstützung der Expansion der Biodieselbranche verfolgt. Wie der Generaldirektor für erneuerbare Energie in einem Presseartikel ankündigte, beabsichtigt Indonesien, ab 1. September 2018 die Verwendung von Biodiesel in Kraftstoffgemischen für alle Fahrzeuge und schweren

⁽⁴²⁾ Quelle des englischen Originaltextes: Oxford English Dictionary online, Eintrag I.3.b.

⁽⁴³⁾ Artikel 15.4 des Subventionsübereinkommens (... einer gestiegenen Belastung der staatlichen Stützungsprogramme); siehe auch Artikel 6 und Anhänge II und III des WTO-Übereinkommens über die Landwirtschaft („interne Stützung“).

⁽⁴⁴⁾ Panelbericht, *China – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-Rolled Electrical Steel from the United States*, WT/DS414/R und Add.1, angenommen am 16. November 2012, bestätigt im Bericht des Berufungsgremiums WT/DS414/AB/R, DSR 2012:XII, S. 6369, Rn. 7.86.

⁽⁴⁵⁾ „Potenzielle“ Auswirkungen sind solche Auswirkungen, die sich naturgemäß aus dem Gesamtaufbau, der Konzeption und der Struktur der Maßnahme ergeben, ohne dass „beobachtete“ oder tatsächliche Auswirkungen auf den Markt erforderlich sind.

Maschinen verpflichtend vorzuschreiben. Indonesische Tankstellen dürften nach Inkrafttreten der neuen Vorschriften keinen unvermischten Dieselmotorkraftstoff mehr verkaufen und Unternehmen, die unvermischten Kraftstoff verkaufen, würden mit einer Geldbuße belegt⁽⁴⁶⁾. In diesem Zusammenhang verweist ein anderer Presseartikel darauf, dass Indonesien ab dem nächsten Monat [September 2018] beabsichtige, vorzuschreiben, dass der im Land gebräuchliche Dieseltreibstoff Biodiesel enthalten muss, damit der Palmölverbrauch angekurbelt, Treibstoffeinfuhren reduziert und das enorme Leistungsbilanzdefizit verringert wird. (Hervorhebung hinzugefügt)⁽⁴⁷⁾

- (184) Einem weiteren Presseartikel zufolge berichtete die Jakarta Post in Indonesien, dass die Regierung keine Mühen scheue, um die Nachfrage nach Biodiesel aus Palmöl anzukurbeln, und nun die Umstellung der dieselsbasierten Infrastruktur des staatseigenen Energieanbieters PLN auf Biodiesel prüfe. Sie erwäge auch, es privaten Energieversorgern, die Biodiesel anstelle von fossilem Diesel für die Stromerzeugung einsetzen, zu ermöglichen, diesen Strom direkt an PLN weiterzuleiten. Zusätzlich zum Straßentransport habe die Regierung bereits den Anteil an Biodiesel im Schienentransport und bei schweren Maschinen erhöht⁽⁴⁸⁾.
- (185) Darüber hinaus wurde das oben genannte Ziel, die Biodieselbranche zu unterstützen, in öffentlichen Erklärungen des Vizeministers für Ernährung und Landwirtschaft bestätigt. In einem Presseartikel erklärte er, dass die Biodieselproduktion Indonesiens dank eines **neuen Programms zur Ankurbelung des inländischen Biodieselverbrauchs** von geschätzt 5 Mio. Tonnen im Jahr 2018 bis 2019 um 40 % zunehmen und 7 Mio. Tonnen erreichen könnte. (Hervorhebung hinzugefügt)⁽⁴⁹⁾
- (186) Die indonesische Regierung gab ihre Unterstützung der Biodieselbranche explizit durch die Einrichtung des OPPF bekannt, dessen politischer Auftrag de facto darin besteht, ausschließlich die Biodieselbranche zu unterstützen. Diese Unterstützung wurde auch nach dem Untersuchungszeitraum fortgesetzt, da der OPPF in diesem Zeitraum und bis August 2018 Geld an Biodieselersteller auszahlte. Die Zielsetzung des OPPF wurde in öffentlichen Erklärungen ebenfalls klar erläutert. In einem Presseartikel zeigte sich der OPPF zuversichtlich, zusätzliche Subventionen für Hersteller im Rahmen der neuen Biodieselpolitik der Regierung für den Rest des Jahres sicherstellen zu können, und der Verwaltungsratsvorsitzende des Fonds erklärte in dem Artikel, dass der Fonds im ersten Halbjahr 2018 6,4 Bio. Rp aus der Ausfuhrabschöpfung auf Palmöl eingenommen habe, also fast 60 % des Jahresziels von 10,9 Bio. Rp – der Großteil dieser Einnahmen werde für Anreizmaßnahmen zur Unterstützung einer nachhaltigen Energieerzeugung verwendet. Im selben Artikel wurde auch darauf hingewiesen, dass aufgrund dieser Politik [der Beimischungsvorgabe] die Subventionen an 19 Hersteller von Biotreibstoff, darunter Wilmar und die Sinar Mas Group, in die Höhe schnellen würden. Der auch als BDPDKS bekannte Fonds schätze, dass sich die Nachfrage nach Biotreibstoff aufgrund der politischen Strategie im zweiten Halbjahr auf 2,1 Mio. Kiloliter verdoppeln werde.⁽⁵⁰⁾
- (187) Die Kommission kam daher zu dem Schluss, dass die indonesische Regierung ganz offenkundig die Schaffung und Entwicklung der indonesischen Biodieselbranche zu unterstützen beabsichtigt.

(b) *Maßnahmen der Regierung zur Entwicklung der Biodieselbranche*

- (188) Die indonesische Regierung greift unter Heranziehung unterschiedlicher Instrumente in den Rohpalmölmarkt ein, um die Entwicklung der Biodieselbranche anzukurbeln. Erstens hat die indonesische Regierung ein System von Ausfuhrbeschränkungen (Ausfuhrabgaben und -abschöpfungen) eingerichtet, mit dem die Rohpalmölpreise in Indonesien zugunsten der nachgelagerten Wirtschaftszweige einschließlich der Biodieselersteller niedrig gehalten werden. Zweitens legt die indonesische Regierung über das staatseigene Unternehmen PTNP faktisch die Rohpalmölpreise auf einem künstlich niedrigen Niveau fest, dem andere Lieferanten von Rohpalmöl im Einklang mit dem erklärten politischen Ziel der Entwicklung der Biodieselbranche folgen. Die indonesische Regierung greift auch auf andere Maßnahmen zurück, um sicherzustellen, dass sich Rohpalmölhersteller an die politischen Zielvorgaben halten, zum Beispiel auf direkte Subventionierungen von Rohpalmölherstellern.
- (189) All diese Maßnahmen müssen im größeren Zusammenhang der Entwicklung der Biodieselbranche gesehen werden, die beispielsweise durch die verbindliche Beimischungsvorgabe oder die Einrichtung des OPPF zum Nutzen der Biodieselersteller vorangetrieben werden soll. Die indonesische Regierung hat in der Tat ein System geschaffen, das über die Beimischungsvorgabe künstlich eine hohe Nachfrage nach Biodiesel erzeugt. Die indonesische Regierung hat die sogenannte „B20-Beimischungsvorgabe⁽⁵¹⁾“ implementiert. Im Rahmen dieses Programms sind die Marktteilnehmer für eine Reihe von Verwendungszwecken, wie beispielsweise den

⁽⁴⁶⁾ <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-biodiesel/indonesia-to-make-biodiesel-use-compulsory-from-september-1-official-idUSKBN1KM4WK>, aufgerufen am 17. Juli 2019.

⁽⁴⁷⁾ <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-biodiesel/indonesia-bets-big-on-biodiesel-to-limit-costs-of-oil-imports-idUSKBN1KS0CC>, aufgerufen am 17. Juli 2019.

⁽⁴⁸⁾ <https://www.biofuelsdigest.com/bdigest/2019/01/08/indonesia-wants-to-push-for-power-production-from-palm-oil-biodiesel/>, aufgerufen am 17. Juli 2019.

⁽⁴⁹⁾ <https://www.ofimagazine.com/news/indonesian-biodiesel-production-could-grow-by-40>, aufgerufen am 17. Juli 2019.

⁽⁵⁰⁾ <https://jakartaglobe.id/context/indonesia-oil-palm-estate-fund-adequate-to-support-b20-biodiesel-policy/>, aufgerufen am 17. Juli 2019.

⁽⁵¹⁾ Erlassen gemäß der Verordnung 12/2015 des Ministeriums für Energie und Bodenschätze.

öffentlichen Verkehr, gesetzlich verpflichtet, eine Mischung aus Mineralöldiesel und Biodiesel zu verwenden, die mindestens 20 % Biodiesel enthält. Diese Beimischungsvorgabe wird in naher Zukunft voraussichtlich auf 30 % erhöht. In diesem Zusammenhang war die Kommission der Ansicht, dass die Biodieselnachfrage in Indonesien ohne die Kombination von Beimischungsvorgabe und OPPF geringer wäre und daher die Einnahmen aus dem Verkauf von Biodiesel zwangsläufig deutlich niedriger ausfallen würden.

- (190) Auf Basis der verfügbaren Informationen kam die Kommission daher zu dem Schluss, dass die indonesische Regierung eine Reihe von Maßnahmen geschaffen hat, mit denen sie in den Markt eingreift, um ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen, nämlich, dass die Biodieselhersteller von künstlich niedrig gehaltenen Preisen für Rohpalmöl profitieren, auf das etwa 90 % ihrer Herstellkosten entfallen.

(c) Die von der indonesischen Regierung ergriffenen Maßnahmen sind als „jede Form von Einkommens- oder Preisstützung“ im Sinne von Artikel XVI des GATT 1994 einzustufen.

- (191) Mittels der vorstehend beschriebenen Maßnahmen gewährt die indonesische Regierung der Biodieselbranche Einkommensstützung. Dass Lieferanten von Rohpalmöl diese Vorleistung an Biodieselhersteller zu Preisen verkaufen, die niedriger sind als die internationalen Preise, ist nicht ein bloßer Nebeneffekt der von der indonesischen Regierung eingeführten Regulierungsmaßnahmen. Vielmehr ist dieses Ergebnis beabsichtigt und als Erfolg der Maßnahmen der indonesischen Regierung zu werten. Durch die Maßnahmen der indonesischen Regierung wird es Biodieselherstellern ermöglicht, ihren Hauptrohstoff, der für sie der wichtigste Kostenfaktor ist, zu einem Preis zu beziehen, der unter dem Weltmarktpreis liegt, was sich in der Folge in künstlich höheren Gewinnen niederschlägt, die hauptsächlich mit Ausfuhren in Drittmärkte erzielt werden. Somit wird durch die Maßnahmen der indonesischen Regierung ein Beitrag zum Einkommen der Biodieselhersteller geleistet. Ohne diese Maßnahmen würden die Biodieselhersteller nicht von der handelsverzerrenden Wirkung des staatlichen Eingriffs in den Rohpalmölmarkt profitieren.
- (192) All diese Maßnahmen zeigen, dass die indonesische Biodieselbranche von der einheimischen Regierung unterstützt und künstlich stimuliert wird. Dies wird durch die steigende Zahl von Biodieselherstellern in Indonesien sowie durch den starken Anstieg der Produktionskapazität in den letzten zehn Jahren bestätigt, wie die folgende Tabelle verdeutlicht:

Tabelle 2

Entwicklung der indonesischen Biodieselbranche (in Mio. Litern)

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Produktionskapazität (nominal)	3 128	3 921	3 921	4 881	5 670	5 670	6 887	10 898	11 547	11 357
Kapazitätsauslastung (in %)	10,5 %	19,9 %	46,2 %	46,5 %	52,0 %	69,9 %	24,0 %	33,5 %	29,6 %	34,3 %
Produktion	330	780	1 812	2 270	2 950	3 962	1 653	3 656	3 416	3 900
Biodieselausfuhren aus Indonesien	204	563	1 440	1 608	1 942	1 569	343	476	187	1 772
Ausfuhren (in % der Produktion)	62 %	72 %	79 %	71 %	66 %	40 %	21 %	13 %	5 %	45 %
Verbrauch	119	223	359	669	1 048	1 845	860	3 008	2 572	3 300
Endbestände	22	16	29	27	11	559	1 009	1 181	1 839	1 439
Anzahl der Hersteller	20	22	22	22	26	26	27	30	32	31

Quelle: Fragebogenantwort der indonesischen Regierung, Indonesia Biofuels Annual 2018 GAIN Report und Ausfuhrstatistiken des Global Trade Atlas (die Daten für 2018 beruhen mit Ausnahme der Ausfuhrstatistiken auf Schätzungen)

- (193) Der Tabelle ist zu entnehmen, dass die Biodieselbranche ein vornehmlich exportorientierter Sektor ist. Gingen die Ausfuhren in der Vergangenheit – hauptsächlich aufgrund handelspolitischer Schutzmaßnahmen der Union – zurück, stiegen die Lagerbestände erheblich an.
- (194) Daher kam die Kommission zu dem Schluss, dass die indonesische Regierung der Biodieselbranche Einkommens- oder Preisstützung gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b der Grundverordnung gewährt.

3.3.3.8. Vorteil

- (195) Da die meisten Maßnahmen der indonesischen Regierung darauf abzielten, den Inlandspreis für Rohpalmöl zu senken, prüfte die Kommission, ob durch die Unterstützung der indonesischen Regierung für die Biodieselbranche entsprechend der Differenz zwischen den von den inländischen Biodieselherstellern gezahlten Preisen für am lokalen Markt erworbenes Rohpalmöl und einem Bezugswert auf Basis der herrschenden Marktbedingungen für Rohpalmöl ein Vorteil gewährt wurde.
- (196) Nach Auffassung der Kommission ergab sich aus dieser Differenz ein Vorteil für die indonesischen Biodieselhersteller, die den wichtigsten Rohstoff in ihrem Produktionsprozess zu einem Preis beziehen konnten, der unter dem internationalen Marktpreis lag. Durch diese Vergleichsmethodik wurde zudem sichergestellt, dass es keine Doppelzählungen mit anderen Subventionen gab, die in dieser Untersuchung angefochten werden und durch die den indonesischen Biodieselherstellern ebenfalls eine Einkommens- oder Preisstützung gewährt wird.
- (197) Die Einkaufspreise mussten mit einem angemessenen Bezugswert verglichen werden. Gemäß Artikel 6 Buchstabe d der Grundverordnung wird das angemessene Entgelt in Bezug auf die herrschenden Marktbedingungen für die betreffende Ware im Land der Zur-Verfügung-Stellung, d. h. in Indonesien, einschließlich Preis, Qualität, Verfügbarkeit, Marktgängigkeit, Beförderung und sonstiger Kaufbedingungen, bestimmt⁽⁵²⁾.
- (198) Die Kommission war der 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, die vorherrschenden Marktbedingungen in Indonesien widerspiegeln und nicht durch staatliche Eingriffe verzerrt werden. Die Kommission kam zu diesem Schluss, weil die indonesischen Einfuhren von Rohpalmöl vernachlässigbar und somit nicht repräsentativ waren, und konnte daher keinen unverzerrten Inlandspreis für Rohpalmöl ermitteln. Darüber hinaus war nach Auffassung der Kommission die gewählte Bemessungsgrundlage die bestmögliche Annäherung an den ohne Eingriffe der indonesischen Regierung zu erwartenden unverzerrten Inlandspreis. Zu guter Letzt analysierte die Kommission auch andere mögliche Bemessungsgrundlagen, wie zum Beispiel den CIF-Preis für Rohpalmöl im Hafen Rotterdam. Da bei diesem Preis Rohpalmöl mit Ursprung in einer Reihe von anderen Ländern als Indonesien berücksichtigt wird, erachtete die Kommission ihn als weniger geeignete Bemessungsgrundlage, was die herrschenden Marktbedingungen in Indonesien betrifft. Jedenfalls stellte die Kommission fest, dass sich die Preise bei unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen nur geringfügig unterscheiden.
- (199) Die Kommission berechnete den monatlichen Durchschnitt der FOB-Weltausfuhrpreise aus Indonesien im UZ und kam zu dem Schluss, dass die so berechneten Preise der nächstgelegene Indikator für unverzerrte indonesische Inlandspreise für Rohpalmöl sind.
- (200) Anschließend verglich die Kommission den von den indonesischen Herstellern gezahlten Inlandspreis für Rohpalmöl mit dem entsprechend der Erläuterung in Erwägungsgrund 199 berechneten Bezugswert.
- (201) Der Gesamtbetrag der Differenz stellt die „Einsparungen“ der indonesischen Biodieselhersteller dar, die Rohpalmöl auf dem verzerrten indonesischen Inlandsmarkt kaufen, verglichen mit dem Preis, den sie ohne Verzerrungen gezahlt hätten. Dieser Gesamtbetrag stellt den letztendlichen Vorteil dar, den die indonesischen Hersteller im Untersuchungszeitraum durch die indonesische Regierung erhielten.

3.3.3.9. Spezifität

- (202) Die Maßnahmen der indonesischen Regierung sollten bestimmten Branchen, u. a. der einheimischen Biodieselbranche, zugutekommen. Auch wenn die Verzerrungen bei Rohpalmöl in der Tat auch anderen nachgelagerten Erzeugnissen als Biodiesel zugutekommen, können nur bestimmte Branchen in Indonesien – nämlich die an der Palmöl-Wertschöpfungskette beteiligten – in den Genuss des Vorteils kommen. Diese Feststellung wird durch politische Stellungnahmen der indonesischen Regierung selbst sowie in den nachfolgenden Rechtsakten zur Umsetzung und Änderung der Disziplin der Ausfuhrsteuer und -abgabe gestützt. So wurde beispielsweise in der Verordnung Nr. 128/PMK.011/2011 ausdrücklich Folgendes festgelegt: „Im Rahmen der Unterstützung der Bemühungen im nachgelagerten Bereich der Palmöl-Industrie zur Steigerung der Wertschöpfung in diesem Bereich ist es notwendig, die Ausfuhrzölle neu zu gestalten“. Daher sind diese Zölle spezifisch im Sinne des Artikels 4 Absatz 2 Buchstabe a der Grundverordnung.

3.3.4. Schlussfolgerung

- (203) Durch eine Reihe von Maßnahmen, darunter Ausfuhrsteuern und -abgaben, und durch ihre faktische Rolle als Preisgestalter auf dem Markt veranlasste die indonesische Regierung die einheimischen Rohpalmöl-Hersteller dazu, Rohpalmöl lokal zu verkaufen, und „betrante diese“ oder „wies sie an“, diesen Rohstoff in Indonesien zu

⁽⁵²⁾ Siehe WT/DS436/AB/R, United States – Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India, 8. Dezember 2014, Rn. 4.244.

einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung zu stellen. Die strittigen Maßnahmen erzielten die gewünschte Wirkung der Verzerrung des einheimischen indonesischen Rohpalmöl-Marktes und drückten den Preis – zum Vorteil der nachgelagerten Biodieselbranche – auf ein künstlich niedriges Niveau. Die Aufgabe, Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt bereitzustellen, obliegt in Anbetracht des staatlichen Ziels der Unterstützung der Biodieselbranche normalerweise der Regierung, und die Praktik der Durchführung seitens der Rohpalmöl-Hersteller unterscheidet sich in keiner Weise von den Praktiken, die bei der Verfolgung ähnlicher strategischer Ziele im Wege anderer Formen der Unterstützung (wie Zuschüssen oder Einnahmenverzicht) normalerweise von den Regierungen ausgeübt werden.

- (204) Die Kommission zog daher den Schluss, dass die indonesische Regierung eine finanzielle Beihilfe im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iv der Grundverordnung in der Auslegung und entsprechend der einschlägigen WTO-Norm nach Artikel 1.1 Buchstabe a Absatz 1 Ziffer iv des Subventionsübereinkommens geleistet hat. Die Kommission kam außerdem zu dem Schluss, dass sich – alternativ betrachtet – argumentieren lässt, dass die indonesische Regierung durch ihr Eingreifen in den Rohpalmölmarkt den Biodieselherstellern Einkommens- oder Preisstützung nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b der Grundverordnung in Verbindung mit Artikel 1.1 Buchstabe a Absatz 2 des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen gewährt.
- (205) Die Kommission gelangte darüber hinaus zu dem Schluss, dass die Empfänger durch diese finanzielle Beihilfe einen spezifischen Vorteil erlangen.
- (206) Im Lichte der vorstehenden Darlegungen stellte die Kommission fest, dass die indonesische Regierung die Biodieselbranche durch eine Reihe von Maßnahmen unterstützt hat, unter anderem durch die Bereitstellung von Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt. Die indonesische Regierung gewährte den Empfängern einen spezifischen Vorteil, was somit eine anfechtbare Subvention darstellt.

3.3.5. Berechnung der Höhe der Subvention

- (207) Im Einklang mit Artikel 5 der Grundverordnung berechnete die Kommission den Betrag der anfechtbaren Subventionen für jeden ausführenden Hersteller unter Zugrundelegung des Vorteils, der dem Empfänger im UZ gewährt 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 UZ berechneten Referenzpreis für Rohpalmöl. Die Kommission rechnete nach Artikel 7 Absatz 2 der Grundverordnung diese Subventionsbeträge dem gesamten Umsatz, den die ausführenden Hersteller während des Untersuchungszeitraums mit rohpalmöl-basierten Erzeugnissen erzielten, als geeigneten Nenner zu, da die Subvention einen Vorteil für die gesamte Produktion von rohpalmöl-basierten Erzeugnissen darstellte und nicht nur für die betroffene Ware oder die Produktion, die für die Ausfuhr bestimmt war.
- (208) Die im Untersuchungszeitraum in Bezug auf die ausführenden Hersteller ermittelte Subventionsspanne im Rahmen dieser Maßnahmen beträgt:

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

3.4. Staatliche Unterstützung durch Verzicht auf Einnahmen: die Verbund-Zonen-Regelung

3.4.1. Das Subventionsprogramm

- (209) Die Regelung für Gebiete unter zollamtlicher Überwachung („Bonded Zones“) wurde von der indonesischen Regierung gemeinsam mit dem Finanzministerium eingeführt (Nr. 147/PMK.04/2011) und durch die Finanzministerverordnungen Nr. 255/PMK.04/2011 und Nr. 120/PMK.04/2013 weiter angepasst.
- (210) Bonded Zones sind definiert als Gebiete innerhalb des Zollgebiets der Republik Indonesien, in denen die Einfuhrzölle auf eingeführte Waren ausgesetzt und diese Waren von der betreffenden Mehrwertsteuer befreit sind. Sowohl die Aussetzung als auch die Freistellung gelten für Investitionsgüter, Rohstoffe und Hilfsmaterialien.
- (211) Während des Kontrollbesuchs erklärte die indonesische Regierung, dass es keine vordefinierten territorialen Gebiete innerhalb der Republik Indonesien gebe, die als solche Zonen ausgewiesen seien, sondern dass Unternehmen einen Antrag stellen könnten und, wenn der Antrag angenommen würde, ihre Betriebsstätten zu einer Bonded Zone würden.

3.4.1.1. Anspruch

- (212) Während des Kontrollbesuchs erklärte die indonesische Regierung außerdem, dass die Bonded-Zones-Regelung nur „ausfuhrorientierten Unternehmen“ zur Verfügung stünde, d. h. Unternehmen, die mehr als 50 % ihres Umsatzes mit Ausfuhren erwirtschafteten. Während des Kontrollbesuchs erklärte die indonesische Regierung ferner, dass gemäß der Verordnung des Finanzministeriums Nr. 4/2014 die vorgenannte Bedingung ausgesetzt werden könne, sodass auch nicht ausfuhrorientierte Unternehmen von der Regelung profitieren könnten. Aus den während der Untersuchung erhobenen Beweisen gingen jedoch keine objektiven Kriterien hervor, die in den Rechtsvorschriften für die Gewährung einer solchen Ausnahme festgelegt wären. Vielmehr besagt eine Höflichkeitsübersetzung der Rechtsvorschrift: *„Die in Artikel 1 genannte Empfehlung kann erst nach Prüfung der folgenden Punkte abgegeben werden:*
- (a) ob es für das Produkt des antragstellenden Unternehmens einen Ersatzmarkt zur direkten Einfuhr ähnlicher Waren gibt, um die Nachfrage des Inlandsmarktes zu decken,*
 - (b) ob es eine Verringerung der Ausfuhren gibt, und/oder*
 - (c) ob die inländische Industrie, die Produkte herstellt, die den Produkten der Bonded Zone ähnlich sind, unter Berücksichtigung der Fähigkeit der lokalen Industrie, die Inlandsnachfrage zu decken, geschützt wird.“*
- (213) In diesem Zusammenhang erklärte die indonesische Regierung während des Kontrollbesuchs, dass Unternehmen der Biodieselbranche in der Regel von der Verpflichtung befreit seien, mehr als 50 % ihres Umsatzes aus dem Ausfuhrgeschäft zu generieren. Laut der während des Kontrollbesuchs abgegebenen Erklärung sollen damit die Biodieselunternehmen im Hinblick auf die Erreichung der von der indonesischen Regierung vorgeschriebenen Beimischungsvorgaben unterstützt werden.
- (214) Die Kommission kam daher zu dem Schluss, dass die Gewährung der vorgenannten Ausnahme ausschließlich im Ermessen der indonesischen Regierung liegt.
- (215) Schließlich erklärte die indonesische Regierung, dass diese Regelung nur für Unternehmen gilt, die Waren zur Weiterverarbeitung in die Republik Indonesien einführen. Daher könnten ausschließlich als Einführer tätige Unternehmen nicht beantragen, den Status einer Bonded Zone zu erhalten.

3.4.1.2. Vorteile aus dem Status einer Bonded Zone

- (216) Innerhalb der Bonded Zone wird das Einfuhrverfahren ausgesetzt, bis die Unternehmen die fertigen Waren auf dem Gebiet der Republik Indonesien verkaufen. Mit anderen Worten, der Einfuhrzoll wird auf in die Bonded Zones eingeführte Waren ausgesetzt, bis diese auf dem indonesischen Inlandsmarkt verkauft werden. Bleibt ein Produkt in der Bonded Zone (z. B. Maschinen) oder wird es direkt ausgeführt, wird der Einfuhrzoll nie fällig.
- (217) Ähnlich wie beim Einfuhrzoll wird auch die Zahlung der auf eingeführte Waren geschuldeten Mehrwertsteuer ausgesetzt, bis die fertigen Waren auf dem Inlandsmarkt verkauft werden. Bleibt ein Produkt in der Bonded Zone (z. B. Maschinen) oder wird es direkt ausgeführt, wird die Mehrwertsteuer nie fällig.
- (218) Im Rahmen dieser Regelung wird die Befreiung von Einfuhrzöllen und Mehrwertsteuer bei der Einfuhr von Investitionsgütern, wie beispielsweise Maschinen zur Herstellung von Biodiesel, von Rohstoffen und Ersatzteilen gewährt.

3.4.1.3. Anwendung der Bestimmungen des Artikels 28 Absatz 1 der Grundverordnung

- (219) Was die Informationen betrifft, die die Kommission während des Verfahrens hinsichtlich der Regelung für Gebiete unter zollamtlicher Überwachung („Bonded Zones-Regelung“) angefordert hatte, so hat Wilmar nicht vollumfänglich mitgearbeitet. Die Kommission teilte Wilmar mit, dass sie bei der Prüfung des Vorliegens und des Umfangs der mutmaßlichen Unterstützung, die der Biodieselbranche durch die Befreiung von Einfuhrzöllen auf Maschinen und Waren, die in eine Bonded Zone eingeführt werden, gewährt wurde, möglicherweise auf die gemäß Artikel 28 Absatz 1 der Grundverordnung verfügbaren Informationen zurückgreifen muss.
- (220) In dem Schreiben zur Anforderung noch fehlender Informationen vom 15. Februar 2019 forderte die Kommission Wilmar auf, bestimmte Informationen über die Einfuhr von Betriebsmitteln und Maschinen seit dem Zeitpunkt der Gründung der einzelnen verbundenen Unternehmen (Biodieselhersteller und Rohpalmöl-Lieferanten) vorzulegen. In ihrer Antwort auf das Schreiben zur Anforderung noch fehlender Informationen lieferte Wilmar eine Teilantwort auf dieses Informationersuchen und führte an, bei der Erhebung des vollständigen angeforderten Datensatzes auf technische Schwierigkeiten gestoßen zu sein. Eine ähnliche Erklärung wurde während des Kontrollbesuchs gegeben. Die Kommission konnte daher nur einen begrenzten Datensatz überprüfen.
- (221) In Bezug auf die mutmaßliche Unterstützung der Biodieselbranche durch die Befreiung von Einfuhrzöllen auf Maschinen und Waren, die in eine Bonded Zone eingeführt wurden, hat Wilmar daher nicht die notwendigen Informationen und Beweismittel geliefert, wie von der Kommission in ihrem Schreiben zur Anforderung noch fehlender Informationen und während des Kontrollbesuchs gefordert.

- (222) Das Fehlen der oben beschriebenen notwendigen und relevanten Informationen und/oder Dokumente erschwert die Untersuchung erheblich. Tatsächlich war es für die Kommission dadurch ausgesprochen schwierig, zu genauen und begründeten Feststellungen in Bezug auf diese Subventionsregelung zu gelangen.
- (223) Wilmar brachte vor, dass die angeforderten Informationen zunächst einmal nicht erforderlich im Sinne des Artikels 28 der Grundverordnung seien und dass die von ihm übermittelten Teilm Informationen in jedem Fall mit Artikel 28 Absatz 3 der Grundverordnung übereinstimmten. Wilmar gab außerdem an, dem Unternehmen lägen die nicht zur Verfügung gestellten Informationen gar nicht vor.
- (224) In diesem Zusammenhang stellte die Kommission fest, dass die Behauptung, Wilmar könne diese Informationen nicht auffinden, nicht akzeptiert werden kann, da dies von einem technischen Problem abhängt, das den Abruf dieser Informationen angeblich zu aufwändig macht. Die Kommission war daher der Ansicht, dass die Wilmar-Gruppe im Besitz dieser Informationen ist und sie hätte abrufen können, um eine vollständige Antwort auf das Schreiben zur Anforderung noch fehlender Informationen zu geben.
- (225) Des Weiteren sind die angeforderten Informationen erforderlich, insbesondere angesichts der Tatsache, dass eine maßgebliche Menge an Daten über den Zollbetrag, der bei der Einfuhr nicht gezahlt werden musste, völlig fehlt. Dies hat zur Folge, dass die Kommission nicht in der Lage ist, die Höhe der von der Wilmar-Gruppe im Rahmen dieser Regelung erhaltenen Subventionen genau zu bestimmen.
- (226) Die Kommission stellte ferner fest, dass die Behauptung von Wilmar, dass die Kommission diese Informationen nicht erneut angefordert habe, nicht akzeptabel ist. Während des Kontrollbesuchs fragte die Kommission, ob die fehlenden Informationen verfügbar seien, und nahm zur Kenntnis, dass dies nicht der Fall sei.
- (227) Daher stützte sich die Kommission für ihre Feststellungen zu diesen Aspekten der Untersuchung nach Artikel 28 der Grundverordnung zum Teil auf die verfügbaren Informationen.

3.4.2. Analyse

3.4.2.1. Finanzielle Beihilfe

- (228) Aus den nachstehend dargelegten Gründen gelangte die Kommission zu der Auffassung, dass die im Rahmen der Bonded-Zones-Regelung gewährte Befreiung von den Einfuhrzöllen auf Maschinen eine finanzielle Beihilfe der indonesischen Regierung zugunsten der ausführenden Hersteller in Form von Verzicht auf Einnahmen darstellt.
- (229) Wie in den Erwägungsgründen 216 bis 218 dargelegt, genießen Unternehmen in Bonded Zones (i) die Befreiung von Einfuhrzöllen auf eingeführte Maschinen und Rohstoffe sowie (ii) die Befreiung von der Mehrwertsteuer auf eingeführte Maschinen und Rohstoffe. Sowohl der Einfuhrzoll als auch die Mehrwertsteuer bleiben so lange ausgesetzt, bis die eingeführte Ware auf dem Inlandsmarkt verkauft wird. Das bedeutet, dass Unternehmen in Bonded Zones für Waren, die diese Zone nie verlassen, wie z. B. Maschinen, oder die direkt ausgeführt werden, weder Einfuhrzölle noch Mehrwertsteuer zahlen müssen.
- (230) Die Kommission stellte ferner fest, dass alle ausführenden Hersteller von dieser Regelung profitierten, und zwar ausschließlich bei der Einfuhr von Maschinen und Ersatzteilen für ihre Biodieselanlagen. Da rohes Palmöl der Hauptrohstoff für die Herstellung von Biodiesel ist und vollständig vor Ort beschafft wird, sind die potenziellen nicht erzielten Einnahmen aus eingeführten Rohstoffen vernachlässigbar.
- (231) In Anbetracht dessen stellte die Kommission fest, dass die ausführenden Hersteller den Einfuhrzoll und die Mehrwertsteuer auf die von ihnen eingeführten Maschinen im Grunde nie bezahlt haben. Die Maschinen werden nämlich zum Aufbau der Produktionsstätte in die jeweilige Bonded Zone importiert und verlassen diese nach der Installation nicht mehr.
- (232) Daher kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Befreiung von den Einfuhrzöllen auf die Einfuhr von Geräten und Maschinen den Verzicht auf Einnahmen oder die Nichterhebung von Abgaben im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Ziffer ii der Grundverordnung darstellt. Hinsichtlich der Mehrwertsteuerbefreiung war die Kommission der Auffassung, dass die indonesische Regierung ebenfalls auf Einnahmen verzichtet, da ausführende Hersteller unter normalen Bedingungen die Mehrwertsteuer zuerst an den Staat abführen und diese danach über den Inlandsverkauf kompensieren würden. ⁽⁵³⁾

⁽⁵³⁾ Berichte des Berufungsgremiums, *Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges*, WT/DS472/AB/R und Add.1 / WT/DS497/AB/R und Add.1, angenommen am 11. Januar 2019, Rn. 5.212 – 5.221.

3.4.2.2. Vorteil

- (233) Die Untersuchung ergab, dass die in den Bonded Zones verwendeten Maschinen im Allgemeinen eingeführt werden und dass die einmal installierten Maschinen die Bonded Zone nicht wieder verlassen. Daher wird der Einfuhrzoll auf diese Maschinen in der Praxis nie fällig. Bezüglich der Mehrwertsteuerbefreiung für eingeführte Maschinen und Ersatzteile stellte die Kommission fest, dass die ausführenden Hersteller auch von den Vorzügen einer höheren Liquidität profitieren ⁽⁵⁴⁾.
- (234) In Anbetracht dessen gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass diese Regelung den ausführenden Herstellern einen Vorteil verschafft, da sie in eine bessere finanzielle Lage versetzt werden, als sie es ohne die Regelung wären. Tatsächlich hätten die ausführenden Hersteller ohne die Regelung bei der Einfuhr der Maschinen und Ersatzteile den Zoll und die Mehrwertsteuer bezahlen müssen.

3.4.2.3. Spezifität

- (235) Die Regelung ist insofern spezifisch, als sie gemäß Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a sowie Absatz 3 der Grundverordnung nur bestimmten Unternehmen in Abhängigkeit von ihrer Ausfuhrleistung und ihrem Standort in bestimmten geografischen Gebieten im Zuständigkeitsbereich der gewährenden Behörde zur Verfügung steht.

3.4.3. Schlussfolgerung

- (236) Die Kommission stellte fest, dass die indonesische Regierung die Biodieselbranche durch eine Reihe von Maßnahmen unterstützt hat, unter anderem durch den Verzicht auf Einnahmen im Zusammenhang mit der Bonded-Zones-Regelung und die Aussetzung von Einfuhrzöllen und Mehrwertsteuer auf eingeführte Maschinen und Ersatzteile. Die indonesische Regierung gewährte den Empfängern einen spezifischen Vorteil, was somit eine anfechtbare Subvention darstellt.

3.4.4. Berechnung der Höhe der Subvention

- (237) Die Kommission berechnete den Vorteil für die ausführenden Hersteller, der sich aus dieser Regelung ergibt, in Bezug auf die Befreiung der Einfuhrzölle auf eingeführte Maschinen als den Gesamtbetrag der nicht gezahlten Zölle, die dem UZ auf der Grundlage der Nutzungsdauer der zugrunde liegenden Vermögenswerte zugerechnet werden. Was die Befreiung von der Mehrwertsteuer auf eingeführte Maschinen und Rohstoffe betrifft, so war der Vorteil unbedeutend und hatte keine wesentlichen Auswirkungen auf die Endergebnisse.
- (238) Die im Untersuchungszeitraum in Bezug auf die ausführenden Hersteller ermittelte Subventionsspanne im Rahmen dieser Maßnahmen beträgt:

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

3.5. Sonstige Regelungen

- (239) Im Rahmen des Antrags wurden eine Reihe weiterer Subventionen und Subventionsprogramme ermittelt, insbesondere durch den Verzicht auf Einnahmen oder die Nichterhebung von Abgaben, z. B. Einkommensteuervergünstigungen für börsennotierte Investitionen, Subventionen für Gewerbegebiete, Steuervergünstigungen für Vorreiter-Märkte und die Bereitstellung von Ausfuhrfinanzierungen und -garantien zu Vorzugsbedingungen durch die indonesische Eximbank.
- (240) Da die Kommission keine Beweise dafür gefunden hat, dass ausführende Hersteller diese nutzen, werden sie in diesem Abschnitt alle gemeinsam behandelt.

⁽⁵⁴⁾ Panelberichte, *Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges*, WT/DS472/R, Add.1 und Corr.1 / WT/DS497/R, Add.1 und Corr.1, angenommen am 11. Januar 2019 in der durch die Berichte des Berufungsgremiums WT/DS472/AB/R / WT/DS497/AB/R geänderten Fassung, Rn. 7.491 – 7.494.

3.5.1. Einkommensteuervergünstigungen für börsennotierte Investitionen

- (241) Im Antrag wurde ausgeführt, dass diese Regelung Einkommensteuererleichterungen für Investitionen in bestimmten Geschäftsfeldern und/oder Regionen gewährt, um ausländische und inländische Direktinvestitionen in Indonesien zu fördern. Im Antrag wurde insbesondere ausgeführt, dass diese Regelung Folgendes gewähre:
- (a) 30 % Nettosteuerabzug in Bezug auf die Gesamtinvestition, berechnet auf sechs Jahre zu jährlich 5 %,
 - (b) beschleunigte Abschreibungen,
 - (c) eine Einkommensteuerbelastung für Dividendenzahlungen an ausländische Steuerpflichtige in Höhe von 10 % oder zu einem niedrigeren Tarif gemäß dem geltenden Abkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung und
 - (d) einen Verlustausgleich für die Dauer von mehr als fünf Jahren, aber nicht mehr als zehn Jahren.
- (242) Die Untersuchung bestätigte weitgehend die im Antrag enthaltenen Behauptungen. So ergab die Untersuchung, dass die Regelung am 1. Januar 2007 gemäß der Regierungsverordnung Nr. 1/2007 eingeführt wurde, am 6. April 2015 durch die Regierungsverordnung Nr. 18/2015 erneuert und geändert wurde und später noch einmal durch die Regierungsverordnung Nr. 9/2016 geändert wurde. Obwohl die Regierungsverordnung Nr. 18/2015 die Regierungsverordnung Nr. 1/2007 aufhebt, können Unternehmen, die Leistungen im Rahmen der Regierungsverordnung Nr. 1/2017 erhalten, diese Leistungen bis zu ihrem ursprünglichen Auslaufdatum weiter in Anspruch nehmen.
- (243) Im Rahmen dieser Regelung können Unternehmen, die Investitionen tätigen, in bestimmten Regionen des Hoheitsgebiets der Republik Indonesien und in bestimmten Industriesektoren von den folgenden Anreizen profitieren:
- (a) 30 % Nettosteuerabzug in Bezug auf die Gesamtinvestition, berechnet auf sechs Jahre zu jährlich 5 %,
 - (b) beschleunigte Abschreibungen,
 - (c) eine Einkommensteuerbelastung für Dividendenzahlungen an ausländische Steuerpflichtige in Höhe von 10 % oder zu einem niedrigeren Tarif gemäß dem geltenden Abkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung und
 - (d) ein Verlustausgleich für die Dauer von mehr als fünf Jahren, aber nicht mehr als zehn Jahren.
- (244) Während des Kontrollbesuchs erklärte die indonesische Regierung, dass die Regelung für Investitionen in anderen Regionen als Java oder Sulawesi zur Verfügung stünde und dass der maßgebliche Standort für die Förderfähigkeit der Ort sei, an dem die Investition getätigt werde und nicht der Sitz des Unternehmens, das die Investition durchführt. Die indonesische Regierung bestätigte ferner, dass die Rohpalmöl-Wertschöpfungskette, einschließlich der Biodieselhersteller, für diese Regelung in Frage kommt.
- (245) Die Untersuchung ergab, dass aus verschiedenen Gründen keiner der ausführenden Hersteller von dieser Regelung Gebrauch machte. Unternehmen waren entweder defizitär und hatten daher keine abzugsfähigen Einkommensteuern oder sie kamen für die Regelung nicht in Frage, weil sie die Bedingung bezüglich des Standorts der Investitionen in einer bestimmten Region nicht erfüllten.
- (246) Da kein ausführender Hersteller von der Regelung Gebrauch machte, hat die Kommission diese Regelung nicht weiter untersucht.

3.5.2. Subventionen für Gewerbegebiete

- (247) Der Antragsteller behauptet, dass die indonesische Regierung im Rahmen der Gewerbeflächenregelung die indonesischen Biodieselhersteller durch verschiedene Anreize subventioniert. Der Antragsteller bringt insbesondere vor, dass die indonesische Regierung die so genannte „Gewerbeparksubvention“ gemäß der Verordnung Nr. 142/2015 eingerichtet hat. Im Rahmen dieser Regelung erhält jedes „Industrieunternehmen“, das sich in einem „Gewerbegebiet“ befindet, Steuervergünstigungen und kann zusätzlich regionale Vergünstigungen erhalten.
- (248) Dem Antrag zufolge bietet diese Regelung den indonesischen Biodieselherstellern eine finanzielle Beihilfe in Form von Verzicht auf Einnahmen durch die indonesische Regierung und gewährt diesen Ausführeern einen Vorteil in Höhe der Steuerersparnis. Außerdem wird im Antrag ausgeführt, dass diese Regelung spezifisch sei, da nur bestimmte Unternehmen in einem Gewerbegebiet unter den in der Verordnung festgelegten Bedingungen für diese Regelung in Betracht kämen.
- (249) Die Untersuchung ergab, dass diese Regelung von der indonesischen Regierung zur Unterstützung in bestimmten geografischen Gebieten niedergelassener Wirtschaftstätigkeiten geschaffen wurde, die gemäß Artikel 1.4 der Regierungsverordnung Nr. 142 von 2015 als zentrale industrielle Wirtschaftszone festgelegt und mit unterstützender Infrastruktur ausgestattet wurden, die wiederum von der Industrial Estate Company entwickelt und verwaltet wird.

- (250) Die Untersuchung ergab außerdem, dass diese Regelung den Begünstigten einen Vorteil verschaffen kann, da die Verordnung Nr. 105/2016 des Finanzministeriums bestimmte Erleichterungen bei der Körperschaftsteuer sowie Mehrwertsteuer- und Einfuhrzollbefreiungen vorsieht.
- (251) Die Untersuchung ergab jedoch, dass keiner der ausführenden Hersteller diese Regelung in Anspruch genommen hat, sodass die Kommission diese Regelung nicht weiter untersucht hat.

3.5.3. *Steuervergünstigungen für Vorreiter-Märkte*

- (252) Im Antrag heißt es, dass die indonesische Regierung durch die Steuervergünstigungsregelung für Vorreiter-Märkte eine Reihe von Steueranreizen vorsieht, um die Direktinvestitionen in die sogenannten „Vorreiter-Märkte“ zu erhöhen. Im Antrag wird insbesondere behauptet, dass diese Regelung im Jahr 2011 mit der Verordnung Nr. 130/2011 des Finanzministeriums eingeführt worden sei. Sie wurde im Anschluss mehrfach überarbeitet. Diese Regelung wurde kürzlich durch die Verordnung Nr. 35/2018 des Finanzministeriums (mit Datum vom 29. März 2018) überarbeitet.
- (253) Dem Antrag zufolge sieht diese Regelung für die Begünstigten eine finanzielle Beihilfe in Form eines Verzichts auf Einnahmen durch die indonesische Regierung vor sowie einen Vorteil in Form von Steuerersparnissen.
- (254) Die Untersuchung zeigte, dass die Regelung im Wesentlichen aus einer Körperschaftsteuerminderung für Unternehmen besteht, die in den so genannten Vorreiter-Märkten tätig sind, die in der Verordnung Nr. 159/2015 des Finanzministeriums, geändert durch die Verordnung Nr. 103/2016 des Finanzministeriums, aufgeführt werden. Die Untersuchung ergab ferner, dass die Unternehmen, um in einem „Vorreiter-Markt“ im Sinne des Finanzministeriums tätig zu sein, mindestens 1 000 000 000 000,00 IDR (eine Billion Rupiah) in alle Sektoren der Vorreiter-Märkte investieren müssen, mit Ausnahme des modernste Technologien einführenden Sektors Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT). Die Unternehmen des IKT-Sektors müssten mindestens 500 000 000 000,00 IDR (fünfhundert Milliarden Rupiah) investieren, um Anspruch auf die Leistung zu haben. Darüber hinaus gelten einige weitere Kriterien für die Förderfähigkeit, nämlich die Hinterlegung von mindestens zehn Prozent des Investitionsplans bei indonesischen Banken, die Aufrechterhaltung eines Verschuldungsgrades von mindestens 4:1 sowie der Status als indonesische Rechtsperson seit dem 15. August 2011.
- (255) Die Untersuchung ergab jedoch, dass keiner der ausführenden Hersteller diese Regelung in Anspruch genommen hat, sodass die Kommission diese Regelung nicht weiter untersucht hat.

3.5.4. *Ausfuhrfinanzierungen und -garantien zu Vorzugsbedingungen durch die indonesische Eximbank*

- (256) Im Antrag wird behauptet, dass Lempabaga Pembinaan Ekspor Indonesia (im Folgenden „Eximbank“), eine zu 100 % staatseigene Bank, als spezialisiertes Finanzierungsinstitut des Finanzministeriums fungiert, um den indonesischen Außenhandel zu unterstützen. Nach Ansicht des Antragstellers gewährt die Eximbank in dieser Eigenschaft Finanzierungen zu Vorzugsbedingungen an Ausführer der der Palmölgewinnung nachgelagerten indonesischen Industrie, zu der auch Biodieselhersteller gehören.
- (257) Laut dem Antrag ist es das Ziel der Eximbank, die Regierungspolitik im Rahmen der Förderung der nationalen Ausfuhrregelung durch die Bereitstellung nationaler Ausfuhrfinanzierungen zu unterstützen; in ihrem Jahresbericht 2017 habe die Eximbank zudem erklärt, dass sie sich verpflichtet habe, die indonesische Palmölindustrie, die den größten Teil ihres Kundenstamms ausmache, aktiv zu unterstützen.
- (258) Der Antrag enthält ferner die Behauptung, dass das breite Spektrum der Finanzdienstleistungen der Eximbank, wie Ausfuhrfinanzierungen, Ausfuhrgarantien, Ausfuhrversicherungen und Beratungsdienstleistungen, als finanzielle Beihilfe seitens der indonesischen Regierung einzustufen sei. Im Antrag wird außerdem darauf hingewiesen, dass die Eximbank gemäß Gesetz 2/2009 die Aufgabe habe, alle Transaktionen oder Projekte zu finanzieren, die für das kommerzielle Bankengeschäft nicht rentabel seien, um die Ausfuhren anzukurbeln. In diesem Zusammenhang wird im Antrag geltend gemacht, dass die Eximbank gemäß ihrem Geschäftsbericht 2017 Finanzierungs- und Forderungsbestände mit einem Nominalzinssatz von lediglich 0 % halte, die sowohl auf Rupiah als auch auf Fremdwährung lauteten. Im Antrag wird daher vorgebracht, dass der von der Eximbank für die Biodieselhersteller angewandte Zinssatz zwar nicht genau bestimmt werden könne, er aber dennoch unterhalb des Marktpreises liege und somit einen Vorteil zugunsten dieser Hersteller darstelle.
- (259) Die Untersuchung ergab, dass die Eximbank von der indonesischen Regierung gemäß Gesetz 2/2009 gegründet wurde und Finanzierungen in Form von Betriebskapital und/oder Investitionen bereitstellt. Im Einzelnen ergab die Untersuchung, dass die Eximbank an den folgenden Aktivitäten beteiligt ist:
- Garantien für indonesische Ausführer, ausländische Einführer und Ausschreibungen im Zusammenhang mit der Projektdurchführung,
 - Versicherungen für Ausführer für den Fall, dass bestehende Ausfuhrversicherungsagenturen keine Dienstleistungen erbringen können, und
 - Beratungsdienste durch Coaching und Beratung von Banken, Finanzinstituten, Ausführem, Herstellern von Ausfuhrwaren, insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen und Genossenschaften.

- (260) Die Untersuchung ergab, dass nur einer der ausführenden Hersteller ein Vertragsverhältnis mit der Eximbank hatte. Ungeachtet dessen hat die Kommission alle zwischen den ausführenden Herstellern und staatseigenen Banken gewährten Darlehen überprüft. In diesem Zusammenhang konnte die Kommission feststellen, dass der von den staatseigenen Banken auf Darlehen angewandte Zinssatz mit internationalen Referenzwerten vergleichbar ist, und zwar sowohl für die Darlehen in indonesischer Rupiah (im Folgenden „IDR“) als auch für die Darlehen in US-Dollar. Hinsichtlich der auf IDR lautenden Darlehen verglich die Kommission den von den ausführenden Herstellern während der Laufzeit des Darlehens zu zahlenden Zinssatz mit den bei Bloomberg verfügbaren Renditen indonesischer Anleihen mit ähnlicher Laufzeit. Die Kommission stellte fest, dass beides vergleichbar ist.
- (261) Da die Kommission keinen Vorteil nachweisen konnte, der durch diese Regelung gewährt wurde, hat sie die Regelung nicht weiter untersucht.

3.6. Schlussfolgerung zur Subventionierung

- (262) Die Kommission berechnete die Höhe der anfechtbaren Subventionen nach den Bestimmungen der Grundverordnung für jeden ausführenden Hersteller, indem sie die Subventionen und Subventionsregelungen jeweils einzeln prüfte und die ermittelten Zahlen addierte, um die Gesamthöhe der Subvention der jeweiligen ausführenden Hersteller im Untersuchungszeitraum zu ermitteln. Zur Berechnung der nachstehenden Gesamthöhe der Subventionierung berechnete die Kommission zunächst den Prozentsatz der Subventionierung, d. h. die Höhe der Subventionen als prozentualen Anteil am Gesamtumsatz des Unternehmens. Dieser Prozentsatz wurde dann herangezogen, um die Subvention zu berechnen, die den im Untersuchungszeitraum getätigten Ausfuhren der betroffenen Ware in die Union zuzurechnen ist. Anschließend wurden die Höhe der Subvention je im Untersuchungszeitraum in die Union ausgeführte Tonne der betroffenen Ware und die nachstehenden Spannen als Prozentsatz des CIF-Wertes (Cost, Insurance, Freight – Kosten, Versicherung und Fracht) derselben Ausfuhren je Tonne berechnet.
- (263) In Anbetracht der umfassenden Mitarbeit der ausführenden Hersteller in Indonesien wurde die Höhe für „alle übrigen Unternehmen“ vorläufig auf den höchsten Wert festgelegt, der für die mitarbeitenden Unternehmen ermittelt wurde.

Unternehmen	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

- (264) Die gleichartige Ware wurde im Untersuchungszeitraum von 44 Herstellern in der Union, die Mitglied des EBB waren, und weiteren 196 der Kommission bekannten Herstellern, die keine Mitglieder waren, produziert. Alle diese Hersteller bilden den „Wirtschaftszweig der Union“ im Sinne des Artikels 9 Absatz 1 der Grundverordnung.
- (265) Wie in den Erwägungsgründen 17 bis 20 angegeben, wählte die Kommission drei Unionshersteller für die Stichprobe aus, auf die zusammengenommen 18 % der gesamten Unionsproduktion der gleichartigen Ware entfielen.
- (266) Auf der Grundlage der vom EBB übermittelten Informationen zum Wirtschaftszweig der Union hat die Kommission einen Wert von rund 13 Mio. Tonnen als Gesamtproduktion von Biodiesel in der Union im Untersuchungszeitraum ermittelt.
- (267) Der EBB sammelt Daten über die Produktion, die der Verband von seinen Mitgliedern erhält, auf die rund 70 % der Biodiesel-Erzeugung der Union entfallen. Informationen über die Produktion der Hersteller, die keine Mitglieder sind und auf die rund 30 % der Biodiesel-Erzeugung der Union entfallen, erhebt der EBB über die zuständigen nationalen Branchenverbände und andere öffentlich zugängliche Quellen.

- (268) Die Methodik und die Korrektheit der vom EBB gesammelten Daten war Gegenstand eines nach Artikel 26 der Grundverordnung durchgeführten Kontrollbesuchs beim EBB.

Tabelle 3

Unionsproduktion (in t)

	2015	2016	2017	UZ
Gesamtproduktion der Union	11 789 896	11 958 862	13 071 053	13 140 582
<i>Index</i>	100	101	111	111

Quelle: EBB

- (269) Die Gesamtproduktion der Union nahm im Zeitraum von 2015 bis 2017 schrittweise um 11 % zu. Sie blieb zwischen 2017 und dem Ende des Untersuchungszeitraums stabil. Im Vergleich zum Unionsverbrauch in Tabelle 4 hielt die Produktion des Wirtschaftszweigs der Union nicht mit der Nachfrage Schritt, wobei die Differenz durch die Einfuhr von Biodiesel gedeckt wurde.

4.2. Unionsverbrauch

- (270) Für die Ermittlung des Unionsverbrauchs an Biodiesel hat die Kommission die Einfuhren von Biodiesel in die Union den Verkäufen des Wirtschaftszweigs der Union auf dem Unionsmarkt hinzugerechnet.

- (271) Der Unionsverbrauch entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 4

Unionsverbrauch (in t)

	2015	2016	2017	UZ
Unionsverbrauch insgesamt	11 791 953	11 435 468	14 202 128	15 634 102
<i>Index</i>	100	97	120	133

Quelle: EBB, EU-Einfuhrstatistiken

- (272) Der Biodieserverbrauch der Union blieb bis zum Jahr 2016 stabil. Im Jahr 2017 und im Untersuchungszeitraum stieg er um 33 % im Vergleich zu 2015. Der Verbrauch von Biodiesel hängt von zwei wesentlichen Faktoren ab: dem Verbrauch von Dieselmotorkraftstoff und dem Biodieselgehalt dieses Kraftstoffes.
- (273) Die stetig steigende Nachfrage und die Unionsproduktion sind das Ergebnis der Energiepolitik der Union. In der Richtlinie 2009/28/EG über erneuerbare Energien ⁽⁵⁵⁾ heißt es wie folgt: „Jeder Mitgliedstaat gewährleistet, dass sein Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen bei allen Verkehrsträgern im Jahr 2020 mindestens 10 % seines Endenergieverbrauchs im Verkehrssektor entspricht“ (im Folgenden „Beimischungsvorgabe“). Die Richtlinie gestattet es jedem Mitgliedstaat, seine eigenen länderspezifischen Beimischungsvorgaben festzulegen.
- (274) Die zweite Richtlinie 2018/2001 über erneuerbare Energien wurde am 21. Dezember 2018 ⁽⁵⁶⁾ nach Ablauf des Untersuchungszeitraums veröffentlicht. Diese Richtlinie setzt die Politik der Verwendung erneuerbarer Kraftstoffe im Verkehrssektor fort, behält das Ziel von 10 % der erneuerbaren Energien im Verkehrssektor bei und legt die Nachhaltigkeitskriterien für alle in der EU hergestellten oder verbrauchten Biokraftstoffe fest.
- (275) Die Tatsache, dass mehr Biodiesel mit Mineralöldiesel vermischt wird, ist ein wichtiges Element bei der Analyse der Marktentwicklungen für Biodiesel in der Union. Die Produktionskosten und Preise für Biodiesel sind in der Regel höher als für Mineralöldiesel. Nach den EU-Vorschriften sind die Hersteller von Kraftstoffen (Raffinerien) verpflichtet, Biodiesel zu kaufen, um ihn mit fossilen Brennstoffen zu mischen.

⁽⁵⁵⁾ Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 16).

⁽⁵⁶⁾ 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).

- (276) Der Verbrauch von Biodiesel steht in direktem Zusammenhang mit den in den einzelnen Mitgliedstaaten eingeführten Maßnahmen zur Erfüllung der Beimischungsvorgabe, wonach bestimmte Mengen Biodiesel mit fossilen Brennstoffen zu mischen sind. Der Verbrauch von Biodiesel wird zunehmen, sobald mehr und mehr Mitgliedstaaten die Ziele der EU-Richtlinie in nationales Recht umsetzen.
- (277) Ein weiterer wichtiger Faktor betrifft den Verbrauch von Dieselmotoren für den Güterkraftverkehr in der Union. Dieser Verbrauch wird vor allem durch die allgemeine Wirtschaftslage der Union bestimmt, aus der sich der Beförderungsbedarf bei Gütern und Personen ergibt.
- (278) Ein weiterer Faktor, der sich auf den Verbrauch von Dieselmotoren (und damit Biodiesel) in der Union bezieht, ist die Kraftstoffeffizienz der Diesel-Lkw, -Busse und -Pkw. Eine höhere Kraftstoffeffizienz führt unmittelbar zu einem geringeren Dieselmotorenverbrauch. Ein weiterer Faktor ist die Umstellung von Dieselmotoren auf Motoren, die andere Kraftstoffarten wie Benzin und LPG/CNG verwenden, sowie auf Hybrid- und vollelektrische Motoren.

4.3. Einfuhren aus dem betroffenen Land

4.3.1. Menge und Marktanteil der Einfuhren aus dem betroffenen Land

- (279) Die Kommission ermittelte die Einfuhrmengen von Biodiesel in die Union anhand der Datenbank Surveillance 2 ⁽³⁷⁾.
- (280) Die Einfuhren von Biodiesel aus dem betroffenen Land in die Union entwickelten sich wie folgt. Der UZ wurde in Viertel unterteilt, um die Auswirkungen der Aufhebung der Zölle im März 2018 darzustellen:

Tabelle 5

Einfuhrmenge (in t) und Marktanteil

	2015	2016	2017	UZ
Menge der Einfuhren aus Indonesien (in t)	13 340	31 115	24 984	516 088
Index	100	233	187	3 869
Marktanteil	0,1 %	0,3 %	0,2 %	3,3 %
Index	100	241	156	2 918

Quelle: Datenbank Surveillance 2

Tabelle 6

Vierteljährliche Einfuhrmengen (in t) aus Indonesien im UZ

	Q4 2017	Q1 2018	Q2 2018	Q3 2018
Menge der Einfuhren aus Indonesien (in t)	0	25 275	227 114	263 678

Quelle: Datenbank Surveillance 2

- (281) Aufgrund der am 26. November 2013 mit der Verordnung (EU) Nr. 1194/2013 ⁽³⁸⁾ eingeführten Antidumpingzölle auf Einfuhren aus Indonesien gab es zwischen 2015 und Februar 2018 nur geringe Einfuhren aus Indonesien in die Union.

⁽³⁷⁾ Von der Generaldirektion Steuern und Zollunion verwaltete Datenbank für spezifische Waren, die der Beobachtung oder Überwachung unterliegen und in das Zollgebiet der Union eingeführt wurden.

⁽³⁸⁾ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1194/2013 des Rates vom 19. November 2013 zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls und zur endgültigen Vereinnahmung des vorläufigen Zolls auf die Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Argentinien und Indonesien (ABl. L 315 vom 26.11.2013, S. 2).

- (282) Diese Zölle wurden jedoch im März 2018 durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs⁽⁵⁹⁾ aufgehoben, was zur Folge hatte, dass die Einfuhren danach drastisch angestiegen sind, wie Tabelle 6 zu entnehmen ist.

4.3.2. Preise der Einfuhren aus dem betroffenen Land und Preisunterbietung

- (283) Wie bereits erwähnt, wurden im gesamten Bezugszeitraum Einfuhren aus Indonesien verzeichnet. Die Preisentwicklung im Bezugszeitraum von 2015 bis zum Untersuchungszeitraum stellt sich wie folgt dar.

Tabelle 7

Einfuhrpreis

	2015	2016	2017	UZ
Preise für Einfuhren aus Indonesien (in EUR/t)	853	619	803	671

Quelle: Datenbank Surveillance 2

- (284) Im UZ bestand ein Unterschied von etwa 15 % zwischen diesen Einfuhrpreisen und den Verkaufspreisen in der EU (Tabelle 10). Zwischen 2015 und 2017 betrug dieser Unterschied zwischen 5 % und 10 %.
- (285) Die Kommission ermittelte die Preisunterbietung im Untersuchungszeitraum, indem sie folgende Faktoren miteinander verglich:
- (1) die entsprechenden gewogenen Durchschnittspreise je Warentyp der von den indonesischen Herstellern getätigten Einfuhren, die dem ersten unabhängigen Abnehmer auf dem Unionsmarkt berechnet wurden, auf Grundlage des CIF-Preises (Cost, Insurance, Freight; im Folgenden „CIF“) mit angemessenen Berichtigungen um die Einfuhrkosten, und
 - (2) die gewogenen durchschnittlichen Verkaufspreise je Warentyp der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller, die unabhängigen Abnehmern auf dem Unionsmarkt berechnet wurden.
- (286) Die Kommission nahm Preisvergleiche nach Warentyp getrennt für Geschäftsvorgänge auf derselben Handelsstufe nach gegebenenfalls erforderlichen Berichtigungen und unter Abzug von Rabatten und Preisnachlässen vor.
- (287) Der Schwerpunkt beim Vergleich nach Warentyp lag auf dem Vergleich der Filtrierbarkeitsgrenze (Cold Filter Plugging Point, CFPP), unabhängig vom verwendeten Ausgangsstoff. Ein weiteres von der Kommission berücksichtigtes Merkmal war, ob ein Produkt in den meisten Mitgliedstaaten „doppelt zählt“. Für Deutschland, wo eine andere Methode zur Berechnung der Effizienz der CO₂-Emissionsreduzierung gilt, hat die Kommission auch dieser Besonderheit des deutschen Marktes Rechnung getragen.
- (288) Die Kommission stellte fest, dass einige indonesische Ausführer Ausfuhren in die EU ohne ein Zertifikat (sogenanntes „RED certificate“) meldeten, das gemäß der Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Renewable Energy Directive – RED) erforderlich ist, damit der Biodiesel auf die Beimischungsvorgabe in der EU angerechnet werden kann. Nach Auffassung der Kommission standen diese Verkäufe in direktem Wettbewerb mit den Verkäufen des Wirtschaftszweigs der Union mit einem solchen „RED certificate“, da sich diese Einfuhren im freien Verkehr befanden und die technischen Spezifikationen des Produkts identisch sind.
- (289) Die Kommission stellte fest, dass der Endverbraucher, der Biodiesel kauft, in den meisten Fällen den Ausgangsstoff, der bei der Herstellung verwendet wurde, nicht kennt und dass diese Information für ihn keine Relevanz hat, da er vielmehr Wert darauf legt, dass das Produkt über eine bestimmte maximale Filtrierbarkeitsgrenze verfügt. Diese Grenze ist abhängig von der Jahreszeit und den klimatischen Bedingungen. In den Sommermonaten und in wärmeren Regionen können höhere CFPP-Werte verkauft werden, während in den Wintermonaten und in kälteren Regionen ein niedrigerer CFPP-Wert für Biodiesel erforderlich ist.

⁽⁵⁹⁾ Am 15. September 2016 hat das Gericht erster Instanz (im Folgenden „das Gericht“) Urteile in den Rechtssachen T-80/14, T-111/14 bis T-121/14 (5) und T-139/14 (6) (im Folgenden „die Urteile“) erlassen, mit denen die Artikel 1 und 2 der endgültigen Verordnung aufgehoben wurden, soweit sie für die Antragsteller in diesen Rechtssachen gelten (im Folgenden „die betroffenen ausführenden Hersteller“). Der Rat der Europäischen Union hatte zunächst gegen die Urteile Berufung eingelegt. Nach dem Beschluss des Rates, seine Rechtsmittel zurückzuziehen, wurden die Rechtssachen jedoch am 2. und 5. März 2018 aus dem Register des Europäischen Gerichtshofs gestrichen (Beschlüsse des Präsidenten des Gerichtshofs vom 15. Februar 2018 in den verbundenen Rechtssachen C-602/16 P und C-607/16 P bis C-609/16 P und vom 16. Februar 2018 in den Rechtssachen C-603/16 P bis C-606/16 P). Die Urteile wurden daher rechtskräftig und bindend mit Wirkung vom Tag ihres Erlasses.

- (290) Da reines PME eine höhere Filtrierbarkeitsgrenze aufweist (normalerweise CFPP +13), wird es für gewöhnlich nicht allein mit Mineraldiesel sondern in einem ersten Schritt mit anderen Biodieseln mit niedrigerer Filtrierbarkeitsgrenze vermischt, wodurch ein Gemisch mit CFPP +5 oder CFPP 0 entsteht, das anschließend mit Mineraldiesel vermischt wird.
- (291) Der PME-Anteil in einem Gemisch ist überall in Europa jahreszeit- und ortsabhängig. In Südeuropa wird im Winter ein Gemisch mit CFPP -5, im Sommer eines mit CFPP +5 verwendet. In Nordeuropa wird im Winter ein Gemisch mit CFPP -10, im Sommer eines mit CFPP 0 verwendet. Je höher die CFPP, desto höher der PME-Prozentsatz, der in Biodieselgemischen enthalten sein kann ⁽⁶⁰⁾.
- (292) Um für jeden ausführenden Hersteller das Ausmaß der Preisunterbietung zu ermitteln, verglich die Kommission zunächst die Einfuhren von Biodiesel aus reinem Palmöl aus Indonesien mit den Verkäufen von Biodiesel aus reinem Palmöl des Wirtschaftszweigs der Union.
- (293) Folglich stand diese Art von Biodiesel, die vom Wirtschaftszweig der Union verkauft wurde, in direktem Wettbewerb mit dem aus Indonesien eingeführten Biodiesel, wie im WTO-Panelbericht über Biodiesel aus Indonesien festgestellt ⁽⁶¹⁾. Dieser Vergleich umfasste rund 20 % aller Verkäufe der untersuchten Unionshersteller. Der WTO-Rechtsprechung zufolge gibt es keine Verpflichtung, einen bestimmten Prozentsatz der Verkäufe der inländischen Wirtschaft bei der Analyse der Preisauswirkungen zu berücksichtigen ⁽⁶²⁾.
- (294) Die Kommission drückte das Ergebnis dieses direkten Vergleichs der PME-Einfuhren mit den PME-Verkäufen als prozentualen Anteil des Umsatzes der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller an den PME-Verkäufen während des Untersuchungszeitraums aus. Danach betrug der gewogene Durchschnitt der Preisunterbietungsspanne für die Einfuhren der Ausfühler aus dem betroffenen Land in die Union zwischen 6,0 % und 11,6 %.
- (295) Der Rest der Verkäufe der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller weist einen niedrigeren CFPP-Wert auf, sodass diese Produkte bei niedrigeren Temperaturen verwendet werden können. Da der vorgenannte Vergleich zwischen indonesischen Einfuhren und den Verkäufen des Wirtschaftszweigs der Union nur etwa 20 % der Verkäufe der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller abdeckte, führte die Kommission zwei weitere Arten von Preisvergleichen durch, um die Zuverlässigkeit dieser Feststellung der Preisunterbietung zu bewerten.
- (296) In der zweiten Variante erweiterte die Kommission den Vergleich und bezog Biodiesel mit einer CFPP von rund 0 Grad (im Folgenden „FAME0“), der häufigsten Art von Biodiesel, die von den in die Stichprobe einbezogenen Unionsherstellern verkauft wird, in den Vergleich ein. Zu diesem Zweck wurden die Preise von FAME0 unter Berücksichtigung des Marktwerts der Differenz der physikalischen Eigenschaften nach unten korrigiert. Dieser Marktwert wurde anhand der Preisdifferenz zwischen FAME10 und FAME0 auf dem Unionsmarkt ermittelt. Dieser Vergleich umfasste 55 % aller Verkäufe des Wirtschaftszweigs der Union und ergab eine Unterbietung von 7,4 %.
- (297) Dieser Vergleich berücksichtigt, dass Biodiesel bei CFPP0 – FAME0 – in der Regel eine Mischung aus verschiedenen Arten von Biodiesel ist, die oft bis zu 20 % PME enthalten. Die Kommission war daher der Ansicht, dass der Verkaufspreis von FAME0 auf dem Unionsmarkt durch den Preis der beigemischten Biodiesel beeinflusst wird, und deshalb ist ein Vergleich angemessen, um den Vergleich mit der gleichartigen Ware (Like-for-like comparison) zu überprüfen.
- (298) In der dritten Variante verglich die Kommission alle Einfuhren der indonesischen ausführenden Hersteller mit allen Verkäufen der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller, unabhängig von der Produktart. Dieser Vergleich ergab eine Unterbietung von 17,5 % ⁽⁶³⁾.
- (299) Dieser Vergleich zeigte, dass die Einfuhren von PME aus Indonesien zu subventionierten Preisen den Preis der meisten auf dem Unionsmarkt verkauften Mischungen drückt.
- (300) Folglich zeigten alle drei Arten von Preisvergleichen eine signifikante Preisunterbietungsspanne. Unabhängig von der angewandten Methode stellte die Kommission daher vorläufig fest, dass die Preise der indonesischen Einfuhren die Preise des Wirtschaftszweigs der Union erheblich unterboten haben.
- (301) Zusätzlich untersuchte die Kommission in Erwägungsgrund 328, ob die Preise des Wirtschaftszweigs der Union durch die subventionierten Einfuhren unter Druck gerieten.

⁽⁶⁰⁾ WT/DS480/R European Union – Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia, Rn. 7.152.

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

⁽⁶²⁾ WT/DS480/R European Union – Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia, Rn. 7.160.

⁽⁶³⁾ In WT/DS480/R Rn. 7.160 machte Indonesien geltend, dass ein Vergleich zwischen indonesischen Einfuhren und gemischtem CFPP0-Biodiesel, der vom Wirtschaftszweig der Union verkauft wurde und 37 % aller Verkäufe der Union ausmachte, unzureichend sei. Indonesien argumentierte zudem, dass die Kommission die Verkaufspreise der verbleibenden 63 % der Unionsverkäufe hätte vergleichen sollen. Durch diesen Vergleich wird, genauso wie durch den in Erwägungsgrund 284 erwähnten Preisunterschied, bestätigt, dass es im UZ zu einer erheblichen Unterbietung gekommen ist.

4.4. Wirtschaftslage des Wirtschaftszweigs der Union

4.4.1. Allgemeine Bemerkungen

- (302) Nach Artikel 8 Absatz 5 der Grundverordnung umfasste die Untersuchung der Auswirkungen der gedumpte Einfuhren auf den Wirtschaftszweig der Union eine Bewertung aller Wirtschaftsindikatoren, die für die Lage des Wirtschaftszweigs der Union im Bezugszeitraum relevant waren.
- (303) Wie in den Erwägungsgründen 17 bis 20 erläutert, wurde zur Feststellung der Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union und der negativen Auswirkungen auf das Niveau der Verkaufspreise, die Absatzmengen, den Marktanteil und die Gewinne des Wirtschaftszweigs der Union mit einer Stichprobe gearbeitet.
- (304) Bei der Ermittlung der Schädigung unterschied die Kommission zwischen makroökonomischen und mikroökonomischen Schadensindikatoren. Die makroökonomischen Indikatoren bewertete die Kommission anhand der Daten in den Fragebogenantworten der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller und der Angaben des EBB.
- (305) Die Kommission überprüfte die Methodik der Erhebung der vom EBB übermittelten Daten und ob die Informationen durch geeignete Unterlagen und Forschungsverfahren untermauert waren.
- (306) Beide Datensätze wurden als repräsentativ für die wirtschaftliche Lage des Wirtschaftszweigs der Union angesehen.
- (307) Bei den makroökonomischen Indikatoren handelt es sich um: Produktion, Produktionskapazität, Kapazitätsauslastung, Verkaufsmenge, Marktanteil, Wachstum, Beschäftigung, Produktivität, Höhe der Subventionierung und Erholung von früherer Subventionierung bzw. früherem Dumping.
- (308) Bei den mikroökonomischen Indikatoren handelt es sich um: Durchschnittsstückpreise, Stückkosten, Arbeitskosten, Lagerbestände, Rentabilität, Cashflow, Investitionen, Kapitalrendite und Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten.

4.4.2. Makroökonomische Indikatoren

4.4.2.1. Produktionskapazität und Kapazitätsauslastung

- (309) Die Unionsgesamtproduktion, die Produktionskapazität und die Kapazitätsauslastung entwickelten sich im Bezugszeitraum wie folgt:

Tabelle 8

Produktionskapazität und Kapazitätsauslastung

	2015	2016	2017	UZ
Produktionskapazität (in t)	16 009 878	16 561 814	16 594 853	17 031 230
<i>Index</i>	100	103	104	106
Kapazitätsauslastung	74 %	72 %	79 %	77 %

Quelle: EBB

- (310) Die Produktionskapazität wurde im Bezugszeitraum langsam erhöht, um der wachsenden Nachfrage Rechnung zu tragen. Da der Wirtschaftszweig der Union jedoch aufgrund des erheblichen Anstiegs der subventionierten Einfuhren, insbesondere im Untersuchungszeitraum, nur sehr begrenzt vom Marktwachstum profitieren konnte, ist der Anstieg der Produktionskapazität deutlich geringer als das Wachstum der Nachfrage.
- (311) Ähnlich wie bei den Angaben über die Produktion in Erwägungsgrund 309, holt der EBB bei seinen Mitgliedern, einschließlich der nationalen Verbände, Daten zur Kapazität ein, und Informationen über die Kapazität von Nichtmitgliedern werden über andere, öffentlich zugängliche Quellen beschafft.
- (312) Ein signifikanter Teil der Kapazität, der als ungenutzt gilt, ist in den Angaben über die Produktionskapazität nicht enthalten. Der EBB erklärte, dass eine Reihe von installierten Biodieselanlagen seit mehreren Jahren nicht mehr in Betrieb seien und als langfristig stillgelegt betrachtet werden sollten. Diese Anlagen könnten, auch wenn nominell installiert, die Produktion erst nach längerer Zeit wieder aufnehmen, nachdem in die technische Anpassung investiert wurde.

- (313) Die Kapazitätsauslastung des Wirtschaftszweigs der Union stieg im Bezugszeitraum um drei Prozentpunkte von 74 % auf 77 %. Die höchsten Kapazitätsauslastungen verzeichnete der Wirtschaftszweig im Jahr 2017 und im Untersuchungszeitraum.

4.4.2.2. Verkaufsmenge und Marktanteil

- (314) Verkaufsmenge und Marktanteil des Wirtschaftszweigs der Union entwickelten sich im Bezugszeitraum wie folgt:

Tabelle 9

Verkaufsmenge und Marktanteil

	2015	2016	2017	UZ
Verkaufsmenge auf dem Unionsmarkt (in t)	11 305 117	10 920 665	13 004 462	12 741 791
<i>Index</i>	100	97	115	113
Marktanteil	95,9 %	95,5 %	91,6 %	81,5 %

Quelle: EBB, Ein- und Ausfuhrstatistiken

- (315) Die Verkaufszahlen des Wirtschaftszweigs der Union sanken zwischen 2015 und 2016, stiegen im Jahr 2017 an, fielen dann aber im Untersuchungszeitraum wieder leicht.
- (316) Die Faktoren, die die Verkäufe antreiben, sind dieselben, die den Unionsverbrauch antreiben. Das Absatzvolumen wurde in den Jahren 2015-2016 nicht wesentlich von den Einfuhren beeinflusst, was ein Grund für die eher stabile Absatzmenge und den stabilen Marktanteil war.
- (317) Der Wegfall der Zölle auf Einfuhren aus Indonesien veränderte das Marktgeschehen im Jahr 2018. Nach der Aufhebung der Zölle verlor der Wirtschaftszweig der Union im Vergleich zum Jahr 2016, insbesondere zwischen 2017 und dem Untersuchungszeitraum, einen Marktanteil von fast 15 %.

4.4.2.3. Wachstum

- (318) Während der Markt in der Union im Bezugszeitraum um 33 % wuchs, stiegen die Verkaufsmenge und die Produktion des Wirtschaftszweigs der Union nur um 13 % bzw. 11 %. Der Wirtschaftszweig der Union konnte daher während des Untersuchungszeitraums nur sehr begrenzt vom Marktwachstum profitieren, da ein erheblicher Teil dieses Wachstums durch steigende Einfuhrmengen, beispielsweise die subventionierten Einfuhren aus Indonesien, absorbiert wurde.

4.4.2.4. Beschäftigung und Produktivität

- (319) Beschäftigung und Produktivität entwickelten sich im Bezugszeitraum wie folgt:

Tabelle 10

Beschäftigung und Produktivität

	2015	2016	2017	UZ
Anzahl der Beschäftigten	2 763	2 762	2 733	2 841
<i>Index</i>	100	100	99	103
Produktivität (in t je Beschäftigten)	4 267	4 329	4 782	4 625
<i>Index</i>	100	101	112	108

Quelle: EBB

- (320) Die Beschäftigung des Wirtschaftszweigs der Union blieb im gesamten Bezugszeitraum stabil. Die Produktivität stieg zwischen 2016 und 2017 und sank dann leicht um vier Prozentpunkte.

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

- (321) Die subventionierten Einfuhren aus Indonesien werden in Anbetracht der großen Mengen und niedrigen Preise dieser Einfuhren wahrscheinlich beträchtliche Auswirkungen auf den Wirtschaftszweig der Union haben.
- (322) Am 26. November 2013 führte die EU endgültige Antidumpingzölle auf die Einfuhren von Biodiesel aus Indonesien ein. Diese Zölle lagen zwischen 8,8 % und 20,5 %.
- (323) Wie in Erwägungsgrund 282 dargelegt, wurden diese Antidumpingzölle im März 2018 aufgehoben, sodass die Einfuhren aus Indonesien deutlich zugenommen haben. Wie in Erwägungsgrund 280 erwähnt, erreichte der Marktanteil der indonesischen Einfuhren im Untersuchungszeitraum 3,3 %, und zwar fast ausschließlich in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums.
- (324) Infolge der zunehmenden Einfuhren zu niedrigen Preisen, die weit unterhalb derjenigen des Wirtschaftszweigs der Union lagen bzw. diese herabdrückten, erlitt der Wirtschaftszweig der Union Marktanteilsverluste und konnte nicht vom Marktwachstum profitieren.

4.4.3. Mikroökonomische Indikatoren

4.4.3.1. Preise und die Preise beeinflussende Faktoren

- (325) Die gewogenen durchschnittlichen Stückverkaufspreise, welche die in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller unabhängigen Abnehmern in der Union in Rechnung stellten, entwickelten sich im Bezugszeitraum wie folgt:

Tabelle 11

Verkaufspreise in der Union

	2015	2016	2017	UZ
Durchschnittlicher Stückverkaufspreis auf dem Gesamtmarkt der Union (in EUR/t)	715	765	832	794
<i>Index</i>	100	107	116	111
Produktionsstückkosten (in EUR/t)	728	767	827	791
<i>Index</i>	100	105	114	109

Quelle: In die Stichprobe einbezogene Unionshersteller

- (326) Der gewogene durchschnittliche Stückverkaufspreis, den die in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller unabhängigen Abnehmern in Rechnung stellten, stieg zwischen 2015 und 2017 um 16 % an. Die Preise sanken anschließend zwischen 2017 und dem Untersuchungszeitraum um fünf Prozentpunkte.
- (327) Die Produktionsstückkosten der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller folgten der Preisentwicklung und zogen zwischen 2015 und 2017 um 14 % an. Die Kosten sanken anschließend zwischen 2017 und dem Untersuchungszeitraum um fünf Prozentpunkte.
- (328) Der Biodieselmärkte ist ein preissensibler Rohstoffmarkt. In einem solchen Rohstoffmarkt übt eine Preisunterbietung von rund 10 % einen erheblichen Druck auf die Preise aus. Aufgrund dieses Preisdrucks konnte der Wirtschaftszweig der Union nicht von den sinkenden Kosten im Untersuchungszeitraum profitieren, da er diese Kostensenkung vollständig an seine Kunden weitergeben musste, um einen noch größeren Verlust von Marktanteilen zu vermeiden.
- (329) Infolgedessen konnte der Wirtschaftszweig der Union seine unbefriedigende Gewinnspanne aufgrund des Preisdrucks, der von erheblichen Mengen subventionierter Billigeinfuhren in einer ansonsten günstigen Marktsituation ausgeübt wurde, nicht verbessern.

4.4.3.2. Arbeitskosten

- (330) Die durchschnittlichen Arbeitskosten der Unionshersteller in der Stichprobe entwickelten sich im Bezugszeitraum wie folgt:

Tabelle 12

Durchschnittliche Arbeitskosten je Beschäftigten

	2015	2016	2017	UZ
Durchschnittliche Arbeitskosten je Beschäftigten (in EUR)	71 573	65 237	65 874	65 730
<i>Index</i>	100	91	92	92

Quelle: In die Stichprobe einbezogene Unionshersteller

- (331) Die durchschnittlichen Arbeitskosten sanken zwischen 2015 und 2016 und blieben anschließend bis zum Ende des Untersuchungszeitraums stabil.

4.4.3.3. Lagerbestände

- (332) Die Lagerbestände der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller entwickelten sich im Laufe des Bezugszeitraums wie folgt:

Tabelle 13

Lagerbestände

	2015	2016	2017	UZ
Schlussbestände (in t)	85 725	92 291	87 864	88 457
<i>Index</i>	100	108	102	103

Quelle: In die Stichprobe einbezogene Unionshersteller

- (333) Die Lagerbestände der in der Stichprobe einbezogenen Unionshersteller blieben im gesamten Bezugszeitraum relativ stabil. Da die betroffene Ware als Massenware angeboten wird, kann eine einzige Lieferung ein beachtliches Volumen von mehr als 10 000 Tonnen umfassen und je nach konkretem Transaktionsdatum einen erheblichen Einfluss auf den Lagerbestand haben. Daher sind die Lagerbestände ein weniger aussagekräftiger Indikator für den Wirtschaftszweig der Union.

4.4.3.4. Rentabilität, Cashflow, Investitionen, Kapitalrendite und Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten

- (334) Rentabilität, Cashflow, Investitionen und Kapitalrendite der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller entwickelten sich im Laufe des Bezugszeitraums wie folgt:

Tabelle 14

Rentabilität, Cashflow, Investitionen und Kapitalrendite

	2015	2016	2017	UZ
Rentabilität der Verkäufe in der Union an unabhängige Kunden (in % des Umsatzes)	- 0,1 %	0,9 %	0,8 %	0,8 %
<i>Index</i>	- 100	900	800	824
Cashflow (in EUR)	23 004 159	26 458 832	35 102 719	26 286 866
<i>Index</i>	100	115	153	114

	2015	2016	2017	UZ
Investitionen (in EUR)	19 697 707	8 039 845	38 946 892	13 265 279
<i>Index</i>	100	41	198	67
Kapitalrendite	- 3 %	18 %	16 %	17 %
<i>Index</i>	- 100	600	533	573

Quelle: In die Stichprobe einbezogene Unionshersteller

- (335) Die Kommission ermittelte die Rentabilität der drei in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller als Nettogewinn vor Steuern aus den Verkäufen der gleichartigen Ware an unabhängige Abnehmer in der Union in Prozent des mit diesen Verkäufen erzielten Umsatzes. Die Rentabilität basiert auf den Kosten der verkauften Produkte.
- (336) Die Rentabilität war im gesamten Bezugszeitraum nahezu kostendeckend und blieb unter 1 % des Umsatzes.
- (337) Trotz der niedrigen Gewinne erwirtschaftete der Wirtschaftszweig der Union im gesamten Bezugszeitraum einen positiven Cashflow aus seiner Geschäftstätigkeit. Er konnte seine Aktivitäten selbst finanzieren.
- (338) Der Wirtschaftszweig der Union setzte während des gesamten Bezugszeitraums seine Investitionstätigkeit fort. Die Investitionen schwankten während des gesamten Zeitraums stark und erreichten im Jahr 2017 ihren Höchststand.
- (339) Die Kapitalrendite wird als Gewinn in Prozent des Nettobuchwerts der Investitionen ausgedrückt. Die Kapitalrendite war niedrig, aber positiv, und der Wirtschaftszweig war zwischen 2016 und dem Ende des Untersuchungszeitraums gewinnbringend.
- (340) Durch die finanziellen Ergebnisse des Wirtschaftszweigs der Union in Bezug auf die Gewinne im Untersuchungszeitraum waren die Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten eingeschränkt.

4.4.4. Schlussfolgerung zur Schädigung

- (341) Die Einfuhren aus Indonesien waren im gesamten Bezugszeitraum bis März 2018, als die bestehenden Antidumpingzölle aufgehoben wurden, unbedeutend. Infolgedessen stiegen die Einfuhren im Untersuchungszeitraum deutlich an und erreichten 3,3 %.
- (342) Der Unionsverbrauch stieg im Bezugszeitraum stetig an und erreichte über den gesamten Zeitraum einen Anstieg um 33 %. Diese positive Entwicklung spiegelte sich nur teilweise in der Produktion und der Verkaufsmenge des Wirtschaftszweigs der Union wider, die im gleichen Zeitraum lediglich um 11 % bzw. 13 % stiegen. Infolgedessen gewannen die Einfuhren, auch aus Indonesien, an Marktanteilen.
- (343) Im Bezugszeitraum ergab sich aus den Schadensindikatoren ein gemischtes Bild. Die Produktion und der Verkauf des Wirtschaftszweigs der Union folgten in gewissem Maße der Marktnachfrage, konnten aber gegen Ende des Bezugszeitraums nur in sehr geringem Umfang vom Marktwachstum profitieren.
- (344) Die Investitionen schwankten im Verlauf des Bezugszeitraums. Die Zahl der Beschäftigten im Wirtschaftszweig der Union blieb im gesamten Bezugszeitraum stabil, was in Verbindung mit einer steigenden Produktion zu einer steigenden Produktivität je Beschäftigten führte.
- (345) Die Rentabilität des Wirtschaftszweigs der Union blieb jedoch im gesamten Bezugszeitraum gering. Dies deutet darauf hin, dass es dem Wirtschaftszweig der Union nicht gelungen ist, das Niveau einer normalen rentablen Geschäftstätigkeit zu erreichen.
- (346) Trotz eines durch den steigenden Verbrauch bedingten Anstiegs der Verkäufe und der Produktion zeigte der Wirtschaftszweig der Union keine Anzeichen für eine Verbesserung seiner wirtschaftlichen Lage. Auch wenn sich nicht mit Sicherheit feststellen lässt, ob im Untersuchungszeitraum eine bedeutende Schädigung vorgelegen hat, wird die Kommission prüfen, ob zumindest die Gefahr einer solchen Schädigung besteht.

5. DROHENDE SCHÄDIGUNG

5.1. Einleitung

- (347) Nach Artikel 8 Absatz 8 der Grundverordnung prüfte die Kommission, ob aufgrund der subventionierten Einfuhren aus Indonesien eine bedeutende Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union droht.

- (348) Bei der Analyse der drohenden bedeutenden Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union nach Artikel 8 Absatz 8 Unterabsatz 2 der Grundverordnung berücksichtigte die Kommission unter anderem folgende Faktoren:
- die Art der betreffenden Subventionen und ihre voraussichtlichen Auswirkungen auf den Handel;
 - eine erhebliche Steigerungsrate bei den subventionierten Einfuhren auf dem Markt der Union als Indiz für einen voraussichtlichen erheblichen Einfuhranstieg;
 - genügend frei verfügbare Kapazitäten beim Ausführer oder eine unmittelbar bevorstehende, erhebliche Ausweitung seiner Kapazitäten als Indiz für einen voraussichtlichen erheblichen Anstieg der subventionierten Ausfuhren in die Union, wobei zu berücksichtigen ist, in welchem Maße andere Ausfuhrmärkte zusätzliche Ausfuhren aufnehmen können;
 - die Frage, ob die Einfuhren zu Preisen getätigt werden, die einen erheblichen Preisrückgang verursachen oder Preiserhöhungen, die andernfalls eingetreten wären, verhindern und die Nachfrage nach weiteren Einfuhren voraussichtlich steigern würden;
 - die Lagerbestände.

5.2. Art der betreffenden Subventionen und ihre voraussichtlichen Auswirkungen auf den Handel

- (349) In Erwägungsgrund 263 kam die Kommission vorläufig zu dem Schluss, dass anfechtbare Subventionen gemäß den Bestimmungen der Grundverordnung vorliegen. Diese Subventionen belegen, dass die Einfuhren der betroffenen Ware staatlich unterstützt werden. Die erhebliche Preisunterbietung und der hohe Preisdruck, die während des Untersuchungszeitraums festgestellt wurden, dürften sich in naher Zukunft noch negativer auf die bereits im Untersuchungszeitraum beobachtete schwierige wirtschaftliche Lage des Wirtschaftszweigs der Union auswirken.
- (350) Darüber hinaus sorgen die von der indonesischen Regierung zur Unterstützung der einheimischen Biodieselbranche getroffenen Maßnahmen, wie in Erwägungsgrund 203 dargelegt, durch die niedrigeren Kosten für die Beschaffung von Rohpalmöl für eine anhaltend hohe Wettbewerbsfähigkeit der Biodieselausfuhren (wohingegen die Unionshersteller nicht von solch niedrigen Preisen profitieren können). In Anbetracht der Art der von der indonesischen Regierung ergriffenen Stützungsmaßnahmen ist daher absehbar, dass die subventionierten Einfuhren der betroffenen Ware sich auch weiterhin negativ auf die wirtschaftliche Lage des Wirtschaftszweigs der Union auswirken werden.

5.3. Erhebliche Steigerungsrate bei den subventionierten Einfuhren auf dem Markt der Union als Indiz für einen voraussichtlichen erheblichen Einfuhranstieg

- (351) Es besteht ein klarer Zusammenhang zwischen dem plötzlichen und deutlichen Anstieg der Einfuhren aus Indonesien in den Unionsmarkt seit März 2018 und dem Wegfall der Antidumpingzölle im selben Monat. Dies zeugt von der Fähigkeit der indonesischen ausführenden Hersteller, schnell auf die sich ändernden Marktbedingungen zu reagieren.
- (352) Angesichts der Attraktivität des Unionsmarktes für indonesische Ausfuhren war die Kommission daher der Ansicht, dass der erhebliche mengenmäßige Anstieg der Einfuhren von Biodiesel aus Indonesien nach der Aufhebung der Antidumpingzölle im März 2018 eine weitere Zunahme solcher Einfuhren sehr wahrscheinlich erscheinen lässt.

5.4. Genügend frei verfügbare Kapazitäten und Absorptionskapazität von Drittländern

- (353) Nach Angaben der indonesischen Regierung übersteigt die Produktionskapazität der indonesischen Biodieselhersteller den Inlandsbedarf ganz erheblich, nämlich um rund 300 %. Dabei handelt es sich zu mehr als der Hälfte um Kapazitätsreserven, die die indonesischen Ausführer ausführen müssen, wenn sie ihre derzeit niedrige Kapazitätsauslastung erhöhen wollen.
- (354) Die Kapazitätsreserven der indonesischen Biodieselhersteller im Untersuchungszeitraum werden auf rund 40 % des Unionsverbrauchs geschätzt. Diese Zahl basiert auf verifizierten Informationen der indonesischen Regierung.
- (355) Im November 2017 führten die USA vorläufige Antidumping- und Ausgleichszölle auf die Einfuhren von Biodiesel aus Indonesien ein. Sie wurden im April 2018 durch die endgültigen Zölle weitgehend bestätigt, wobei die Antidumpingzölle zwischen 92 % und 277 % lagen und die Ausgleichszölle zwischen 34 % und 65 %.

- (356) Aufgrund der Höhe der in den USA erhobenen Zölle kann dieser Markt keinen wesentlichen Teil der indonesischen Kapazitätsreserven aufnehmen. Es gibt keine anderen bekannten Ausfuhrmärkte, die die sehr großen indonesischen Kapazitätsreserven aufnehmen könnten, zumal auf die USA und die Union zusammen etwa zwei Drittel des weltweiten Biodieselvebrauchs entfallen.
- (357) Da es für die indonesischen Hersteller keine anderen bedeutenden Märkte gibt, werden sie ihre Kapazitätsreserven wahrscheinlich auf den Unionsmarkt lenken, was dem Wirtschaftszweig der Union weiteren Schaden zufügen wird.

5.5. Preisniveau der subventionierten Einfuhren

- (358) Der Biodiesel aus Indonesien, der im Untersuchungszeitraum auf den Unionsmarkt gelangte, wurde zu wesentlich niedrigeren Preisen eingeführt als zu denen des Wirtschaftszweigs der Union. Wie in Erwägungsgrund 294 erläutert, ermittelte die Kommission für den Untersuchungszeitraum gewogene durchschnittliche Preisunterbietungsspannen zwischen 6,0 % und 11,6 %. Bei einem Vergleich aller Warenkategorien ergibt sich ebenfalls eine Preisunterbietung, die zwischen 15 % und 17,5 % beträgt.

5.6. Höhe der Lagerbestände

- (359) Die Entwicklung der Lagerbestände der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller wird in Erwägungsgrund 332 ausführlich beschrieben. Wie bereits erläutert, ist die Höhe der Lagerbestände aufgrund der Tatsache, dass die betroffene Ware als Massenware angeboten wird, ein weniger aussagekräftiger Indikator für die Zwecke der Analyse einer drohenden Schädigung.

5.7. Schlussfolgerung

- (360) Aufgrund der Analyse der in Erwägungsgrund 348 aufgeführten Faktoren, die im Hinblick auf die Bewertung einer drohenden Schädigung berücksichtigt wurden, gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass sich die instabile wirtschaftliche Lage des Wirtschaftszweigs der Union wahrscheinlich durch die bevorstehenden und anhaltenden subventionierten Einfuhren von Biodiesel aus Indonesien weiter verschlechtern wird, was für die vorläufige Feststellung einer drohenden Schädigung nach Artikel 8 Absatz 8 der Grundverordnung spricht.

6. SCHADENSURSACHE

6.1. Auswirkungen der subventionierten Einfuhren

- (361) Wie in Erwägungsgrund 280 dargelegt, waren die in der Zeit von 2015 bis 2017 und in den ersten Monaten des Untersuchungszeitraums getätigten Einfuhren aus Indonesien in die Union nicht von Bedeutung. In der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums nahmen die Einfuhren jedoch deutlich zu. Wie in Erwägungsgrund 280 angegeben, betrug der Marktanteil der indonesischen Einfuhren im Untersuchungszeitraum 3,3 %. Wie in Erwägungsgrund 294 erläutert, wurden die Preise des Wirtschaftszweigs der Union durch die Biodieseleinfuhren aus Indonesien im Untersuchungszeitraum um mindestens 6,0 % bis 11,6 % unterboten; je nach dem zugrunde gelegten Ansatz könnte dieser Wert sogar noch höher ausfallen. Die Kommission stellte ferner fest, dass die indonesischen Biodieseleinfuhren die Preise des Wirtschaftszweigs der Union im Untersuchungszeitraum gedrückt haben.
- (362) Aufgrund des erheblichen und plötzlichen Anstiegs der subventionierten Einfuhren von indonesischem Biodiesel zu Preisen unter denen des Wirtschaftszweigs der Union verlor der Wirtschaftszweig der Union im Untersuchungszeitraum Marktanteile und konnte seine unbefriedigende Gewinnspanne in einer ansonsten günstigen Marktsituation nicht verbessern.
- (363) Daher kam die Kommission zu dem Schluss, dass sich diese subventionierten Einfuhren negativ auf die Lage des Wirtschaftszweigs der Union auswirken.
- (364) Zum einen verfügen die indonesischen Biodieselersteller über erhebliche Kapazitätsreserven, die auf den Unionsmarkt gelenkt werden können, zum anderen hat die Abschottung des zweitgrößten Ausfuhrmarktes Indonesiens – der USA – zu einer Umlenkung von Produktionsüberschüssen aus Indonesien in die Union geführt, auf die 40 % des weltweiten Verbrauchs entfallen. So ist die Union zum attraktivsten Bestimmungsort für subventionierte Einfuhren von Biodiesel aus Indonesien geworden – zulasten des Wirtschaftszweigs der Union.
- (365) Daher vertrat die Kommission die Auffassung, dass die subventionierten Einfuhren von indonesischem Biodiesel dazu führen, dass eine bedeutende Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union droht.

6.2. Sonstige bekannte Faktoren

- (366) Die Kommission prüfte auch, ob sich andere bekannte Faktoren – einzeln oder zusammen – dahin gehend auswirken können, dass der ursächliche Zusammenhang zwischen den subventionierten Einfuhren und der vorläufig festgestellten drohenden Schädigung aufgehoben oder bedeutungslos wird.

6.2.1. Einfuhren aus Drittländern

- (367) Abgesehen von den Einfuhren aus Indonesien entfiel im Bezugszeitraum lediglich auf die Einfuhren aus drei anderen Ländern – Argentinien, Malaysia und der Volksrepublik China (im Folgenden „VR China“) – ein bedeutender Marktanteil. Die Menge der Einfuhren aus anderen Drittländern entwickelte sich im Bezugszeitraum wie folgt:

Tabelle 15

Einfuhren aus Drittländern

Land		2015	2016	2017	UZ
Argentinien	Menge (in Tonnen)	31 340	0	394 005	1 525 081
	Index	100	0	1 257	4 866
	Marktanteil	0,3 %	0 %	2,8 %	9,8 %
	Durchschnittspreis	633	0	636	621
Malaysia	Menge (in Tonnen)	349 571	273 427	378 395	404 058
	Index	100	78	108	116
	Marktanteil	3,0 %	2,4 %	2,7 %	2,6 %
	Durchschnittspreis	880	975	1 007	899
VR China	Menge (in Tonnen)	1 159	38 496	217 313	272 146
	Index	100	3 320	18 742	23 472
	Marktanteil	0 %	0,3 %	1,5 %	1,7 %
	Durchschnittspreis	818	763	812	778
Alle anderen Länder außer Argentinien, Indonesien, Malaysia und VR China	Menge (in Tonnen)	90 620	169 864	181 209	174 938
	Index	100	187	200	193
	Marktanteil	0,8 %	1,5 %	1,3 %	1,1 %
	Durchschnittspreis	771	789	894	852

Quelle: Datenbank Surveillance 2

- (368) Der Marktanteil der Einfuhren aus Argentinien erreichte im Jahr 2017 2,8 % und stieg im Untersuchungszeitraum auf fast 10 %. Diese Einfuhren waren Gegenstand einer früheren Untersuchung, die zur Einführung eines endgültigen Ausgleichszolls⁽⁶⁴⁾ und zur Annahme von Verpflichtungsangeboten⁽⁶⁵⁾ im Februar 2019 führte. Die Untersuchung ergab, dass aufgrund der subventionierten Einfuhren am Ende des Untersuchungszeitraums, d. h. Ende 2017, seinerzeit eine bedeutende Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union drohte.

⁽⁶⁴⁾ 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).

⁽⁶⁵⁾ Durchführungsbeschluss (EU) 2019/245 der Kommission vom 11. Februar 2019 zur Annahme von Verpflichtungsangeboten im Anschluss an die Einführung endgültiger Ausgleichszölle auf die Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Argentinien (ABl. L 40 vom 12.2.2019, S. 71).

- (369) Die Einfuhren aus Argentinien waren in gewissem Maße für die negative Entwicklung einiger Schadensindikatoren verantwortlich, wie z. B. für den Verlust von Marktanteilen des Wirtschaftszweigs der Union und dafür, dass Letzterer nicht in vollem Umfang vom wachsenden Unionsverbrauch im Untersuchungszeitraum profitieren konnte. Insbesondere war im Untersuchungszeitraum der durchschnittliche Preis von 671 EUR pro Tonne für Einfuhren aus Indonesien höher als der Preis für Einfuhren aus Argentinien, der im Untersuchungszeitraum 621 EUR pro Tonne betrug.
- (370) Die drohende Schädigung durch die argentinischen Einfuhren in der Vergangenheit, vor allem auch durch deren sehr niedrige Preise, wurde durch die Einführung von Ausgleichszöllen und die Annahme von Verpflichtungsangeboten im Februar 2019 abgewendet. Somit stellen seither Einfuhren aus Indonesien den Hauptgrund für eine drohende Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union dar; die Einfuhren aus Argentinien wirken sich nicht dahin gehend auf den ursächlichen Zusammenhang zwischen den subventionierten Einfuhren und der drohenden bedeutenden Schädigung aus, dass dieser nicht mehr existent oder von untergeordneter Bedeutung wäre.
- (371) Die Einfuhren aus Malaysia bewegten sich im gesamten Bezugszeitraum mit einem Marktanteil zwischen 2,4 % und 3,0 % auf einem stabilen Niveau; ihre Preise waren deutlich höher (899 EUR pro Tonne) als die Indonesiens (671 EUR pro Tonne) und lagen sogar über den Verkaufspreisen der Union. Daher wird durch sie der ursächliche Zusammenhang nicht infrage gestellt.
- (372) Die Einfuhren aus der VR China stiegen im Bezugszeitraum kontinuierlich an und erreichten im Untersuchungszeitraum einen Marktanteil von 1,7 %. Die Einfuhren aus der VR China fallen jedoch mengenmäßig wesentlich geringer aus als die aus Indonesien, wobei ihre Preise deutlich höher sind (778 EUR pro Tonne) als die indonesischen Preise (671 EUR pro Tonne). Daher wird durch sie der ursächliche Zusammenhang nicht infrage gestellt.
- (373) Auf die Einfuhren aus anderen Drittländern als Argentinien, Indonesien, der VR China und Malaysia entfiel – zusammen genommen – zu keinem Zeitpunkt ein Marktanteil von mehr 1,5 %. Daher hätten die Einfuhren aus keinem dieser anderen Länder einen wesentlichen Einfluss auf den Wirtschaftszweig der Union haben können, insbesondere angesichts der begrenzten Mengen solcher Einfuhren.
- (374) Auf der Grundlage ihrer Analyse gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass durch die Einfuhren aus anderen Ländern im Untersuchungszeitraum der ursächliche Zusammenhang zwischen den subventionierten Einfuhren und der drohenden Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union nicht abgeschwächt wurde.

6.2.2. Ausfuhrleistung des Wirtschaftszweigs der Union

- (375) Keiner der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller führte im Bezugszeitraum Biodiesel aus. Die folgenden Ausfuhrstatistiken beruhen daher auf Eurostat-Daten und stellen eine Schätzung für den gesamten Wirtschaftszweig der Union dar. Bei den Daten handelt es sich um die veröffentlichten Daten über Ausfuhren von Biodiesel aus der EU unter den KN-Codes 3826 00 10 und 3826 00 90:

Tabelle 16

Ausfuhrleistung des Wirtschaftszweigs der Union

	2015	2016	2017	UZ
Ausfuhrmenge (in Tonnen)	199 740	336 394	323 085	462 368
Index	100	168	162	231

Quelle: Eurostat

- (376) Die Menge der Ausfuhren des Wirtschaftszweigs der Union war gering. Die Ausfuhren überstiegen in keinem Jahr des Bezugszeitraums 4 % des Umsatzes des Wirtschaftszweigs der Union. Die Ausfuhrleistung des Wirtschaftszweigs der Union kann nicht zu einer Abschwächung des ursächlichen Zusammenhangs zwischen den subventionierten Einfuhren und der drohenden Schädigung geführt haben.

6.3. Schlussfolgerung

- (377) Die Kommission stellte einen Zusammenhang zwischen den steigenden subventionierten Einfuhren aus Indonesien im Bezugszeitraum und der drohenden bedeutenden Schädigung fest.

- (378) Die Kommission untersuchte die Auswirkungen aller bekannten Faktoren auf die Lage des Wirtschaftszweigs der Union, wobei sie sie getrennt voneinander und isoliert von den schädigenden Auswirkungen der subventionierten Einfuhren aus Indonesien betrachtete.
- (379) Die Kommission stellte fest, dass die anderen ermittelten Faktoren wie die Einfuhren aus anderen Drittländern und die Ausfuhrleistung des Wirtschaftszweigs der Union den ursächlichen Zusammenhang nicht abschwächten – weder einzeln noch in ihrer Gesamtwirkung. Die Kommission stellte außerdem fest, dass die subventionierten Einfuhren aus Argentinien zwar auch ein Faktor waren, der während des Untersuchungszeitraums und kurz danach zur Gefahr einer Schädigung beitrug, dass dieses Problem jedoch in der Zwischenzeit durch die Einführung von Ausgleichszöllen und die Annahme von Verpflichtungsangeboten im Februar 2019 gelöst wurde.
- (380) Tatsächlich stiegen die Einfuhren aus Indonesien seit Februar 2019 weiter an, was ein Indiz dafür ist, dass sie nach wie vor der Hauptgrund für die drohende Schädigung sind.

Tabelle 17

Menge der Einfuhren (in Tonnen) aus Indonesien nach dem UZ

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

Quelle: Datenbank Surveillance 2

7. INTERESSE DER UNION

- (381) Gemäß Artikel 31 der Grundverordnung prüfte die Kommission, ob sie eindeutig zu dem Schluss kommen konnte, dass es nicht im Interesse der Union liegt, trotz der Feststellung einer schädigenden Subventionierung Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen, die dem Gesamtbetrag der anfechtbaren Subventionen in diesem Fall entsprechen. Die Kommission stützte sich bei der Ermittlung des Unionsinteresses auf eine Analyse aller beteiligten Interessen, einschließlich derjenigen des Wirtschaftszweigs der Union, der Einführer und der Verbraucher.

7.1. Interesse des Wirtschaftszweigs der Union

- (382) Biodiesel spielt eine wichtige Rolle bei den Bemühungen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen und zur Verbesserung der Nachhaltigkeit der Energieversorgung in der Europäischen Union.
- (383) Im Wirtschaftszweig der Union werden hauptsächlich landwirtschaftliche Erzeugnisse aus der Union als Ausgangsstoffe verwendet. Der vorgelagerte Agrarölsektor ist ebenfalls stark von der Biodieselbranche abhängig. Die Einfuhr von Biodiesel aus Indonesien würde daher nicht nur die Biodieselindustrie, sondern auch den Agrarsektor in der Union betreffen.
- (384) Die Kommission stellte fest, dass sich der Wirtschaftszweig der Union in einer angeschlagenen wirtschaftlichen Lage befindet, da er sich von dem zuvor erlittenen Dumping noch nicht erholt hat. Daher gelangte die Kommission vorläufig zu dem Schluss, dass die Einführung von Maßnahmen im Interesse des Wirtschaftszweigs der Union läge.

7.2. Interesse der unabhängigen Einführer

- (385) Wie in Erwägungsgrund 22 ausgeführt, beantworteten nur zwei unabhängige Einführer den Fragebogen der Kommission. Beide Einführer sprachen sich gegen die Einführung von Maßnahmen aus. Der Einführer Gunvor erklärte ferner, dass die Lage des Wirtschaftszweigs der Union durch ein ineffizientes Produktionssystem und -management verursacht werde.
- (386) Die Kommission merkt an, dass die Einführer von Biodiesel, einschließlich der beiden mitarbeitenden Unternehmen, sehr oft Händler auf dem Unionsmarkt sind, die nicht nur Biodiesel weltweit ein- und ausführen, sondern auch mit Biodiesel handeln, der von Unionsherstellern bezogen wird. Beide mitarbeitenden Einführer beziehen Biodiesel aus Indonesien, aus anderen Drittländern und vom Wirtschaftszweig der Union. Sie sind daher für ihren Geschäftsbetrieb nur bedingt auf Lieferungen aus Indonesien angewiesen.

- (387) Die Unionshersteller, insbesondere die größeren, greifen jedoch in hohem Maße auf ihre eigenen Vertriebskanäle zurück. Die Kommission geht daher nicht davon aus, dass die Einführer in der Lage wären, die von den Maßnahmen betroffenen Einfuhren vollständig durch Biodiesel zu ersetzen, der von Unionsherstellern bezogen wird.
- (388) Die Kommission gelangte zu dem Schluss, dass die Einführung von Zöllen nicht im Interesse der Einführer läge. Die möglichen negativen Auswirkungen auf die Einführer können jedoch zum Teil durch das gestiegene Volumen des Handels mit vom Wirtschaftszweig der Union bezogenem Biodiesel ausgeglichen werden.

7.3. Interesse der Verwender/Verbraucher

- (389) Trotz der ausdrücklichen Aufforderung in der Einleitungsbekanntmachung haben keine Nutzer oder Verbraucher an der Untersuchung mitgewirkt.
- (390) Biodiesel, ob eingeführt oder vom Wirtschaftszweig der Union hergestellt, wird von Herstellern von Dieselmotoren, d. h. von Raffinerien, gekauft. Aufgrund der in den Erwägungsgründen 273 und 274 genannten gesetzlichen Verpflichtungen müssen Raffinerien dem auf dem Markt verkauften Mineralöldiesel Biodiesel beimischen.
- (391) Daher ist es der Endverbraucher, der betroffen wäre, wenn der Dieselpreis an der Zapfsäule nach der Einführung von Maßnahmen steigen würde. Der Preis für Mineralöldiesel ist, mit seltenen Ausnahmen, niedriger als der Preis für Biodiesel. Da die Menge an Biodiesel, die dem Mineralöldiesel beigemischt wird, in der Regel nicht mehr als 10 % beträgt, wird der negative Effekt einer etwaigen Preiserhöhung bei Biodiesel vor der Weitergabe an den Verbraucher abgeschwächt.

7.4. Handelsverzerrende Auswirkungen von Subventionen/Wiederherstellung eines wirksamen Wettbewerbs

- (392) Nach Artikel 31 Absatz 1 der Grundverordnung sollte der Notwendigkeit, die handelsverzerrenden Auswirkungen der die Schädigung verursachenden Subventionen zu beseitigen und einen fairen Wettbewerb wiederherzustellen, besonders Rechnung getragen werden.
- (393) Die Untersuchung ergab, dass die indonesischen Hersteller erhebliche Mengen subventionierten Biodiesels zu künstlich niedrigen Preisen auf dem Unionsmarkt verkaufen. Wenn sich diese Situation fortsetzt, werden die indonesischen Ausführer ihren unfairen Wettbewerbsvorteil wahren und die ohnehin schon prekäre Lage des Wirtschaftszweigs der Union weiter schwächen. Infolgedessen wird sich die handelsverzerrende Wirkung der subventionierten indonesischen Einfuhren mit der Zeit verstärken und dem Wirtschaftszweig der Union weiterhin gleiche Wettbewerbsbedingungen verwehren.

7.5. Schlussfolgerung zum Interesse der Union

- (394) Die Kommission gelangte vorläufig zu dem Schluss, dass die Einführung von Zöllen die Auswirkung steigender Verbraucherpreise hätte. Aufgrund des begrenzten Gehalts an Biodiesel in dem von den Verbrauchern gekauften Endprodukt (in der Regel nicht mehr als 10 %) würde dieser negative Effekt für den Dieselmotorenpreis jedoch nur einem kleinen Teil der direkten Preisänderung bei Biodiesel entsprechen.
- (395) Aus diesen Gründen gelangte die Kommission vorläufig zu dem Schluss, dass es keine zwingenden Gründe für die Annahme gibt, dass es nicht im Interesse der Union liegt, Ausgleichsmaßnahmen einzuführen, die dem Gesamtbetrag der anfechtbaren Subventionen für die Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Indonesien entsprechen.

8. ZOLLAMTLICHE ERFASSUNG

- (396) Am 22. Mai 2019 stellten die Antragsteller einen Antrag auf zollamtliche Erfassung der Einfuhren aus Indonesien gemäß Artikel 24 Absatz 5 der Grundverordnung.
- (397) Die Antragsteller beantragten die zollamtliche Erfassung aus folgenden Gründen:
- Nachweis einer massiven Subventionierung der indonesischen Biodieselindustrie,
 - tatsächliches und erhebliches Risiko einer bedeutenden Schädigung, die schwer zu beheben wäre, wenn sich die Entwicklung der Einfuhren in gleichem Maße fortsetzt, und
 - Notwendigkeit, die Einfuhren so bald wie möglich zollamtlich zu erfassen, um ein erneutes Auftreten der Schädigung aufgrund der Saisonalität der Einfuhren auszuschließen.

- (398) Die Kommission prüfte den Antrag im Lichte des Artikels 16 Absatz 4 der Grundverordnung, in dem die Bedingungen für die Erhebung von Zöllen auf zollamtlich erfasste Einfuhren dargelegt sind. Bei der Prüfung durch die Kommission wurden auch die eingegangenen Stellungnahmen der indonesischen Regierung, des Einführers Gunvor und der Wilmar-Gruppe der ausführenden Hersteller zum Antrag auf zollamtliche Erfassung berücksichtigt.
- (399) Gemäß Artikel 16 Absatz 4 Buchstabe c der Grundverordnung muss die Kommission prüfen, ob ausreichende Beweise dafür vorliegen, dass kritische Umstände vorliegen, unter denen eine schwer wieder auszugleichende Schädigung durch massive, in einem verhältnismäßig kurzen Zeitraum getätigte Einfuhren einer Ware verursacht wird, der anfechtbare Subventionen im Sinne dieser Verordnung zugutekommen.
- (400) Darüber hinaus verpflichtet Artikel 16 Absatz 4 Buchstabe d der Grundverordnung die Kommission zu prüfen, ob es „notwendig erscheint, rückwirkend Ausgleichszölle auf diese Einfuhren zu erheben, um die Wiederholung einer solchen Schädigung auszuschließen“.
- (401) Wie in Abschnitt 4 dargelegt, kam die Kommission nicht zu dem Schluss, dass der Wirtschaftszweig der Union im Untersuchungszeitraum eine bedeutende Schädigung erlitten hat. Wie in den Abschnitten 5 und 6 dargelegt, stellte die Kommission vielmehr fest, dass eine Schädigung durch die subventionierten Einfuhren droht.
- (402) Somit konnte die Kommission nicht feststellen, dass eine schwer wieder auszugleichende Schädigung durch die subventionierten Einfuhren im Sinne des Artikels 16 Absatz 4 Buchstabe c der Grundverordnung verursacht wird.
- (403) Die Kommission gelangte daher zu dem Schluss, dass die Voraussetzungen für eine zollamtliche Erfassung nicht erfüllt waren.
- (404) Da der Kommission ausreichende Nachweise dafür vorliegen, dass die Anforderungen des Artikels 16 Absatz 4 Buchstabe c nicht erfüllt sind, hat sie die Einfuhren von Biodiesel aus Indonesien für den Vorunterrichtungszeitraum von drei Wochen nach Artikel 24 Absatz 5a der Grundverordnung zollamtlich nicht erfasst.

9. VORLÄUFIGE AUSGLEICHSMASSNAHMEN

- (405) Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen der Kommission zu Subventionierung, Schädigung, Schadensursache und Interesse der Union und gemäß Artikel 15 Absatz 1 der Grundverordnung sollte ein vorläufiger Ausgleichszoll auf die Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Indonesien eingeführt werden.

9.1. Vorläufige Maßnahmen

- (406) Vorläufige Ausgleichsmaßnahmen sollten gegenüber den Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Indonesien gemäß den Bestimmungen des Artikels 12 Absatz 1 der Grundverordnung eingeführt werden, wonach der vorläufige Zoll der vorläufig ermittelten Gesamthöhe der anfechtbaren Subventionen entsprechen muss.
- (407) Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen sollten folgende vorläufige Ausgleichszölle gelten, und zwar auf der Basis des CIF-Preises frei Grenze der Union, unverzollt:

Unternehmen	Vorläufiger 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 %

- (408) Die in dieser Verordnung aufgeführten unternehmensspezifischen Ausgleichszollsätze wurden auf der Grundlage der Feststellungen dieser Untersuchung festgesetzt. Mithin spiegeln sie die Lage der betreffenden Unternehmen während dieser Untersuchung wider. Diese Zollsätze gelten ausschließlich für die Einfuhren der betroffenen Ware mit Ursprung in dem betroffenen Land, die von den namentlich genannten juristischen Personen hergestellt wurde. Einfuhren der betroffenen Ware, die von anderen, nicht im verfügbaren Teil dieser Verordnung ausdrücklich genannten Unternehmen (einschließlich der mit den ausdrücklich genannten Unternehmen verbundenen Unternehmen) hergestellt wurde, sollten dem für „alle übrigen Unternehmen“ geltenden Zollsatz unterliegen. Für sie sollte keiner der unternehmensspezifischen Ausgleichszollsätze gelten.

- (409) Ein Unternehmen kann die Anwendung dieser unternehmensspezifischen Ausgleichszollsätze beantragen, falls es später seinen Namen ändert. Ein solcher Antrag ist an die Kommission zu richten. ⁽⁶⁶⁾ Er muss alle relevanten Informationen enthalten, aus denen hervorgeht, dass die Änderung nicht das Recht des Unternehmens berührt, in den Genuss des für dieses Unternehmen geltenden Zollsatzes zu kommen. Wenn die Umfirmierung des Unternehmens dieses Recht nicht berührt, wird eine Bekanntmachung über diese Änderung im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht.

10. AUSKÜNFTE IM VORLÄUFIGEN STADIUM

- (410) Im Einklang mit Artikel 29a der Grundverordnung unterrichtete die Kommission die interessierten Parteien über die geplante Einführung der vorläufigen Zölle. Diese Auskünfte wurden auch über die Website der GD HANDEL der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Den interessierten Parteien wurden drei Arbeitstage eingeräumt, um zur Richtigkeit der Berechnungen, über die sie unterrichtet worden waren, Stellung zu nehmen.
- (411) Stellungnahmen gingen von der Wilmar-Gruppe, der Permata-Gruppe und P.T. Ciliandra Perkasa ein. Die Kommission berücksichtigte die Stellungnahmen, die sich nach ihrer Auffassung auf Schreibfehler bezogen, und berichtigte die Werte entsprechend.

11. SCHLUSSBESTIMMUNGEN

- (412) Im Interesse einer ordnungsgemäßen Verwaltung wird die Kommission die interessierten Parteien auffordern, innerhalb einer vorgegebenen Frist schriftlich Stellung zu nehmen und/oder eine Anhörung durch die Kommission und/oder den Anhörungsbeauftragten für Handelsverfahren zu beantragen.
- (413) Die Feststellungen zur Einführung vorläufiger Zölle sind vorläufiger Natur und können im Rahmen der endgültigen Sachaufklärung geändert werden —

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

1. Es wird ein vorläufiger 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-Codes 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 vorläufige Ausgleichszölle auf den Nettopreis frei Grenze der Union, unverzollt:

Unternehmen	Vorläufiger 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. Die Überführung der in Absatz 1 genannten Ware in den zollrechtlich freien Verkehr in der Union ist von der Leistung einer Sicherheit in Höhe des vorläufigen Zolls abhängig.

4. Sofern nichts anderes bestimmt ist, finden die geltenden Zollvorschriften Anwendung.

⁽⁶⁶⁾ Europäische Kommission, Generaldirektion Handel, Direktion H, Rue de la Loi 170, 1040 Brüssel, Belgien.

Artikel 2

1. Stellungnahmen interessierter Parteien zu dieser Verordnung sind innerhalb von 15 Kalendertagen nach Inkrafttreten dieser Verordnung an die Kommission zu übermitteln.
2. Anhörungen bei der Kommission sind von interessierten Parteien innerhalb von fünf Kalendertagen nach Inkrafttreten dieser Verordnung zu beantragen.
3. Anhörungen beim Anhörungsbeauftragten für Handelsverfahren sind von interessierten Parteien innerhalb von fünf Kalendertagen nach Inkrafttreten dieser Verordnung zu beantragen. Anträge, die nach Ablauf dieser Frist eingereicht werden, werden vom Anhörungsbeauftragten geprüft, der über ihre Annahme entscheiden kann.

Artikel 3

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

Artikel 1 gilt für einen Zeitraum von vier Monaten.

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

Brüssel, den 12. August 2019

Für die Kommission
Der Präsident
Jean-Claude JUNCKER
