

II

(Niet-wetgevingshandelingen)

VERORDENINGEN

UITVOERINGSVERORDENING (EU) 2019/1344 VAN DE COMMISSIE

van 12 augustus 2019

tot instelling van een voorlopig compenserend recht op biodiesel van oorsprong uit Indonesië

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU) 2016/1037 van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2016 betreffende bescherming tegen invoer met subsidiëring uit landen die geen lid zijn van de Europese Unie ⁽¹⁾, en met name artikel 12,

Na raadpleging van de lidstaten,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

1.1. Inleiding

- (1) Op 6 december 2018 heeft de Europese Commissie (“de Commissie”) een antisubsidieonderzoek geopend met betrekking tot de invoer in de Europese Unie (“de Unie”) van biodiesel van oorsprong uit Indonesië (“het betrokken land”) op basis van artikel 10 van Verordening (EU) 2016/1037 van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2016 betreffende bescherming tegen invoer met subsidiëring uit landen die geen lid zijn van de Europese Unie (“de basisverordening”). Zij heeft daartoe een bericht van inleiding gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ⁽²⁾ (“het bericht van inleiding”).
- (2) De Commissie heeft het onderzoek geopend naar aanleiding van een klacht die op 22 oktober 2018 namens producenten die samen 32 % van de totale productie in de Unie voor hun rekening nemen, werd ingediend door de European Biodiesel Board (“EBB” of “de klager”). De klacht werd gesteund door producenten die samen 63 % van de totale productie van biodiesel in de Unie voor hun rekening nemen.
- (3) Vóór de opening van het antisubsidieonderzoek heeft de Commissie de Indonesische overheid ervan in kennis gesteld dat zij een door het nodige bewijsmateriaal gestaafde klacht had ontvangen en heeft zij de Indonesische overheid voor overleg uitgenodigd overeenkomstig artikel 10, lid 7, van de basisverordening. De Indonesische overheid heeft de uitnodiging aangenomen en het overleg heeft op 3 december 2018 plaatsgevonden. Tijdens het overleg en daaropvolgende uitwisselingen met de Indonesische overheid werd naar behoren nota genomen van de opmerkingen van de Indonesische overheid. Er kon echter geen overeenstemming worden bereikt.
- (4) Na de bekendmaking van het bericht van inleiding heeft de Commissie in dit verband opmerkingen ontvangen van de Wilmar Group (“Wilmar”), een producent-exporteur. Wilmar maakte in zijn opmerkingen kenbaar dat:
 - a) de klacht onvoldoende bewijsmateriaal inzake subsidiëring bevatte om een procedure in te leiden;
 - b) de Indonesische overheid geen subsidieregelingen ten gunste van de bedrijfstak voor biodiesel in het leven heeft geroepen, en
 - c) ook al zou worden vastgesteld dat de Indonesische overheid een subsidieregeling kende, Wilmar uit die regeling geen subsidie heeft ontvangen.

⁽¹⁾ PB L 176 van 30.6.2016, blz. 55.

⁽²⁾ PB C 439 van 6.12.2018, blz. 16.

- (5) De Indonesische overheid voerde in een later stadium van het onderzoek eveneens aan dat de klacht onvoldoende bewijsmateriaal inzake subsidiëring bevatte om een procedure in te leiden.
- (6) Ten aanzien van de verschillende subsidieregelingen die in de klacht zijn vermeld, stelde Wilmar zich op het voorlopige standpunt dat de EBB onvoldoende bewijsmateriaal voor het bestaan van subsidies heeft verstrekt en dat de klacht derhalve ongegrond is.
- (7) Onder bijzondere verwijzing naar de belasting en heffing bij uitvoer die door de Indonesische overheid voor ruwe palmolie worden ingesteld, voerde Wilmar aan dat de klager onvoldoende bewijsmateriaal heeft verstrekt voor het toevertrouwen van functies aan of het belasten met functies van Indonesische producenten van ruwe palmolie door de Indonesische overheid, zoals wordt vereist.
- (8) Wilmar voerde bovendien aan dat geen van de in de klacht vermelde subsidieregelingen uitvoersubsidies betreft. De vermeende subsidieregelingen zetten Indonesische producenten van biodiesel er bovendien niet toe aan biodiesel uit te voeren, maar zijn juist gericht op het realiseren van de binnenlandse doelstellingen van Indonesië voor bijmenging van biodiesel in minerale diesel ^(?).
- (9) Wilmar voerde tot slot aan dat de klacht onvoldoende bewijsmateriaal levert voor een dreiging van aanmerkelijke schade door de invoer van Indonesische biodiesel in de Unie en dat de invoer van Indonesische biodiesel in ieder geval niet tot dergelijke schade heeft geleid.
- (10) Wat betreft het bewijsmateriaal inzake schade veroorzakende subsidiëring in de inleidingsfase, heeft de Commissie de openbare versie van de klacht beschikbaar gesteld en gaf zij haar analyse van het in die fase beschikbare bewijsmateriaal in het memorandum over de toereikendheid van het bewijsmateriaal, op grond waarvan het onderzoek werd geopend. In tegenstelling tot wat Wilmar aanvoerde, was de Commissie van oordeel dat er voldoende bewijsmateriaal was voor het bestaan van schade veroorzakende subsidiëring en heeft zij dit in het memorandum onderbouwd.
- (11) Op 19 juni 2019 ontving de Commissie van Wilmar opmerkingen waarin onder meer werd gesteld dat voor de bedrijfstak van de Unie geen aanmerkelijke schade dreigde door de invoer van Indonesische biodiesel.
- (12) In het bericht van inleiding werd echter vermeld dat alle informatie met betrekking tot het stadium van de voorlopige bevindingen binnen zeventig dagen na de datum van publicatie van het bericht moest worden ingediend. Deze termijn liep af op 14 februari 2019. Het deel van de opmerkingen over dreiging van schade kon in het voorlopige stadium niet in aanmerking worden genomen en zal derhalve in het definitieve stadium van het onderzoek worden beoordeeld. Voorts werd in punt 5.2 van het bericht van inleiding gespecificeerd dat opmerkingen over de klacht (onder meer in verband met schade en oorzakelijk verband) uiterlijk 37 dagen na de datum van bekendmaking van dit bericht moesten worden ingediend. De belanghebbenden die na 14 februari 2019 schriftelijke opmerkingen hebben ingediend of gegevens hebben verstrekt, worden verzocht tegelijk met hun opmerkingen over de voorlopige maatregelen aan te geven of zij die schriftelijke opmerkingen of gegevens nog steeds relevant achten voor het onderhavige onderzoek, en op welke wijze met deze informatie in het definitieve stadium rekening moet worden gehouden.

1.2. Onderzoektijdvak en beoordelingsperiode

- (13) Het onderzoek naar de subsidiëring en schade had betrekking op de periode van 1 oktober 2017 tot en met 30 september 2018 ("het onderzoektijdvak" of "OT"). Het onderzoek naar ontwikkelingen die relevant zijn voor de schadebeoordeling had betrekking op de periode van 1 januari 2015 tot het einde van het onderzoektijdvak ("de beoordelingsperiode"). In voorkomend geval heeft de Commissie ook gegevens van na het onderzoektijdvak onderzocht.

1.3. Belanghebbenden

- (14) In het bericht van inleiding zijn de belanghebbenden uitgenodigd contact met de Commissie op te nemen om aan het onderzoek mee te werken. Daarnaast heeft de Commissie specifiek de klager, andere haar bekende producenten in de Unie, de haar bekende producenten-exporteurs en de Indonesische overheid, de haar bekende importeurs, leveranciers en gebruikers, handelaren, alsmede de haar bekende betrokken verenigingen op de hoogte gesteld van de opening van het onderzoek en hen verzocht daaraan mee te werken.
- (15) De belanghebbenden zijn in de gelegenheid gesteld om opmerkingen te maken over de opening van het onderzoek en te verzoeken om een hoorzitting met de Commissie en/of de raadadviseur-auditeur in handelsprocedures.

^(?) In deze verordening wordt onder minerale diesel een conventionele, fossiele diesel verstaan.

1.4. Steekproeven

- (16) In het bericht van inleiding heeft de Commissie verklaard dat zij mogelijk een steekproef van de belanghebbenden zou samenstellen overeenkomstig artikel 27 van de basisverordening.

1.4.1. Steekproef van producenten in de Unie

- (17) In haar bericht van inleiding heeft de Commissie meegedeeld dat zij een voorlopige steekproef van producenten in de Unie had samengesteld. Bij het samenstellen van de steekproef ging de Commissie uit van de grootste representatieve productiehoeveelheid die redelijkerwijs binnen de beschikbare tijd kon worden onderzocht.
- (18) De voorlopige steekproef bestond uit drie producenten in de Unie en vertegenwoordigde een brede geografische spreiding. De in de steekproef opgenomen producenten in de Unie vertegenwoordigden meer dan 18 % van de totale productiehoeveelheden van de bedrijfstak van de Unie. De Commissie heeft de belanghebbenden om opmerkingen ten aanzien van de voorlopige steekproef verzocht.
- (19) De Commissie heeft opmerkingen over de samenstelling van de voorlopige steekproef ontvangen van Wilmar. Wilmar heeft een opmerking gemaakt over de omvang van de steekproef, die zij met drie producenten niet groot genoeg vond, en heeft verzocht om een andere, uit twee producenten bestaande ondernemingsgroep, Biopetrol, aan de steekproef van producenten in de Unie toe te voegen.
- (20) De Commissie was van oordeel dat de steekproef met de drie grootste producenten van biodiesel in de Unie representatief is (ook geografisch gezien) en dat een grotere steekproef binnen de beschikbare tijd redelijkerwijs niet kon worden onderzocht. Het argument werd daarom afgewezen.

1.4.2. Steekproef van importeurs

- (21) Om de Commissie in staat te stellen te beslissen of een steekproef noodzakelijk was en, zo ja, deze samen te stellen, heeft de Commissie niet-verbonden importeurs verzocht de in het bericht van inleiding gevraagde informatie te verstrekken.
- (22) Twee niet-verbonden importeurs hebben de gevraagde informatie geleverd en hebben ermee ingestemd om in de steekproef te worden opgenomen. Eén van hen heeft verwaarloosbare hoeveelheden ingevoerd en heeft die tijdens het onderzoekstijdvak niet doorverkocht, zodat de Commissie uitsluitend de andere niet-verbonden importeur heeft onderzocht. Gezien het geringe aantal meewerkende niet-verbonden importeurs heeft de Commissie besloten dat een steekproef niet noodzakelijk is.

1.4.3. Steekproef van producenten-exporteurs in Indonesië

- (23) Om de Commissie in staat te stellen te beslissen of een steekproef noodzakelijk was en, zo ja, deze samen te stellen, heeft de Commissie alle producenten-exporteurs in Indonesië verzocht de in het bericht van inleiding gevraagde informatie te verstrekken. Daarnaast heeft de Commissie de Indonesische autoriteiten verzocht mogelijke andere producenten-exporteurs die geïnteresseerd zouden kunnen zijn in medewerking aan het onderzoek, aan te wijzen en/of contact met hen op te nemen.
- (24) Vier producenten-exporteurs uit het betrokken land hebben de verlangde informatie verstrekt en ermee ingestemd in de steekproef te worden opgenomen. De ondernemingen of groepen van ondernemingen die hebben gereageerd, vertegenwoordigden 100 % van de uitvoer naar de Unie tijdens het onderzoekstijdvak. Vanwege het beperkte aantal producenten-exporteurs en de hoge mate van medewerking heeft de Commissie besloten geen steekproef uit te voeren, maar alle Indonesische producenten-exporteurs aan een onderzoek te onderwerpen.

1.4.4. Antwoorden op de vragenlijsten en controlebezoeken

- (25) De Commissie heeft vragenlijsten gestuurd naar de Indonesische overheid, de vier producenten-exporteurs, de drie in de steekproef opgenomen producenten in de Unie en de twee niet-verbonden importeurs van biodiesel.
- (26) De Commissie heeft antwoorden op de vragenlijst ontvangen van de Indonesische overheid, alle groepen van producenten-exporteurs, alle in de steekproef opgenomen producenten in de Unie en de twee niet-verbonden importeurs.
- (27) De Commissie heeft alle gegevens die zij voor de vaststelling van subsidie, de (dreigende) schade als gevolg daarvan en het belang van de Unie nodig achtte, verzameld en gecontroleerd. Er heeft een controlebezoek plaatsgevonden bij de Indonesische overheid, het Ministerie van Handel van de Republiek Indonesië in Jakarta, waaraan ook ambtenaren van andere relevante ministeries hebben deelgenomen.

- (28) Op grond van artikel 26 van de basisverordening zijn controlebezoeken ter plaatse verricht bij de volgende ondernemingen:
- producenten in de Unie en verbonden ondernemingen:
- Masol Iberia Biofuel, S.L.U., El Grao (Castellón) en Campa Iberia S.A.U., Barcelona, Spanje;
 - Saipol, Grand-Couronne, Frankrijk;
 - Verbio Vereinigte BioEnergie AG, Leipzig, Duitsland;
- niet-verbonden importeur:
- Gunvor BV, Genève, Zwitserland (*);
- producenten-exporteurs in Indonesië en verbonden ondernemingen:
- Wilmar Group:
 - PT Wilmar Nabati Indonesia, Medan;
 - PT Wilmar Bioenergi Indonesia, Medan;
 - Wilmar Trading Pte. Ltd., Singapore;
 - Musim Mas Group:
 - PT Intibenua Perkasatama, Medan;
 - PT Musim Mas, Medan;
 - Inter-Continental Oils & Fats Pte. Ltd., Singapore;
 - Campa Iberia S.A.U., Barcelona, Spanje;
 - IM Biofuel Italy S.R.L., Milaan, Italië;
 - PT Ciliandra Perkasa, Jakarta, en First Resources Trading Pte. Ltd., Singapore;
 - Permata Group:
 - PT Pelita Agung Agrindustri, Medan;
 - PT Permata Hijau Palm Oleo, Medan;
 - Virgoz Oils & Fats Pte. Ltd., Singapore.
- (29) Naar aanleiding van de antwoorden op de vragenlijsten, de schriftelijke aanmaningen tot het verstrekken van de ontbrekende gegevens en de controlebezoeken, en zoals nader wordt toegelicht in de overwegingen 219 tot en met 227, heeft de Commissie vastgesteld dat de Indonesische overheid en Wilmar geen volledige medewerking aan het onderzoek verleenden. Meer in het bijzonder:
- a) PT Perkebunan Nusantara (“PTPN”), een producent van ruwe palmolie die volledig in handen is van de Indonesische overheid, niet binnen de gestelde termijn geantwoord op aanhangsel B bij de vragenlijst voor de Indonesische overheid, hoewel dit een van de ondernemingen was die verzocht was te antwoorden, en
 - b) heeft Wilmar niet volledig geantwoord op tabel 2 van de schriftelijke aanmaning tot het verstrekken van de ontbrekende gegevens, en verstrekke zij met name slechts een deel van de gevraagde gegevens.
- (30) Daarom heeft de Commissie aan zowel de Indonesische overheid als Wilmar een artikel 28-brief gestuurd met betrekking tot de specifieke informatie die zij niet hadden verstrekt. Met betrekking tot de ontbrekende informatie heeft de Commissie dan ook gebruikgemaakt van beschikbare gegevens.

2. BETROKKEN PRODUCT EN SOORTGELIJK PRODUCT

2.1. Betrokken product

- (31) Het betrokken product betreft door synthese en/of hydrobehandeling verkregen monoalkylesters van vetzuren en/of paraffinische gasoliën van niet-fossiele oorsprong, beter bekend als “biodiesel”, in zuivere vorm of in mengsels, van oorsprong uit Indonesië (“het betrokken product”).
- (32) Het onderzoek toonde aan dat biodiesel die in Indonesië wordt geproduceerd, voornamelijk palmoliemethylester (“palm oil methyl ester” — “PME”) is, een derivaat van palmolie. In de Unie geproduceerde biodiesel daarentegen is voornamelijk koolzaadmethylester (“rapeseed methyl ester” — “RME”), maar wordt ook van andere grondstoffen gemaakt, waaronder afvalolie en oliën van de eerste persing.

(*) De controle van de niet-verbonden importeur, die gevestigd is in Zwitserland, had betrekking op invoer in de Unie.

- (33) PME en RME behoren beide tot de categorie monoalkylesters van vetzuren. De term “ester” verwijst naar de omestering van plantaardige olie, namelijk het vermengen van de olie met alcohol, waardoor biodiesel en als nevenproduct glycerine ontstaan. De term “methyl” verwijst naar methanol, de meest gebruikte alcohol in het proces. Monoalkylesters van vetzuren zijn ook bekend als “methylesters van vetzuren” oftewel “MEVZ”.
- (34) PME en RME zijn weliswaar beide monoalkylesters van vetzuren, maar hebben deels verschillende fysische en chemische eigenschappen en met name een verschillend troebelingspunt (“Cold Filter Plugging Point” — “CFPP”). Het troebelingspunt is de temperatuur waarbij een brandstof verstopping van een brandstoffilter veroorzaakt door kristallisatie of gelatinering van bepaalde brandstofcomponenten. Voor RME kan het troebelingspunt – 14 °C zijn en voor PME circa 13 °C. De markt omschrijft biodiesel met een bepaald troebelingspunt vaak als FAMEX, bijvoorbeeld FAME0 of FAME5.
- (35) Het betrokken product is momenteel ingedeeld onder de GN-codes ex 1516 20 98 (Taric-codes 1516 20 98 21, 1516 20 98 29 en 1516 20 98 30), ex 1518 00 91 (Taric-codes 1518 00 91 21, 1518 00 91 29 en 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 en 1518 00 99 30), ex 2710 19 43 (Taric-codes 2710 19 43 21, 2710 19 43 29 en 2710 19 43 30), ex 2710 19 46 (Taric-codes 2710 19 46 21, 2710 19 46 29 en 2710 19 46 30), ex 2710 19 47 (Taric-codes 2710 19 47 21, 2710 19 47 29 en 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 en 3824 99 92 20), 3826 00 10 en ex 3826 00 90 (Taric-codes 3826 00 90 11, 3826 00 90 19 en 3826 00 90 30).

2.2. Soortgelijk product

- (36) Uit het onderzoek is gebleken dat de volgende producten dezelfde fysische, chemische en technische basiseigenschappen hebben en voor dezelfde basisdoeleinden worden gebruikt:
- het betrokken product;
 - het product dat in Indonesië wordt geproduceerd en aldaar op de binnenlandse markt wordt verkocht;
 - het product dat in de Unie door de bedrijfstak van de Unie wordt vervaardigd en verkocht.
- (37) De Commissie heeft geconcludeerd dat die producten daarom in het kader van dit onderzoek soortgelijke producten zijn in de zin van artikel 2, onder c), van de basisverordening.

3. SUBSIDIËRING

3.1. Subsidies en subsidieprogramma's die door het onderhavige onderzoek worden bestreken

- (38) Op basis van de beschikbare gegevens, waaronder de gegevens vervat in de klacht, het bericht van inleiding en de antwoorden op de vragenlijst van de Commissie, heeft de Commissie de vermeende subsidiëring door de Indonesische overheid via de volgende subsidieprogramma's onderzocht:
- rechtstreekse overdracht van middelen, zoals via het Biodiesel Subsidy Fund (subsidiefonds voor biodiesel) toegekende rechtstreekse subsidies;
 - overheidssteun aan de bedrijfstak voor biodiesel, onder meer door de levering van ruwe palmolie tegen een minder dan toereikende beloning;
 - overheidssteun aan de bedrijfstak voor biodiesel, onder meer door inkomsten waarvan de overheid afstand doet of die zij niet int, zoals vennootschapsbelastingvoordelen voor beursgenoteerde beleggingen, subsidies voor bedrijventerreinen, belastingvoordelen voor speerpuntindustrie, faciliteiten voor invoerrechten en btw-vrijstelling;
 - verstrekking van exportfinanciering en exportgaranties tegen preferentiële voorwaarden door de Indonesische Eximbank.

3.2. Overheidssteun aan de bedrijfstak voor biodiesel door rechtstreekse overdracht van middelen via het subsidiefonds voor biodiesel

3.2.1. De klacht en de subsidieregeling

- (39) De klager heeft aangevoerd dat de Indonesische overheid de bedrijfstak voor biodiesel ondersteunt door de Indonesische producenten van biodiesel subsidies te verstrekken ter grootte van het verschil tussen de referentieprijzen voor biodiesel van de Indonesische overheid en de prijs waarvoor oliemaatschappijen biodiesel kopen, namelijk de referentieprijzen voor dieselolie.

- (40) Uit het onderzoek bleek dat het subsidiefonds voor biodiesel, dat een onderdeel is van het palmolieplantagefonds (“Oil Palm Plantation Fund”), in 2015 bij presidentieel decreet 61/2015 is opgericht.
- (41) Bij presidentieel decreet 61/2015 werd een bureau, het Oil Palm Plantation Fund Management Agency (“het beheersbureau”), belast met de inning van uitvoerheffingen voor palmolieproducten krachtens decreet 133/PMK.05/2015 van de minister van Financiën.
- (42) De door de douaneautoriteiten via de uitvoerheffingen op palmolieproducten geïnde gelden vormen de middelen van het palmolieplantagefonds, dat formeel onder toezicht staat van het beheersbureau.
- (43) Hoe hoger een product in de waardeketen staat, hoe hoger de uitvoerheffing zal zijn: in het onderzoektijdvak bedroeg de uitvoerheffing voor ruwe palmolie 50 USD/ton en 20 USD/ton voor derivaten, waaronder biodiesel.
- (44) Bij presidentiële decreten 24/2016 en 26/2016 heeft de Indonesische overheid verduidelijkt dat het mandaat van het subsidiefonds voor biodiesel zich uitstrekt tot de aankoop en het gebruik van biodiesel op de binnenlandse markt. De Indonesische overheid bepaalt met name dat het palmolieplantagefonds aankopen van biodiesel door entiteiten die door overheidsinstanties zijn aangewezen, moet ondersteunen.
- (45) Meer in het bijzonder bepaalt artikel 9, lid 1, van presidentieel decreet 26/2016 dat “[d]e directeur-generaal van EBTKE de Petrofuel-entiteit aanwijst die wordt belast met de aankoop van biodiesel als bedoeld in artikel 4 in het kader van financiering door het beheersbureau van het fonds, met inachtneming van het beleid van de stuurgroep van het beheersbureau van het fonds”, en bepaalt artikel 9, lid 8, dat “[d]e directeur-generaal van EBTKE op basis van de machtiging van de minister als bedoeld in lid 7, namens de minister bepaalt: a) welke producenten van biodiesel zich zullen gaan bezighouden met de aankoop van biodiesel; b) welke hoeveelheid biodiesel aan iedere producent van biodiesel zal worden toegewezen”. Bovendien bestaat de stuurgroep van het beheersbureau uitsluitend uit ambtenaren van verschillende ministeries van de Indonesische overheid.
- (46) De producenten van biodiesel die voor deelname aan de gunning hebben gekozen en uit hoofde van dit decreet een quotum toegewezen hebben gekregen, zijn verplicht de maandelijke hoeveelheid biodiesel aan de zogenoemde Petrofuel-entiteit te verkopen. Tot dusver heeft de Indonesische overheid de volgende ondernemingen als Petrofuel-entiteit aangewezen:
- PT Pertamina (“Pertamina”), een olie- en gasmaatschappij van de staat, en
 - PT AKR Corporindo Tbk (“AKR”), een particuliere olie- en gasmaatschappij.
- (47) Het palmolieplantagefonds voorziet in een specifiek betalingsmechanisme waarbij Pertamina (en AKR voor bepaalde kleine hoeveelheden) de producenten van biodiesel de referentieprijzen voor diesel betaalt (in plaats van de werkelijke prijs voor biodiesel, die tijdens het onderzoektijdvak hoger zou zijn geweest), terwijl het verschil tussen deze referentieprijzen voor diesel en de referentieprijzen voor biodiesel door het beheersbureau uit het palmolieplantagefonds aan de producenten van biodiesel wordt betaald.
- (48) De referentieprijzen voor diesel en biodiesel wordt overeenkomstig artikel 19 van presidentieel decreet 61/2015 als volgt door de minister van Energie en Minerale Hulpbronnen vastgesteld:
- de referentieprijzen voor diesel wordt gebaseerd op de door Platts Singapore opgegeven olieprijzen (MOPS) ⁽⁵⁾ en de productiekosten van diesel in Indonesië;
 - overeenkomstig decreet 2026/2017 van de minister van Financiën wordt de referentieprijzen voor biodiesel gebaseerd op de binnenlandse prijs voor ruwe palmolie, vermeerderd met transformatiekosten (van 125 USD/Mt tot en met 5 mei 2017 en van 100 USD/Mt sinds die datum). Tijdens het controlebezoek heeft de Indonesische overheid uitgelegd dat het bedrag aan transformatiekosten dat bij de binnenlandse prijs voor ruwe palmolie wordt opgeteld, jaarlijks aan een evaluatie wordt onderworpen, wat niet noodzakelijkerwijs een wijziging van dat bedrag inhoudt. Zo lichtte de Indonesische overheid toe dat het bedrag aan transformatiekosten niet wordt gewijzigd als uit de jaarlijkse evaluatie blijkt dat dit bedrag nog passend is.
- (49) Meer in het bijzonder brengt iedere producent van biodiesel — waaronder alle producenten-exporteurs — de hoeveelheid biodiesel die de koper uit hoofde van de bijmengverplichting moet gebruiken, aan Pertamina (of AKR, naargelang het geval) in rekening en betaalt Pertamina (of AKR) de producent de referentieprijzen voor diesel voor die periode. Uit het onderzoek is gebleken dat veruit de meeste verkopen door de producenten van biodiesel werden gedaan aan Pertamina en voor een klein deel aan AKR. Bovendien waren de verkopen aan AKR volledig identiek aan de verkopen aan Pertamina wat betreft de prijzen en alle overige voorwaarden. Dientengevolge heeft de Commissie zich gericht op een analyse van de verkopen aan Pertamina.

⁽⁵⁾ MOPS (afkorting voor “Mean of Platts Singapore”) is een door S&P Global Platts gepubliceerde gemiddelde waarde van een reeks in Singapore verrichte prijsanalyses van aardolieproducten.

- (50) Om terugbetaling van het prijsverschil tussen de door Pertamina en AKR betaalde prijs (gebaseerd op de referentieprij voor diesel) en de referentieprij voor biodiesel te verkrijgen, moet de producent van biodiesel vervolgens voor dezelfde hoeveelheid een extra factuur naar het beheersbureau sturen, tezamen met een lijst van documenten. Nadat het beheersbureau deze factuur heeft ontvangen en inhoudelijk heeft gecontroleerd, moet het de betreffende producent van biodiesel het verschil betalen tussen de referentieprij voor diesel (betaald door Pertamina of AKR, naargelang het geval) en de voor die periode geldende referentieprij voor biodiesel.
- (51) In het kader van dit onderzoek heeft de Commissie onderzocht of de reeks maatregelen die de Indonesische overheid heeft vastgesteld om de Indonesische bedrijfstak voor biodiesel te ondersteunen via betalingen door het beheersbureau, een tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidie inhoudt.
- (52) Om het bestaan van een tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidie vast te stellen, moeten drie elementen aanwezig zijn: a) een financiële bijdrage of inkomens-/prijzensteun; b) een voordeel, en c) specificiteit (artikel 3 van de basisverordening).

3.2.2. Analyse

3.2.2.1. Financiële bijdrage

- (53) Allereerst heeft de Commissie vastgesteld dat in het onderzoekstijdvak alle producenten-exporteurs zich bezighielden met de aankoop van biodiesel en derhalve verplicht waren biodiesel aan Pertamina en AKR te verkopen. Ook heeft de Commissie geconstateerd dat in het onderzoekstijdvak de referentieprij voor biodiesel hoger was dan de referentieprij voor minerale diesel. Bijgevolg hebben in het onderzoekstijdvak alle producenten-exporteurs betalingen uit het palmolieplantagefonds ontvangen.
- (54) Artikel 3, lid 1, onder a), i), van de basisverordening bepaalt dat sprake is van een financiële bijdrage door de overheid wanneer een overheidspraktijk rechtstreekse overdracht van middelen inhoudt. Overeenkomstig het bepaalde in de WTO-overeenkomst inzake subsidies en compenserende maatregelen ("de SCM-overeenkomst") wordt in artikel 2 van de basisverordening onder "overheid" verstaan elke overheidsinstantie op het grondgebied van het land van oorsprong of van uitvoer.
- (55) De Beroepsinstantie van de WTO heeft in het verslag over de zaak "US – Anti-Dumping and Countervailing Duties (China)" vastgesteld dat onder "overheidsinstantie" een entiteit wordt verstaan die "overheidsgezag bezit, daarmee bekleed is of dit uitoefent" ⁽⁶⁾.
- (56) De Commissie heeft vastgesteld dat het palmolieplantagefonds is opgericht bij een handeling van de Indonesische overheid en dat aan het beheersbureau door de Indonesische overheid uitdrukkelijk de taak is toevertrouwd betalingen aan producenten van biodiesel te verrichten.
- (57) In de eerste plaats zijn de bevoegdheden van het palmolieplantagefonds bij artikel 11 van presidentieel decreet 66/2018 als volgt uitgebreid: "1) De geïnde middelen worden ingezet voor: a) de ontwikkeling van personele middelen voor palmolieplantages; b) het onderzoek en de ontwikkeling op het gebied van palmolieplantages; c) de promotie van palmolieplantages; d) de verjonging van palmolieplantages; en e) de faciliteiten en infrastructuur voor palmolieplantages. 2) Het gebruik van de middelen die zijn geïnd voor de belangen als bedoeld in lid 1, met inbegrip van de vervaardiging van palmolieproducten om te voldoen aan de behoefte aan levensmiddelen, de ontwikkeling van de downstreambedrijfstak voor palmolie en de aankoop en het gebruik van biodiesel."
- (58) In de tweede plaats bepaalt artikel 18, lid 1, van dit decreet uitdrukkelijk dat "het gebruik van middelen voor de voorziening met en het gebruik van biodiesel als bedoeld in artikel 11, lid 2, het verschil moet dekken tussen de marktindexprijs van diesel en de marktindexprijs van biodiesel".
- (59) De Commissie heeft derhalve geconstateerd dat de rechtshandelingen door middel waarvan het palmolieplantagefonds ten uitvoer wordt gelegd, uitdrukkelijk bevestigen dat de middelen ervan worden gebruikt ten gunste van de producenten van biodiesel.
- (60) Daartoe heeft de Indonesische overheid overeenkomstig artikel 1, lid 4, van presidentieel decreet 61/2015 het beheersbureau het recht verleend om de op palmolie en derivaten daarvan ingestelde uitvoerbelastingen en -heffingen te gebruiken en de verplichting opgelegd om biodiesel aan te kopen en te gebruiken. In de praktijk wordt de inning echter door de douaneautoriteiten uitgevoerd. De Commissie oordeelde derhalve dat het beheersbureau overheidsgezag bezit, daarmee bekleed is of dit uitoefent.

⁽⁶⁾ Verslag van de Beroepsinstantie, *United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS379/AB, 11 maart 2011, punt 317. Zie ook verslag van de Beroepsinstantie, *United States – Countervailing Duty Measures on Certain Products from China*, WT/DS437/AB/RW, aangenomen op 16 juli 2019, punt 5.96.

- (61) De Commissie stelde derhalve vast dat het hierboven omschreven rechtskader het beheersbureau daadwerkelijk de uitoefening van overheidsfuncties met betrekking tot de biodieselsector toevertrouwt. De Commissie stelde derhalve vast dat het beheersbureau optreedt als overheidsinstantie in de zin van artikel 2, onder b), van de basisverordening, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 1, onder a), i), van de basisverordening en in overeenstemming met de desbetreffende rechtspraak van de WTO.
- (62) Wat betreft de vereiste “rechtstreekse overdracht van middelen”, bleek uit het onderzoek dat het beheersbureau, na ontvangst van een factuur van de producenten van biodiesel vergezeld van alle benodigde documenten ⁽⁷⁾ en na het uitvoeren van passende controles, het verschuldigde bedrag (d.w.z. het verschil tussen de referentieprijzen voor diesel en de referentieprijzen voor biodiesel) rechtstreeks aan de producenten van biodiesel betaalt. De Commissie heeft verder opgemerkt dat noch door de Indonesische overheid, noch door de producenten-exporteurs wordt betwist dat het beheersbureau rechtstreekse betalingen in geld heeft gedaan aan/bankoverschrijvingen heeft verricht ten behoeve van producenten die biodiesel aan Pertamina en AKR hebben verkocht om het verschil te dekken tussen de referentieprijzen voor minerale diesel die door Pertamina en AKR werd betaald en de referentieprijzen voor biodiesel. De Commissie oordeelde derhalve dat de door het beheersbureau verleende subsidies neerkomen op een “rechtstreekse overdracht van middelen” in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), i), van de basisverordening.
- (63) Het argument van de Indonesische overheid dat de producent van biodiesel met volledig particuliere financiële middelen werd betaald door het beheersbureau, en er derhalve geen sprake was van een financiële bijdrage, moet in dit verband worden afgewezen. De Commissie heeft namelijk opgemerkt dat de basisverordening, in overeenstemming met de SCM-overeenkomst, geen rekening houdt met de herkomst of aard (publiek of particulier) van de door de overheid overgedragen middelen. Eerder moet voor een beoordeling van het bestaan van een financiële bijdrage rekening worden gehouden met de aard van de transactie waarmee iets van economische waarde door een overheid wordt overgedragen. Met andere woorden, waar het om gaat is dat de overdracht van middelen aan de staat kan worden toegerekend (anders dan particuliere middelen die naar keuze van particuliere marktdeelnemers worden gebruikt) ⁽⁸⁾. Er valt een breed scala aan transacties onder de betekenis van “financiële bijdrage” in artikel 1.1, punt a), onder 1). Overeenkomstig artikel 1.1, punt a), onder 1), i) en ii), kan een financiële bijdrage worden verstrekt door een rechtstreekse overdracht van middelen door een overheid of door afstand door de overheid van inkomsten die haar normaal toekomen ⁽⁹⁾. Zoals reeds uiteengezet, heeft het beheersbureau als overheidsinstantie aan de producenten van biodiesel rechtstreeks middelen overgedragen uit het palmolieplantagefonds, dat wordt gevoed door de verplichte inning van uitvoerheffingen en -belastingen bij publieke en particuliere marktdeelnemers, wat volledig beantwoordt aan de door de Beroepsinstantie gehanteerde definitie van financiële bijdrage.
- (64) In aanvulling op het voorgaande heeft de Commissie verder opgemerkt dat de middelen die het palmolieplantagefonds ter beschikking staan, afkomstig zijn van de inning van de op ruwe palmolie en derivaten daarvan ingestelde uitvoerheffingen en -belastingen. Tijdens het controlebezoek heeft de Indonesische overheid toegelicht dat de uitvoerheffing vóór uitvoer van de goederen door de douaneautoriteiten wordt geïnd, en ondanks haar argument dat de uitvoerheffing uitsluitend wordt geïnd om het palmolieplantagefonds te financieren, kon zij niet aantonen dat de inning plaatsvindt buiten de specifieke rekeningen van de begroting van de Indonesische overheid. De Commissie concludeerde bij gebrek aan bewijs van het tegendeel dat de heffing geïnd wordt in het kader van de algemene staatsbegroting. Dat de heffing vervolgens wordt overgedragen naar het palmolieplantagefonds is eenvoudigweg de wijze waarop de Indonesische overheid de uit de uitvoerheffingen en -belastingen verkregen overheidsinkomsten gebruikt. De middelen van het palmolieplantagefonds worden in ieder geval geïnd via door de Indonesische overheid ingestelde uitvoerheffingen en -belastingen en worden gecontroleerd door het beheersbureau. Daarom zijn dit overheidsmiddelen, ongeacht of zij een integraal onderdeel zijn van de staatsbegroting.
- (65) Ten aanzien van het argument van de Indonesische overheid dat de overdracht van middelen van het palmolieplantagefonds aan producenten van biodiesel de ontvangers ervan geen voordelen biedt omdat de producenten van biodiesel meer aan het palmolieplantagefonds hebben betaald dan zij eruit hebben ontvangen, merkt de Commissie het volgende op. In de eerste plaats reiken de bevoegdheden van het palmolieplantagefonds verder

⁽⁷⁾ Overeenkomstig artikel 13 van decreet 26/2006 van de minister van Energie en Minerale Hulpbronnen moeten de producenten van biodiesel de volgende documenten bij de factuur voegen: i) een kopie van het besluit van het directoraat-generaal hernieuwbare energie en energiebesparing (“EBTKE”) namens de minister, dat de onderneming zich mag bezighouden met de aankoop van biodiesel voor de betreffende hoeveelheid die is toegewezen op basis van de capaciteit van de betreffende producenten; ii) een kopie van de overeenkomst inzake de aankoop van biodiesel tussen Pertamina en de betreffende producent van biodiesel; iii) een door Pertamina en de betreffende producent van biodiesel ondertekende verklaring, voorzien van het stempel van de Indonesische overheid, waarin de plaats van levering, de geleverde/gedistribueerde hoeveelheid en het type biodiesel, alsook het bedrag aan vervoerskosten worden vermeld; en iv) een kopie van de overeenkomst tussen het beheersbureau van het fonds en de betreffende producent van biodiesel.

⁽⁸⁾ Verslag van de Beroepsinstantie, United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, WT/DS379/AB/R, aangenomen op 25 maart 2011, DSR 2011:V, blz. 2869, punten 284 en 309.

⁽⁹⁾ Verslag van de Beroepsinstantie, 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, aangenomen op 20 december 2005, DSR 2005:XXIII, blz. 11357, punt 52.

dan het ondersteunen van de bedrijfstak voor biodiesel. Het palmolieplantagefonds is eerder een uitdrukking van een breder beleid van de Indonesische overheid dat de hele waardeketen voor palmolie bestrijkt. Alle exporteurs van ruwe palmolie (en verwerkte goederen) dragen in feite aan het fonds bij door de heffing die zij betalen wanneer hun product wordt uitgevoerd. Ruwe palmolie kan worden gebruikt voor allerlei toepassingen, zoals voedselconsumptie, cosmetica en in de chemische industrie. De voor het palmolieplantagefonds geïnde uitvoerheffingen hangen daarom niet uitsluitend samen met de overdracht van middelen aan de bedrijfstak voor biodiesel en er kan geen automatische verrekening plaatsvinden.

- (66) In de tweede plaats en zoals reeds vermeld in overweging 64, komen de door het beheersbureau gebruikte middelen volledig uit de algemene begroting van de Indonesische overheid (en worden zij aan het palmolieplantagefonds toegewezen). De inning van de uitvoerheffing vindt plaats door de douane en de heffingen worden gestort in de algemene staatsbegroting. De gebruikte middelen zijn dan ook geen vrijwillige betalingen door producenten van biodiesel, die vervolgens geheel ten goede komen aan deze producenten (zonder dat zij daarover naar goeddunken kunnen beschikken, aangezien zij geen zeggenschap hebben over het gebruik dat van het palmolieplantagefonds wordt gemaakt). De Indonesische overheid int de middelen via verplichte uitvoerheffingen en -belastingen, waarvan sommige worden betaald door producenten van biodiesel, maar ook door producenten van ruwe palmolie en andere producenten van daaraan gelieerde producten. De Indonesische overheid besluit vervolgens deze middelen via het palmolieplantagefonds in te zetten ten gunste van de producenten van biodiesel.
- (67) Ook heeft de Commissie vastgesteld dat de producenten-exporteurs in hun antwoorden op de vragenlijst aangaven dat de meeste ruwe palmolie die wordt gebruikt bij de productie van biodiesel, lokaal wordt gewonnen en dat hierover geen uitvoerheffing of -belasting wordt betaald. Daarom ging de Commissie ervan uit dat de uitvoer van ruwe palmolie waarvoor de producenten-exporteurs (of beter gezegd de producenten waarmee zij verbonden zijn) uitvoerbelastingen en -heffingen betaalden, andere waardeketens dan de waardeketen voor biodiesel betrof.
- (68) De Commissie heeft derhalve geconcludeerd dat de door de Indonesische overheid op deze uitvoer geïnde uitvoerbelastingen en -heffingen derhalve geen verband houden met de bedrijfstak voor biodiesel als zodanig, zodat het argument van de Indonesische overheid dat het palmolieplantagefonds de begunstigden geen voordelen biedt omdat de producenten van biodiesel meer aan het palmolieplantagefonds hebben betaald dan zij eruit hebben ontvangen, wordt afgewezen. Anders dan de Indonesische overheid aanvoert, waren de producenten-exporteurs voor de waardeketen voor biodiesel beter af in die zin dat zij uit het palmolieplantagefonds meer ontvingen dan zij eraan moesten bijdragen.
- (69) In het licht van het voorgaande heeft de Commissie geconcludeerd dat de betalingen door het beheersbureau ten gunste van de biodieselproducenten worden beschouwd als "financiële bijdrage in de vorm van een rechtstreekse overdracht van middelen door de overheid" overeenkomstig artikel 3, lid 1, onder a), i), van de basisverordening. Vaststaat dat bij de aankoop van biodiesel door Pertamina en AKR overeenkomstig de bijmengvereisten het beheersbureau het verschil heeft betaald tussen de prijs die Pertamina en AKR hebben betaald (op basis van de referentieprijzen voor minerale diesel) en de (hogere) referentieprijzen voor biodiesel. In dit opzicht hebben de producenten van biodiesel van de Indonesische overheid een subsidie ontvangen die overeenkomt met dit verschil ⁽¹⁰⁾.

3.2.2.2. Voordeel

- (70) De Commissie oordeelde om de onderstaande redenen dat de rechtstreekse overdrachten door het beheersbureau een voordeel opleveren voor de producenten-exporteurs.
- (71) De situatie is in dat geval voor de producenten-exporteurs immers beter dan zonder de regeling. Eenvoudig gezegd komt de overdracht van middelen door het beheersbureau neer op subsidies, en de markt voorziet niet in kosteloze subsidies. Door deze subsidies verwerven de producenten van biodiesel een betere marktpositie dan anders het geval zou zijn geweest ⁽¹¹⁾. Zonder de regeling zouden de producenten van biodiesel door Pertamina en AKR alleen maar de prijs van minerale diesel betaald krijgen.
- (72) In het licht van het bovenstaande oordeelde de Commissie dat het geld dat het beheersbureau aan de producenten van biodiesel voor de verkochte biodiesel betaalde ter compensatie van het verschil tussen de door Pertamina betaalde referentieprijzen voor diesel en de referentieprijzen voor biodiesel, een voordeel is in de zin van artikel 3, lid 2, van de basisverordening.

⁽¹⁰⁾ Zie verslag van de Beroepsinstantie, 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, aangenomen op 24 mei 2013, DSR 2013:I, blz. 7, punten 5.119 en 5.120.

⁽¹¹⁾ Panelverslag, United States – Subsidies on Upland Cotton, WT/DS267/R, Add.1 tot en met Add.3 en Corr.1, aangenomen op 21 maart 2005, als gewijzigd bij verslag van de Beroepsinstantie WT/DS267/AB/R, DSR 2005:II, blz. 299, punt 7.1116.

3.2.2.3. Specificiteit

- (73) In de eerste plaats heeft de Commissie opgemerkt dat het palmolieplantagefonds beschikbaar is voor een beperkt aantal bedrijfstakken, die alle verband houden met de waardeketen voor ruwe palmolie. Deze beperking is het directe gevolg van de toepasselijke wetgeving. In de eerste plaats is ondersteuning van de waardeketen voor palmolie uitdrukkelijk het hoofddoel van presidentieel decreet 61/2015 tot oprichting van het palmolieplantagefonds. In de preambule van dit decreet wordt aangegeven dat het palmolieplantagefonds nodig is om de volgende reden: “om de voortdurende ontwikkeling van palmolieplantages te waarborgen, is een nationale strategie nodig die wordt gedragen door het beheer van middelen voor constante ontwikkeling van palmolieplantages”. In artikel 1 van dit decreet wordt verder bepaald dat “onder palmolieplantages alle activiteiten worden verstaan die betrekking hebben op het beheer van natuurlijke hulpbronnen, personele middelen, productiefaciliteiten, materieel en machines, teelt, oogst, verwerking en marketing in verband met palmolieplantages”.
- (74) Artikel 11 bepaalt verder dat “de geïnde middelen worden ingezet voor: a) de ontwikkeling van personele middelen voor palmolieplantages; b) het onderzoek en de ontwikkeling op het gebied van palmolieplantages; c) de promotie van palmolieplantages; d) de verjonging van palmolieplantages; en e) de faciliteiten en infrastructuren voor palmolieplantages”.
- (75) De Commissie heeft derhalve geconcludeerd dat het palmolieplantagefonds de jure specifiek is in de zin van artikel 4, lid 2, onder a), van de basisverordening, aangezien de wetgeving op grond waarvan de subsidieverlenende autoriteit handelt, de mogelijkheid om subsidie te verkrijgen uitdrukkelijk tot bepaalde ondernemingen beperkt, te weten die welke actief zijn in de waardeketen voor ruwe palmolie.
- (76) Ook al zou er de jure geen sprake zijn van specificiteit, de Commissie oordeelde hoe dan ook dat de Indonesische overheid het beheersbureau ermee belast de bedrijfstak voor biodiesel alleen de facto te ondersteunen. Uit de bewijzen die in de loop van het onderzoek zijn verzameld en die worden bedoeld in overweging 122, blijkt inderdaad dat het overgrote deel van het geld dat door het beheersbureau is betaald, bestemd is om de producenten van biodiesel het verschil tussen de MOPS en de referentieprijzen voor biodiesel te betalen.
- (77) De Commissie oordeelde derhalve dat de Indonesische overheid het palmolieplantagefonds zo beheert dat het de facto specifiek is. Overeenkomstig artikel 4, lid 2, onder c), van de basisverordening kan een subsidie de facto specifiek zijn als aan bepaalde criteria is voldaan, zoals het “gebruik van een subsidieprogrammering door een beperkt aantal bepaalde ondernemingen, gebruik ervan overwegend door bepaalde ondernemingen, de toekenning aan bepaalde ondernemingen van onevenredig hoge subsidiebedragen en de wijze waarop de subsidieverlenende autoriteit bij het besluit tot verlening van de subsidie van haar discretionaire bevoegdheid gebruikmaakt”. In dit geval merkte de Commissie op dat de handelwijze van het palmolieplantagefonds hierbij perfect aansluit. In het bijzonder, zoals hierboven is toegelicht, wordt het fonds voornamelijk gebruikt door de bedrijfstak voor biodiesel en heeft de subsidieverlenende autoriteit daarvoor van haar discretionaire bevoegdheid gebruikgemaakt.
- (78) Deze bevinding sluit ook aan bij de WTO-rechtspraak. In de zaak “EC and certain Member States – Large Civil Aircraft” heeft het panel verklaard dat “de gewone betekenis van het woord “overwegend”, “het belangrijkste of sterkste element vormend; heersend” inhoudt. Daarom kan “overwegend gebruik [van een subsidieprogrammering] door bepaalde ondernemingen” eenvoudigweg worden opgevat als een situatie waarin een subsidieprogrammering voornamelijk, of meestal, wordt gebruikt door bepaalde ondernemingen” ⁽¹²⁾. In die uitspraak heeft het panel verder verklaard dat “wanneer een subsidieprogrammering wordt toegepast in een economie die uit slechts enkele bedrijfstakken bestaat, het feit dat deze bedrijfstakken de belangrijkste begunstigden van een subsidieprogrammering kunnen zijn geweest, niet noodzakelijkerwijs hoeft te betekenen dat sprake is van “overwegend gebruik”. Het gebruik van de subsidieprogrammering door deze bedrijfstakken kan eenvoudigweg een weerspiegeling zijn van de beperkte diversificatie van de economische activiteiten binnen het gebied van de bevoegdheden van de subsidieverlenende autoriteit. Anderzijds zou dezelfde subsidieprogrammering in een sterk gediversifieerde economie, die voornamelijk, of meestal, wordt gebruikt door slechts enkele bedrijfstakken, een aanwijzing zijn voor “overwegend gebruik” ⁽¹³⁾. In het onderhavige geval is de subsidie uitsluitend beschikbaar voor de waardeketen voor palmolie, maar binnen deze bedrijfstak voor zeer uiteenlopende toepassingen. Indien de redenering van het panel echter wordt toegepast op de feiten van het onderhavige geval, is de Commissie van mening dat het feit dat het merendeel van het palmolieplantagefonds wordt gebruikt om betalingen van biodiesel te financieren, kan worden aangemerkt als “overwegend gebruik” zoals hierboven omschreven, aangezien de bedrijfstak voor biodiesel de voornaamste begunstigde is. De Commissie merkt voorts op dat de bedrijfstak voor biodiesel een van de vele bedrijfstakken in een gediversifieerde economie is ⁽¹⁴⁾ en dat het palmolieplantagefonds sinds de oprichting ervan vrijwel uitsluitend de bedrijfstak voor biodiesel ondersteunt.

⁽¹²⁾ WT/DS316/R van 30 juni 2010, *EC and certain Member States – Measure Affecting Trade In Large Civil Aircrafts*, punt 7.494.

⁽¹³⁾ WT/DS316/R van 30 juni 2010, *EC and certain Member States – Measure Affecting Trade In Large Civil Aircrafts*, punt 7.495.

⁽¹⁴⁾ Volgens recente gegevens van de Centrale Bank van Indonesië is geen enkele economische activiteit goed voor meer dan 20 % van het Indonesische bbp. Bronnen: <https://www.bi.go.id/en/iru/economic-data/real-sector/Contents/Default.aspx>, geraadpleegd op 17 juli 2019.

- (79) Gezien het bovenstaande heeft de Commissie daarom geconcludeerd dat de reeks maatregelen van de Indonesische overheid erop was gericht voordeel toe te kennen aan de binnenlandse bedrijfstak voor biodiesel. Zij zijn niet alleen de jure specifiek in de zin van artikel 4, lid 2, onder a), van de basisverordening, maar ook de facto specifiek in de zin van artikel 4, lid 2, onder c), van de basisverordening.

3.2.3. Conclusie

- (80) De Commissie heeft voorlopig geconcludeerd dat de Indonesische overheid de bedrijfstak voor biodiesel door middel van een reeks maatregelen steun heeft verleend, onder meer door rechtstreekse overdracht van middelen via het subsidiefonds voor biodiesel. De Indonesische overheid heeft de ontvangers een voordeel verleend dat specifiek is en dus neerkomt op een subsidie waartegen compenserende maatregelen kunnen worden ingesteld.

3.2.4. Berekening van de hoogte van de subsidie

- (81) Overeenkomstig artikel 5 van de basisverordening heeft de Commissie de hoogte van de tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidie voor elke producent-exporteur berekend in termen van het door de ontvanger daarmee verkregen voordeel waarvan het bestaan wordt vastgesteld in het onderzoektijdvak. Zij is voor het voordeel uitgegaan van het totale bedrag aan tijdens het onderzoektijdvak van het palmolieplantagefonds ontvangen subsidies. Overeenkomstig artikel 7, lid 2, van de basisverordening heeft de Commissie het bedrag van deze subsidies omgeslagen over de totale omzet uit de verkoop van biodiesel door de producenten-exporteurs in het onderzoektijdvak.
- (82) Het subsidiepercentage dat met betrekking tot deze reeks maatregelen voor het onderzoektijdvak voor de producenten-exporteurs voorlopig is vastgesteld, bedraagt:

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

3.3. Overheidssteun aan de bedrijfstak voor biodiesel, onder meer door de levering van ruwe palmolie tegen een minder dan toereikende beloning

3.3.1. De klacht en de subsidieregeling

- (83) In de klacht werd gesteld dat de prijzen voor ruwe palmolie in Indonesië zijn verstoord wegens het ingrijpen van de Indonesische overheid. De klacht hield met name in dat de Indonesische overheid een beleid heeft ingevoerd waarbij hoge uitvoerbelastingen werden ingesteld met betrekking tot ruwe palmolie. Ruwe palmolie is de belangrijkste grondstof voor de productie van biodiesel in Indonesië en vertegenwoordigt circa 85 % van de totale productiekosten van biodiesel. Volgens de klacht zorgt de Indonesische overheid er zo voor dat de prijs van grondstoffen voor de productie van biodiesel aanzienlijk lager blijft dan de wereldmarktprijzen, wat een voordeel oplevert voor de Indonesische producenten van biodiesel.
- (84) Bovendien heeft de Indonesische overheid volgens de klacht in mei 2015 een uitvoerheffing van 50 USD per ton op ruwe palmolie en een lagere heffing op downstream verwerkte palmolieproducten ingesteld, waarvan het specifieke tarief afhangt van het product.
- (85) De klager voerde aan dat door het instellen van hoge uitvoerbelastingen en -heffingen op ruwe palmolie, de Indonesische overheid de binnenlandse prijs voor palmolie in Indonesië drukt, waardoor de producenten van biodiesel een duidelijk voordeel verkrijgen. Bovendien worden particuliere producenten van ruwe palmolie zo aangemoedigd hun producten te verkopen aan Indonesische producenten van biodiesel. Om die reden beweert de klager dat de Indonesische overheid Indonesische producenten van palmolie toevertrouwt of ermee belast producenten van biodiesel ruwe palmolie te leveren tegen een minder dan toereikende beloning.
- (86) Uit het onderzoek is gebleken dat de Indonesische overheid inderdaad zowel een uitvoerbelasting als een uitvoerheffing op ruwe palmolie legt.

- (87) De uitvoerbelasting werd voor het eerst ingesteld in 1994. Sinds de instelling ervan is zij een aantal keren gewijzigd. In de laatste versie (decreet 140/PMK.010/2016) bestaat de uitvoerbelasting uit een progressief tarief voor ruwe palmolie en voor 22 andere producten, waaronder biodiesel (waaraan consequent een lager tarief wordt toegekend dan aan ruwe palmolie). Indonesische exporteurs betalen een progressieve belasting die samenhangt met de referentieprij van de Indonesische overheid voor de uitvoer van ruwe palmolie. Indien de referentieprij van de Indonesische overheid voor de uitvoer dus stijgt, stijgt ook het uitvoertarief.
- (88) Bij een referentieprij lager dan 750 USD per ton is het toepasselijke tarief van de uitvoerbelasting 0 %. In het onderzoektijdvak bleef de prijs van ruwe palmolie beneden 750 USD per ton en hoefde dus geen uitvoerbelasting te worden betaald.
- (89) Naast het uitvoerbelasting stelde de Indonesische overheid in het onderzoektijdvak een uitvoerheffing voor ruwe palmolie en de downstreamproducten in. De uitvoerheffing in het onderzoektijdvak bedroeg 50 USD per ton voor ruwe palmolie en 20 USD per ton voor biodiesel.
- (90) Behalve door de uitvoerbelasting en -heffing op ruwe palmolie en downstreamproducten grijpt de Indonesische overheid ook op de markt voor ruwe palmolie in doordat zij de facto via de overheidsonderneming PTPN de binnenlandse prijzen voor ruwe palmolie controleert en daardoor verzekert dat ruwe palmolie tegen kunstmatig lage prijzen wordt verkocht. Bovendien verleent de Indonesische overheid subsidies aan producenten van ruwe palmolie om ervoor te zorgen dat zij zich houden aan het beleid om ruwe palmolie tegen kunstmatig lage prijzen te verkopen.

3.3.2. Toepassing van artikel 28, lid 1, van de basisverordening

- (91) De Commissie heeft de Indonesische overheid ervan in kennis gesteld dat zij bij het onderzoek naar het bestaan en de omvang van de vermeende steun aan de bedrijfstak voor biodiesel, onder meer door de levering van ruwe palmolie tegen een minder dan toereikende beloning, wellicht gebruik zou moeten maken van de beschikbare gegevens overeenkomstig artikel 28, lid 1, van de basisverordening.
- (92) Bij de opening van het onderzoek heeft de Commissie de Indonesische overheid verzocht aanhangsel B van de antisubsidievragenlijst (vragenlijst voor leveranciers van palmolie) op te sturen naar alle producenten en distributeurs van palmolie die palmolie hebben geleverd aan de producenten-exporteurs. Aanhangsel B bestaat uit een Word-document ("Appendix B Input supplier Palm Oil") en een Excel-bestand ("Mini questionnaire intended for Suppliers"). Naar aanleiding van een verzoek van de Indonesische overheid en gezien het grote aantal ondernemingen dat de voornaamste input voor het betrokken product levert, heeft de Commissie, om geen afbreuk te doen aan de goede samenwerking en ten minste enkele relevante gegevens voor het onderzoek te verzamelen, per e-mail van 7 januari 2019 ingestemd met een beperking van het verzoek en de Indonesische overheid verzocht aanhangsel B en de minivragenlijst op te sturen naar de tien grootste leveranciers van ruwe palmolie in termen van hoeveelheid per producent-exporteur.
- (93) De Commissie heeft in haar schriftelijke aanmaning van 1 maart 2019 aan de Indonesische overheid tot het verstrekken van de ontbrekende gegevens akte genomen van het feit dat zij geen antwoord op aanhangsel B van de vragenlijst heeft ontvangen van de leveranciers van palmolie van PT Musim Mas, PT Intibenua Perkasatama, PT Pelita Agung Agrindustri en PT Permata Hijau Palm Oleo. De Commissie benadrukte met name dat zij zelfs geen antwoord had ontvangen van de staatsleverancier van ruwe palmolie, met inbegrip van PTPN. Andere leveranciers van ruwe palmolie, waaronder die welke verbonden zijn met de producenten-exporteurs, hebben aan dat verzoek voldaan.
- (94) In haar antwoord op de schriftelijke aanmaning stelde de Indonesische overheid dat zij aan haar verplichting om aanhangsel B en minivragenlijsten naar de betreffende Indonesische leveranciers van ruwe palmolie op te sturen, had voldaan. Als bewijs daarvan legde de Indonesische overheid bewijsstukken van de post in de vorm van ontvangstbewijzen van de desbetreffende Indonesische leveranciers van ruwe palmolie over. Er werd geen verder bewijs geleverd van pogingen van de Indonesische overheid om contact met deze leveranciers, met name PTPN, op te nemen. Een vergelijkbare verklaring werd gegeven tijdens het controlebezoek bij de Indonesische overheid. Desondanks heeft PTPN nooit een naar behoren ingevuld aanhangsel B bij de Commissie ingediend.
- (95) Bijgevolg heeft de Indonesische overheid niet de benodigde informatie en bewijzen over de vermeende levering door de overheid van ruwe palmolie tegen een minder dan toereikende beloning verstrekt waar de Commissie om had verzocht in haar vragenlijst en tijdens het controlebezoek.
- (96) Door de gebrekkige medewerking kon de Commissie niet alle informatie verzamelen die zij relevant achtte voor haar bevindingen in dit onderzoek. Meer in het bijzonder kon de Commissie van de Indonesische overheid geen informatie over de markt voor palmolie verkrijgen die gebaseerd is op rechtstreeks door de leveranciers van ruwe palmolie verstrekte gegevens en heeft zij geen volledig beeld van de rol die PTPN in deze markt speelt ten aanzien van de bedrijfstak voor biodiesel.

- (97) De Indonesische overheid voerde aan dat zij geaggregeerde gegevens over PTPN had verstrekt, waaronder de gegevens waar in aanhangsel B van de vragenlijst om werd verzocht. In dit verband stelde de Commissie vast dat de Indonesische overheid in de vragenlijst inderdaad gegevens over PTPN heeft verstrekt, onder meer met betrekking tot haar beheersstructuur, jaarverslagen en transactiegegevens. De Commissie merkte echter op dat zij niet de precieze informatie heeft ontvangen waar zij in aanhangsel B van de vragenlijst om heeft verzocht. Aan de hand daarvan zou zij zich namelijk een volledig beeld van de rol van PTPN en van de andere relevante producenten op de markt voor palmolie hebben kunnen vormen.
- (98) Na ontvangst van de brief waarin zij werd geïnformeerd over de mogelijke toepassing van artikel 28 van de basisverordening, heeft de Indonesische overheid op 30 juni 2019 een antwoord verstrekt met betrekking tot aanhangsel B voor PTPN. De Commissie heeft echter opgemerkt dat het antwoord geruime tijd na het verstrijken van de uiterste datum voor de indiening van die informatie (12 maart 2019, door de Commissie verlengd tot en met 14 maart 2019) is ingediend en nadat het controlebezoek aan de Indonesische overheid had plaatsgevonden. Zij is derhalve van oordeel dat het antwoord niet tijdig is verstrekt en niet controleerbaar is, en dat de Indonesische overheid niet naar beste vermogen heeft gehandeld in de zin van artikel 28 van de basisverordening.
- (99) Bij gebreke van informatie van de Indonesische overheid waaruit het tegendeel blijkt, heeft de Commissie zich voor haar bevindingen in verband met die aspecten van het onderzoek gedeeltelijk gebaseerd op de beschikbare gegevens overeenkomstig artikel 28 van de basisverordening.

3.3.3. Analyse

- (100) Om het bestaan van een tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidie vast te stellen, moeten drie elementen aanwezig zijn: a) een financiële bijdrage of inkomens-/prijzensteun; b) een voordeel, en c) specificiteit (artikel 3 van de basisverordening) ⁽¹⁵⁾.
- (101) Met betrekking tot het eerste element heeft de Commissie geanalyseerd of de door de Indonesische overheid vastgestelde reeks maatregelen leidt tot een financiële bijdrage in de vorm van een levering van ruwe palmolie van overheidswege tegen een minder dan toereikende beloning aan de Indonesische producenten-exporteurs van biodiesel in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), van de basisverordening, en/dan wel of de door de Indonesische overheid vastgestelde reeks maatregelen onder de categorie inkomens-/prijzensteun van de bedrijfstak voor biodiesel valt overeenkomstig artikel 3, lid 1, onder b), van de basisverordening.

3.3.3.1. Financiële bijdrage

- (102) Allereerst heeft de Commissie opgemerkt dat alle producenten-exporteurs ruwe palmolie op de binnenlandse markt hebben gekocht van hetzij verbonden hetzij niet-verbonden ondernemingen teneinde deze te verwerken tot geraffineerde, gebleekte en ontgeurde palmolie en vervolgens tot biodiesel.
- (103) Artikel 3, lid 1, onder a), iv), tweede streepje, van de basisverordening bepaalt dat een financiële bijdrage bestaat wanneer een overheid: "aan een particulier lichaam een of meer van de onder i), ii) en iii) genoemde soorten functies toevertrouwt of dat lichaam daarmee belast, welke functies zij normaal zelf zou vervullen en de praktijk in werkelijkheid niet afwijkt van praktijken die overheidsinstanties plegen te volgen". Van de in artikel 3, lid 1, onder a), iii), van de basisverordening beschreven soort functies is sprake wanneer "de overheid goederen levert of diensten biedt, niet bestaande uit algemene infrastructuur, of goederen aankoopt ...". Deze bepalingen weerspiegelen hetgeen is bepaald in artikel 1.1, punt a), onder 1), iii) en iv), van de SCM-overeenkomst en moeten worden geïnterpreteerd en toegepast in het licht van de desbetreffende WTO-rechtspraak.
- (104) Het WTO-panel in de zaak "US – Export Restraints" ⁽¹⁶⁾ heeft bepaald dat de gewone betekenis van de twee woorden "toevertrouwen" en "belasten" in artikel 1.1, punt a), onder 1), iv), van de SCM-overeenkomst vereist dat de handeling van de overheid duidelijk een notie van delegeren (in het geval van toevertrouwen) of opdragen (in het geval van belasten) inhoudt. Het panel heeft het "argument betreffende oorzaak en gevolg" van de VS verworpen en verzocht om een expliciete en positieve handeling die delegeren of opdragen inhoudt.

⁽¹⁵⁾ Zie voor een vergelijkbare analyse Uitvoeringsverordening (EU) 2016/387 van de Commissie van 17 maart 2016 tot instelling van een definitief compenserend recht op buizen en pijpen van nodulair gietijzer (eveneens bekend als gietijzer met bolgrafiet), van oorsprong uit India (PB L 73 van 18.3.2016, blz. 1).

⁽¹⁶⁾ Panelverslag, VS – Export Restraints (WT/DS194/R), verspreid op 29 juni 2001, punt 8.29.

- (105) In een latere zaak ⁽¹⁷⁾ was de beroepsinstantie echter van oordeel dat de vervanging van de woorden “toevertrouwt” en “belast” door “delegeren” en “opdragen” te streng is als norm. Volgens de beroepsinstantie komt “toevertrouwen van functies” voor wanneer een overheid een verantwoordelijkheid geeft aan een particulier lichaam, en verwijst “belasten met functies” naar situaties waarin de overheid haar gezag uitoefent ten aanzien van een particulier lichaam.
- (106) In beide gevallen gebruikt de overheid een particulier lichaam als gemachtigde om de financiële bijdrage te leveren en “in de meeste gevallen kan men verwachten dat het toevertrouwen van functies aan of het belasten met functies van een particulier lichaam gepaard gaat met een vorm van dreiging of aansporing”. Tegelijkertijd mogen leden overeenkomstig artikel 1.1, punt a), onder 1), iv) van de SCM-overeenkomst geen compenserende maatregelen instellen tegen producten “indien de overheid louter haar algemene regelgevende bevoegdheden uitoefent” of indien tussenkomst van de overheid “al dan niet een bepaald resultaat als gevolg kan hebben, enkel gebaseerd op de gegeven feitelijke omstandigheden en op de uitoefening van vrije keuze door de deelnemers aan die markt”. Het toevertrouwen van of het belasten met functies impliceert eigenlijk “een actievere rol van de overheid dan louter aansporing”.
- (107) Bovendien heeft de WTO niet overwogen dat “het laten van een discretionaire bevoegdheid aan een particulier lichaam noodzakelijkerwijs onverenigbaar is met het toevertrouwen van functies aan of het belasten met functies van dat particuliere lichaam [...]” ⁽¹⁸⁾. Ofschoon er gevallen kunnen zijn waarin de omvang van de discretionaire bevoegdheid van het particuliere lichaam zodanig is dat het onmogelijk wordt om te concluderen dat aan dit particuliere lichaam functies zijn toevertrouwd of dat het met functies is belast (om een bepaalde taak uit te voeren), betreft dit een feitelijke/bewijskwestie die van geval tot geval moet worden beoordeeld.”
- (108) In lijn met deze WTO-uitspraken geldt dat niet alle overheidsmaatregelen waardoor voordelen worden verkregen, gelijk staan aan een financiële bijdrage in de zin van artikel 3 van de basisverordening en artikel 1.1, punt a), van de SCM-overeenkomst. Er moet bewijs zijn van een overheidsbeleid of -programma ter bevordering van de onderzochte bedrijfstak (in dit specifieke geval de bedrijfstak voor biodiesel/biobrandstoffen) door het uitoefenen van gezag over of het geven van verantwoordelijkheid aan openbare of particuliere lichamen (hier de producenten van ruwe palmolie) om ruwe palmolie aan de bedrijfstak voor biodiesel te leveren tegen een minder dan toereikende beloning.
- (109) Kort samengevat behelzen de toepasselijke WTO-uitspraken het volgende:
- i) de beoordeling of er sprake is van een “financiële bijdrage” in de zin van artikel 1.1, punt a), onder 1), van de SCM-overeenkomst moet toegespitst zijn op de aard van het overheidsoptreden, en niet zozeer op de effecten of de resultaten van het overheidsoptreden ⁽¹⁹⁾. Met andere woorden, het is algemeen aanvaard dat overheden als regelgevers tussenbeide komen in de markt en daarbij effecten teweegbrengen op de markt en voor de marktdeelnemers. In die zin kan een overheid bijvoorbeeld legitiem uitvoerbelastingen instellen om inkomsten te genereren wanneer een grondstof zeer concurrerend is op de internationale markten. Het instellen van uitvoerbeperkingen is daarentegen niet legitiem wanneer duidelijk wordt dat het gebruik van een dergelijk instrument, samen met andere mechanismen om grondstoffen in het binnenland te houden en leveranciers te dwingen onder de marktprijzen te verkopen, deel uitmaakt van een bredere regeling die door de overheid is opgezet ter ondersteuning van een bepaalde bedrijfstak of reeks van bedrijfstakken teneinde hun concurrentievermogen te vergroten. Derhalve is de aard van het overheidsoptreden, met inbegrip van de context, het voorwerp en het doel ervan, relevant voor de beoordeling inzake het element “financiële bijdrage”;
 - ii) voor “toevertrouwen” of “belasten” moet er sprake zijn van een expliciete en positieve handeling die gericht is tot een bepaalde partij in verband met een bepaalde taak of plicht, hetgeen sterk verschilt van de situatie waarin een overheid op een of andere wijze tussenbeide komt in de markt, wat al dan niet een bepaald resultaat kan hebben gezien de feitelijke omstandigheden en de uitoefening van de vrije keuze door de deelnemers op die markt. Uiteindelijk is de kernvraag achter de begrippen “toevertrouwen” of “belasten” de vraag of het gedrag in kwestie, d.w.z. de financiële bijdrage in de vorm van de levering van goederen tegen een minder dan toereikende beloning, kan worden toegerekend aan de overheid of nog steeds de vrije keuze van de particuliere marktdeelnemers is in het licht van marktoverwegingen, zoals regelgevende beperkingen ⁽²⁰⁾;

⁽¹⁷⁾ WT/DS296/AB/R van 27 juni 2005, United States – Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) from Korea, punten 110 en 111. In WT/DS299/R van 17 juni 2005, European Communities – Countervailing Measures on Dynamic Random Access Memory Chips from Korea, punt 7.25, is een vergelijkbare benadering gevolgd.

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

⁽¹⁹⁾ Panelverslag, VS – Export Restraints (WT/DS194/R), verspreid op 29 juni 2001, punten 8.33-8.34.

⁽²⁰⁾ Panelverslag, VS – Export Restraints, punten 8.29-8.31.

- iii) artikel 1.1, punt a), onder 1), iv), van de SCM-overeenkomst is in wezen een anti-ontwijkingsbepaling en daarom is het voor de vaststelling van het “toevertrouwen van functies” of “belasten met functies” noodzakelijk dat de overheid verantwoordelijkheid aan een particulier lichaam geeft of haar gezag over een particulier lichaam uitoefent om een financiële bijdrage te leveren. In de meeste gevallen kan men verwachten dat het toevertrouwen van functies aan of het belasten met functies van een particulier lichaam gepaard gaat met een vorm van dreiging of aansporing, wat dan weer kan dienen als bewijs van het toevertrouwen van functies of het belasten met functies ⁽²¹⁾. Waarschijnlijk zullen overheden echter andere middelen tot hun beschikking hebben om gezag uit te oefenen over een particulier lichaam en sommige van deze middelen kunnen “subtieler” zijn dan “opdragen” of houden mogelijk niet dezelfde mate van dwang in ⁽²²⁾;
- iv) er moet een “aantoonbaar verband” bestaan tussen het overheidsoptreden en het gedrag van het particuliere lichaam ⁽²³⁾. Er is geen reden waarom een geval van toevertrouwen van functies of belasten met functies door de overheid niet gebaseerd zou mogen zijn op indirect bewijs (zoals impliciete en informele handelingen die delegeren of opdragen inhouden), mits dit bewijs overtuigend en onweerlegbaar is ⁽²⁴⁾. In dit verband kan bewijs van het voornemen van de overheid om de downstreambedrijfstaking te ondersteunen (bv. door middel van openbaar gemaakte beleidsmaatregelen, overheidsbeslissingen of andere overheidsmaatregelen) of van het bestaan van andere overheidsmaatregelen met het oog op een bepaald resultaat op de markt (bv. een uitvoerbeperking in combinatie met een overheidsmaatregel die marktdeelnemers die aan deze beperking zijn onderworpen, verhindert een voorraad van hun producten aan te leggen) relevant zijn om te bepalen of er sprake is van een “financiële bijdrage” in de zin van artikel 1.1, punt a), onder 1), iv), van de SCM-overeenkomst (met name als een indirecte manier voor de overheid om goederen te leveren, zoals bepaald in iii)). In sommige omstandigheden kunnen “richtsnoeren” van een overheid inhouden dat een particulier lichaam met functies wordt belast ⁽²⁵⁾. De aanwezigheid van bepaalde effecten op de markt (zoals prijsverlagingen) kan ook een factor zijn waarmee rekening moet worden gehouden, samen met alle andere beschikbare bewijzen, waaronder de mogelijkheid om op die effecten te anticiperen in een bepaalde context. Ten slotte kan een particulier lichaam, afhankelijk van de omstandigheden, besluiten om een functie die hem is toevertrouwd of waarmee het is belast, niet uit te voeren, ondanks de mogelijke negatieve gevolgen die daaruit kunnen voortvloeien. Overigens wil dit op zich niet zeggen dat aan het particuliere lichaam geen functies zijn toevertrouwd of dat het niet met functies is belast ⁽²⁶⁾.
- (110) In overeenstemming met die rechtspraak heeft de Commissie een bijzonder nauwkeurig onderzoek gevoerd naar de aard van de interventie van de Indonesische overheid, d.w.z. of deze inhoudt dat aan producenten van ruwe palmolie functies worden toevertrouwd of dat deze met functies worden belast, de aard van de lichamen waaraan functies worden toevertrouwd, d.w.z. of de producenten van ruwe palmolie particuliere lichamen zijn in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), iv), van de basisverordening, en naar het optreden van de lichamen waaraan functies zijn toevertrouwd of die met functies zijn belast, d.w.z. of de producenten van ruwe palmolie waaraan functies werden toevertrouwd of die met functies werden belast ruwe palmolie hebben geleverd aan de Indonesische bedrijfstaking voor biodiesel tegen een minder dan toereikende beloning en zij derhalve hebben gehandeld als een gemachtigde van de Indonesische overheid. De Commissie heeft bovendien gecontroleerd of de uitgevoerde functie normaal door de overheid zou worden vervuld, d.w.z. of het leveren van ruwe palmolie aan producenten van biodiesel in Indonesië tegen een minder dan toereikende beloning een normale activiteit van de overheid is, en of een dergelijke functie in werkelijkheid niet afwijkt van de normale praktijken van overheden, d.w.z. of het werkelijke leveren van ruwe palmolie door producenten in werkelijkheid afwijkt van wat de overheid zelf zou hebben gedaan.
- 3.3.3.2. Toevertrouwen van functies aan of belasten met functies van producenten van ruwe palmolie door de Indonesische overheid
- (111) In het licht van de in de overwegingen 104 tot en met 109 besproken WTO-rechtspraak heeft de Commissie eerst geanalyseerd of de steun van de Indonesische overheid aan de Indonesische bedrijfstaking voor biodiesel daadwerkelijk een doelstelling van het overheidsbeleid is en niet louter een “bijkomend gevolg” van de uitoefening van haar algemene regelgevende bevoegdheden. Tijdens het onderzoek werd met name onderzocht of de vastgestelde prijsverstoringen deel uitmaakten van de doelstellingen van de overheid of dat de lagere prijzen van ruwe palmolie veeleer een “onwillekeurig” bijkomend gevolg waren van de algemene overheidsregulering.
- (112) De steun aan de bedrijfstaking voor biodiesel berust op een aantal maatregelen en voornamelijk op de uitvoerbeperking en -heffing op ruwe palmolie, maar ook op het subsidiefonds voor biodiesel.
- (113) De uitvoerbeperkingregeling voor ruwe palmolie is in 1994 door de Indonesische overheid ingevoerd en heeft vervolgens verschillende belangrijke wijzigingen ondergaan.

⁽²¹⁾ Verslag van de Beroepsinstantie, VS – DRAMS (WT/DS296/AB/R), verspreid op 27 juni 2005, punt 116.

⁽²²⁾ Verslag van de Beroepsinstantie, VS – DRAMS, punt 115.

⁽²³⁾ Verslag van de Beroepsinstantie, VS – DRAMS, punt 112.

⁽²⁴⁾ Zie panelverslag, Korea – Commercial Vessels (WT/DS273/R), verspreid op 7 mei 2005, punt 7.373.

⁽²⁵⁾ Verslag van de Beroepsinstantie, VS – DRAMS (WT/DS296/A/R), punt 114.

⁽²⁶⁾ Verslag van de Beroepsinstantie, VS – DRAMS (WT/DS296/A/R), punt 124.

- (114) Het oorspronkelijke doel van de uitvoerbelasting was het zekerstellen van de lokale vraag naar en het waarborgen van de prijsstabiliteit van bakolie. Het doel van decreet 128/PMK.011/2011 was het beschermen van het binnenlandse aanbod van bakolie en het ontwikkelen van producerende bedrijfstakken downstream. In dit decreet werd het volgende bepaald: “in het kader van de downstreamondersteuning van de bedrijfstak voor palmolie met als doel de toegevoegde waarde downstream te vergroten, moet het tarief van de uitvoerrechten worden geherstructureerd”.
- (115) De Indonesische uitvoerbelastingregeling heeft sinds 1994 verschillende wijzigingen ondergaan, onder meer wijzigingen van de minimumprijs voor ruwe palmolie waarvoor de uitvoerbelasting zou gelden, tariefwijzigingen en wijzigingen in de manier waarop het tarief uit een percentage van verkoopprijzen wordt berekend naar een nominaal bedrag. De uitvoerbelasting werd oorspronkelijk ingesteld bij decreet 439/KMK.017/1994 van het Ministerie van Financiën. Bij decreet 300/KMK.01/1997 van juli 1997 werd de methode voor de berekening van de uitvoerbelasting gewijzigd en werd over de uitvoer van ruwe palmolie een belasting geheven tussen 7,5 % en 22,5 %, afhankelijk van de referentieprijs van de Indonesische overheid. In september 2007 werd de methode voor de berekening van de uitvoerbelasting verder herzien bij decreet 94/PMK.011/2007 en decreet 128/PMK.011/2011. In het meest recente decreet 13/2017, dat in het onderzoektijdvak van toepassing was, stelt het Ministerie van Financiën een progressief tarief voor de uitvoerbelasting vast tussen 0 USD per ton — als de internationale prijs voor ruwe palmolie lager is dan 750 USD — en 200 USD per ton — als de prijs van ruwe palmolie hoger is dan 1 250 USD.
- (116) In het onderzoektijdvak en overeenkomstig decreet 13/2017 wordt de uitvoerbelasting op ruwe palmolie en andere palmolieproducten uitgedrukt in USD in plaats van een percentage van de prijs. Bovendien zal de Indonesische uitvoerbelasting in werking treden zodra de referentieprijs van de overheid een bepaald peil overstijgt. Derhalve vragen, zoals de Indonesische overheid heeft aangevoerd in de context van het Amerikaanse onderzoek ⁽²⁷⁾, “hogere uitvoerprijzen om hogere tarieven”. Bijgevolg heeft de Indonesische overheid het exportstelsel rechtstreeks gekoppeld aan de internationale prijzen voor ruwe palmolie en zich niet laten leiden door andere belangen, zoals productieniveaus of gevolgen voor het milieu. Hieruit volgt dat de gevolgen voor de prijzen die door de producenten-exporteurs worden betaald, niet incidenteel zijn, maar het directe en beoogde resultaat zijn van de maatregelen van de Indonesische overheid ⁽²⁸⁾. Overeenkomstig de in het onderzoektijdvak geldende wetgeving was het volgende tarief voor de uitvoerbelasting voor ruwe palmolie van toepassing:

Tabel 1

Uitvoerbelasting voor ruwe palmolie

Prijsvork USD	Nieuw systeem USD/ton
< 750	0
750-800	3
800-850	18
850-900	33
900-950	52
950-1 000	74
1 000-1 050	93
1 050-1 100	116
1 100-1 150	144
1 150-1 200	166
1 200-1 250	183
> 1 250	200

Bron: de klacht

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

⁽²⁸⁾ Zie voor soortgelijke conclusie idem, blz. 15.

- (117) Zoals hierboven uiteengezet, heeft de Indonesische overheid in 2015 ook een uitvoerheffing op ruwe palmolie en derivaten daarvan ingesteld. Het tarief van de uitvoerheffing tijdens het onderzoektijdvak bedroeg 50 USD per ton voor ruwe palmolie en 30 USD per ton voor geraffineerde producten. De uitvoerheffing werd geïntroduceerd in een periode waarin de Indonesische prijzen vrijwel identiek waren aan de wereldmarktprijzen. Door de introductie van de uitvoerheffing konden de biodieselproducenten ruwe palmolie kopen tegen lagere prijzen dan anders het geval zou zijn geweest. De facto is het binnenlandse verbruik in 2016 aanzienlijk gestegen ten opzichte van 2015 (zie tabel 2).
- (118) Uit een aantal documenten blijkt dat de Indonesische overheid de ondersteuning en ontwikkeling van de bedrijfstak voor biodiesel uitdrukkelijk als beleidsdoelstelling nastreefde, met name door te trachten de binnenlandse prijs van de inputs (ruwe palmolie) te verlagen en zo een financiële bijdrage te verstrekken aan de producenten van biodiesel.
- (119) In dit verband heeft de Indonesische overheid openbare verklaringen afgelegd dat ondersteuning van de bedrijfstak voor biodiesel inderdaad het doel, of een van de belangrijkste doelen, van de uitvoerbelastingregeling was. Het Indonesische directoraat-generaal Douane en Accijnzen heeft publiekelijk toegelicht dat “het doel van uitvoerrechten is de beschikbaarheid van grondstoffen te waarborgen en de groei van de binnenlandse downstreambedrijfstak voor palmolie te bevorderen”⁽²⁹⁾. De Commissie nam er dan ook kennis van dat het uitvoerbelastingstelsel juist is ontwikkeld en ingesteld ter ondersteuning van de downstreambedrijfstakken die palmolie gebruiken, waarvan de productie van biodiesel een integraal onderdeel is.
- (120) Deze bevinding wordt ook ondersteund door andere openbare bronnen die het uitvoerbelastingstelsel van de Indonesische overheid hebben geanalyseerd. Zo concludeert de WTO in haar meest recente toetsing van het handelsbeleid van Indonesië dat “de beleidsdoelstellingen ten aanzien van uitvoerbelasting op grondstoffen prijsstabilisatie, bevordering van de ontwikkeling van downstreamverwerkingsfaciliteiten en terugdringing van de uitputting van niet-hernieuwbare bronnen in de mijnbouw omvatten”. De WTO merkte in haar rapport verder op dat “volgens de [Indonesische overheids]autoriteiten uitvoerbelastingen op primaire grondstoffen kunnen worden gebruikt om de binnenlandse prijs van primaire producten te beperken teneinde de levering van intermediaire input onder de marktprijs voor binnenlandse verwerkende bedrijfstakken te waarborgen. Zo vormen uitvoerbelastingen een prikkel voor de ontwikkeling van binnenlandse producerende of verwerkende bedrijfstakken met een hogere toegevoegde uitvoerwaarde.”.
- (121) De OESO kwam in haar rapport van 2010 over de economische gevolgen van uitvoerbepalingen voor grondstoffen tot dezelfde conclusie, namelijk dat “uitvoerbelastingen op palmolie in Indonesië en Maleisië zijn ingesteld om de ontwikkeling van de bedrijfstakken voor biodiesel en bakolie te ontwikkelen” en het Europees Parlement was van oordeel dat “Indonesië en Thailand ook gebruikmaakten van uitvoerbelastingen om de binnenlandse prijs van respectievelijk palmolie en rijst te verlagen”⁽³⁰⁾.
- (122) Wat de uitvoerheffing betreft, heeft de Indonesische overheid, zoals toegelicht in de overwegingen 64 en 65, zonder dit argument te kunnen onderbouwen, verklaard dat deze heffing wordt geïnd met als doel is om het palmolieplantagefonds te financieren. Volgens de Commissie ging het hierbij echter in wezen om een ondersteuningsmechanisme voor de bedrijfstak voor biodiesel. Hoewel de bevoegdheden van het palmolieplantagefonds verder reiken dan alleen het ondersteunen van de bedrijfstak voor biodiesel, heeft de Commissie, zoals toegelicht in overweging 77, bewijs gevonden dat dit in het onderzoektijdvak de hoofdactiviteit van het fonds was: het overgrote deel van het geld van het palmolieplantagefonds is feitelijk gebruikt om de bedrijfstak voor biodiesel te ondersteunen.
- (123) In het licht van de bovenstaande overwegingen oordeelde de Commissie dat de uitvoerbepalingen van de Indonesische overheid inderdaad tot doel hebben de bedrijfstak voor biodiesel rechtstreeks en niet-rechtstreeks te ondersteunen en dat niet louter sprake is van een “bijkomend gevolg” van de uitoefening van algemene regelgevende bevoegdheden. De exportbepalingen zijn bij lange na geen regelgevingsmaatregel waarmee wordt beoogd overheidsinkomsten te genereren, maar zijn door de Indonesische overheid ontwikkeld en ingevoerd en worden door haar gemonitord met als specifiek doel de prijzen voor ruwe palmolie op een lager niveau te handhaven ten behoeve van de downstreambedrijfstakken⁽³¹⁾.
- (124) Naast het door haar opgezette stelsel van exportbepalingen grijpt de Indonesische overheid voorts op de markt in om de facto via de overheidsonderneming PTPN de prijzen voor ruwe palmolie te controleren.
- (125) De Indonesische overheid voert aan dat PTPN bij de verkoop van ruwe palmolie op de binnenlandse markt optreedt als een rationele marktdeelnemer die onafhankelijk op de markt opereert. Uit de gegevens waarover de Commissie beschikt, blijkt echter dat PTPN bij de verkoop van ruwe palmolie op de binnenlandse markt sterk onder de invloed van de Indonesische overheid staat en de facto als een prijszetter optreedt.

⁽²⁹⁾ Customs and Excise News Magazine, Volume 47, nr. 9, September 2015.

⁽³⁰⁾ Export taxes and other restrictions on raw material and their limitation through free trade agreements: Impact on developing countries, 2016.

⁽³¹⁾ In die zin ook het arrest van het Gerecht van 10 april 2019, Jindal Saw en Jindal Saw Italia/Commissie, T-300/16, ECLI:EU:T:2019:235, punt 117.

- (126) In haar inleidende opmerking, zoals reeds toegelicht in de overwegingen 93 tot en met 96, wees de Commissie erop dat PTPN niet heeft meegewerkt aan het onderzoek en de verlangde informatie niet heeft verstrekt. Tijdens het controlebezoek aan de Indonesische overheid waren echter wel vertegenwoordigers van PTPN aanwezig. Bij die gelegenheid gaven PTPN zelf en de Indonesische overheid uitleg over het functioneren van PTPN, zonder echter bewijs voor hun beweringen te leveren. De Commissie heeft haar analyse derhalve op de beschikbare gegevens gebaseerd.
- (127) De Commissie heeft informatie verzameld met betrekking tot overheidsparticipatie, alsook formele aanwijzingen voor zeggenschap van de overheid in PTPN. Zij heeft ook geanalyseerd of zeggenschap op betekenisvolle wijze werd uitgeoefend. Hiertoe moest de Commissie zich gedeeltelijk baseren op de beschikbare gegevens, omdat de Indonesische overheid en PTPN weigerden bewijs te verstrekken van het besluitvormingsproces binnen PTPN.
- (128) PTPN is een groep van ondernemingen die volledig eigendom is van de overheid en die verschillende grondstoffen produceert, waaronder ruwe palmolie. Voorts heeft de Commissie vastgesteld dat de Indonesische overheid rechtstreeks zeggenschap over PTPN uitoefent. Tijdens het controlebezoek hebben de Indonesische overheid en PTPN toegelicht dat de overheid alle ondernemingsorganen van PTPN benoemt. Meer in het bijzonder hebben de Indonesische overheid en PTPN de volgende toelichting gegeven:
- a) de Indonesische overheid benoemt rechtstreeks de hele raad van bestuur van PTPN;
 - b) de raad van bestuur staat onder toezicht van een raad van commissarissen, die ook exclusief door de Indonesische overheid wordt aangesteld, en
 - c) alle ondernemingsorganen leggen verantwoording af aan de Indonesische overheid.
- (129) Daarnaast toonde het onderzoek ook aan dat de raad van bestuur verantwoordelijk is voor alle belangrijke beslissingen die door de groepsondernemingen van PTPN worden genomen, waaronder beslissingen over de prijsstelsstrategie voor de verkoop van ruwe palmolie en het aanvaarden van aanbiedingen voor ruwe palmolie in het kader van het veilingstelsysteem, dat nader wordt beschreven in overweging 132. In het licht van het hiervoor uiteengezette corporate-governancesysteem, concludeerde de Commissie derhalve dat de Indonesische overheid alle besluitvormingsprocessen van PTPN daadwerkelijk stuurt en derhalve een beslissende invloed op deze onderneming uitoefent.
- (130) Op basis van beschikbare informatie heeft de Commissie derhalve geconcludeerd dat PTPN onder zeggenschap van de Indonesische overheid staat.
- (131) In het kader van het onderzoek zijn voorts aanwijzingen naar voren gekomen dat de Indonesische overheid betekenisvolle zeggenschap uitoefende over PTPN toen die de prijzen voor ruwe palmolie vaststelde en aanvaardde, en dat PTPN als een prijszetter optreedt wat de binnenlandse prijzen van ruwe palmolie in Indonesië betreft.
- (132) PTPN organiseert dagelijkse veilingen voor ruwe palmolie. Om toegang tot het online platform te krijgen, moeten ondernemingen zich registreren. Uit de bewijzen die in de loop van het onderzoek zijn verzameld, blijkt dat ondernemingen om zich te kunnen registreren, uitsluitend aan financiële eisen hoeven te voldoen teneinde hun solvabiliteit aan te tonen. De Commissie heeft geconcludeerd dat de prijs waartegen ruwe palmolie op deze veilingen wordt verkocht, door de Indonesische overheid wordt vastgesteld en geen onverstoorde marktomstandigheden weergeeft.
- (133) De Commissie heeft dit standpunt ingenomen vanwege het besluitvormingsproces van PTPN. De Indonesische overheid heeft in het bijzonder verklaard dat PTPN, alvorens de dagelijkse biedprocedure te starten, een "prijsvoorstelling" voor die dag afgeeft. De Commissie heeft echter vastgesteld dat PTPN niet verplicht is offertes die onder de "prijsvoorstelling" liggen, af te wijzen. Integendeel, wanneer de door de potentiële koper geboden prijs onder die "prijsvoorstelling" ligt, wordt de kwestie voorgelegd aan de raad van bestuur, die kan besluiten de offerte te aanvaarden. De Commissie heeft tijdens het controlebezoek bevestigd dat offertes regelmatig door de raad van bestuur worden aanvaard. Hoe dan ook wijst het feit dat de beslissingen over prijzen worden genomen door de raad van bestuur van PTPN, waarin uitsluitend de Indonesische overheid is vertegenwoordigd, erop dat de Indonesische overheid betekenisvolle zeggenschap uitoefent over PTPN en haar prijsstelsingsgedrag.
- (134) Aangezien de raad van bestuur van PTPN wordt benoemd door en verantwoording aflegt aan de Indonesische overheid, is de Commissie tot de conclusie gekomen dat de prijs van ruwe palmolie op de binnenlandse markt in wezen door de overheid wordt vastgesteld.
- (135) Uit het onderzoek is eveneens gebleken dat PTPN wegens de door de Indonesische overheid uitgeoefende betekenisvolle zeggenschap niet als een rationele marktdeelnemer optreedt. Op basis van de beschikbare informatie lijkt het erop dat PTPN, door zich aan de richtsnoeren van de Indonesische overheid te houden, in de afgelopen jaren verlies heeft geleden. Elke rationele marktdeelnemer, en zeker een rationele marktdeelnemer met een zo groot gewicht op de markt voor ruwe palmolie, zou door rationeel handelen zijn winst hebben gemaximaliseerd in plaats van verlies te lijden.

- (136) Uit het onderzoek is ook gebleken dat de Indonesische overheid, door een uitvoerbelasting en een uitvoerheffing op ruwe palmolie in te stellen, PTPN bovendien in een economisch irrationale situatie plaatst, aangezien deze ertoe wordt aangezet om ruwe palmolie op de binnenlandse markt te verkopen tegen een prijs die lager ligt dan die welke zonder die uitvoerbeperkingen zou kunnen worden verkregen. PTPN wordt aldus een rationele keuzemogelijkheid ontnomen en zij wordt ertoe aangezet om zich te voegen naar de beleidsdoelstelling achter de uitvoerbelasting en uitvoerheffing.
- (137) In het licht van het bovenstaande is de Commissie derhalve tot de conclusie gekomen dat PTPN een overheidsinstantie is ⁽³²⁾. De beschikbare gegevens wijzen erop dat PTPN bij de verkoop van ruwe palmolie op de markt overheidsfuncties uitoefent en een indicatie geeft van de prijs die door alle andere leveranciers van ruwe palmolie op de markt moet worden gevolgd, wat consequent en stelselmatig gebeurt. Zoals wordt uiteengezet in overweging 142, heeft het onderzoek inderdaad aangetoond dat geen van de leveranciers van ruwe palmolie aan de producenten-exporteurs zijn product heeft verkocht tegen prijzen die hoger waren dan de door PTPN vastgestelde prijs. Deze prijsstelling is in overeenstemming met de reikwijdte en de inhoud van de beleidsmaatregelen van de Indonesische overheid ten aanzien van de sector van ruwe palmolie en de biodieselsector. Aangezien de leveranciers van ruwe palmolie niet voldoende informatie hebben verstrekt waaruit het tegendeel blijkt, heeft de Commissie geconcludeerd dat zij hun prijzen hebben afgestemd op de door PTPN vastgestelde prijzen, om te voldoen aan de geformuleerde beleidsdoelstellingen om de prijs van ruwe palmolie kunstmatig laag te houden.
- (138) Zou PTPN als een particulier lichaam moeten worden beschouwd, dan zou hoe dan ook uit dezelfde gegevens blijken dat de Indonesische overheid op zijn minst aan PTPN de functie heeft toevertrouwd om de prijzen van ruwe palmolie op een kunstmatig laag niveau vast te stellen of haar met deze functie heeft belast in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), iv), van de basisverordening.
- (139) Daarnaast is uit het onderzoek gebleken dat de dagprijs voor ruwe palmolie op de binnenlandse markt een duidelijke afspiegeling was van de gunningsprijs van de dagelijkse PTPN-veilingen.
- (140) De Commissie heeft opgemerkt dat de inschrijvingsgegevens openbaar beschikbaar zijn voor alle ondernemingen die zijn geregistreerd in het informaticasysteem van PTPN, ongeacht of zij aan individuele inschrijvingen hebben deelgenomen en of zij succes hebben gehad bij hun bieding. De Commissie kon zich ervan vergewissen dat PTPN het resultaat van de dagelijkse inschrijving altijd op de dag zelf om 15:30 uur op haar onlineplatform publiceert, onder vermelding van de exacte gunningsprijs per eenheid voor ruwe palmolie.
- (141) Alle producenten-exporteurs bevestigden dat zij dagelijks onderhandelen over de aankoop van ruwe palmolie met leveranciers die niet van de overheid zijn en dat die onderhandelingen meestal beginnen als de resultaten van de PTPN-inschrijvingen beschikbaar zijn. Daarbij is de startprijs voor de onderhandeling de dagprijs van PTPN. De producenten-exporteurs verklaarden verder dat verschillen tussen de prijzen van PTPN en de met de onafhankelijke leverancier van ruwe palmolie onderhandelde prijs voornamelijk zijn terug te voeren op verschillende logistieke kosten. In dit verband verklaarden de producenten-exporteurs dat PTPN inschrijvingen organiseert voor leveringen in hoofdzakelijk Dumai (op het eiland Sumatra) en Belawan, dat logistiek gezien ideaal is gelegen. Andere onafhankelijke leveranciers kunnen op verder afgelegen locaties, zoals het eiland Borneo, zijn gevestigd, waardoor de logistieke kosten hoger zijn. De producenten-exporteurs verklaarden dat bij de PTPN-prijs een aanpassing voor vervoerskosten is inbegrepen.
- (142) De Commissie kon zich ervan vergewissen dat de eenheidsprijs die de producenten-exporteurs betaalden aan producenten van ruwe palmolie die niet in handen van de overheid waren, in het onderzoektijdvak altijd gelijk was aan of lager was dan de PTPN-prijs voor die dag.
- (143) Derhalve concludeerde de Commissie op basis van alle beschikbare gegevens dat feitelijk alle onafhankelijk leveranciers van ruwe palmolie in Indonesië, ongeacht hoe groot zij zijn, hun prijzen afstemmen op de dagelijkse prijzen van PTPN en dat afwijkingen daarvan hoofdzakelijk samenhangen met logistieke kosten.
- (144) In de WTO-rechtspraak wordt het concept van belastingen met functies van een particulier lichaam uitgelegd als de uitoefening van gezag door een overheid over een particulier lichaam. De Beroepsinstantie van de WTO heeft in de zaak "VS – Countervailing Duty on DRAMS" toegelicht dat belastingen inderdaad inhoudt dat een overheid gezag uitoefent, maar stelt ook dat een interpretatie van "belastingen" die zich beperkt tot "opdragen" te strikt zou zijn, aangezien "(...) overheden over andere middelen kunnen beschikken om gezag uit te oefenen over een particulier lichaam. Een aantal daarvan kan "subtieler" zijn dan een "opdracht" of niet een zelfde mate van dwang omvatten".

⁽³²⁾ WT/DS379/AB/R (US – Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China), verslag van de Beroepsinstantie van 11 maart 2011, DS 379, punt 318. Zie ook WT/DS436/AB/R (US – Carbon Steel (India)), verslag van de Beroepsinstantie van 8 december 2014, punten 4.9-4.10 en 4.17-4.20, en WT/DS437/AB/R (United States – Countervailing Duty Measures on Certain Products from China), verslag van de Beroepsinstantie van 18 december 2014, punt 4.92; en verslag van de Beroepsinstantie, United States – Countervailing Duty Measures on Certain Products from China, WT/DS437/AB/RW, aangenomen op 16 juli 2019, punt 5.96.

- (145) De Commissie oordeelde dat de Indonesische overheid, door het organiseren van een transparant prijsstellingsmechanisme, de Indonesische leveranciers van ruwe palmolie op een van de door de Beroepsinstantie bedoelde subtielere manieren belast met een functie. Op basis van het beschikbare bewijsmateriaal oordeelde de Commissie dat de Indonesische overheid, door dagelijks de eenheidsprijs voor ruwe palmolie te publiceren, feitelijk een maximumprijs instelt waarvoor de grondstof op die specifieke dag zal worden verkocht. Door de transparantie op de markt kunnen kopers stilzwijgend hun gedrag in de praktijk coördineren door geen ruwe palmolie te kopen van leveranciers die een hogere prijs vragen dan door de Indonesische overheid is vastgesteld.
- (146) Ook bleek uit het onderzoek dat de markt wat onderhandelingsmacht betreft, aanzienlijk uit balans is, ten gunste van kopers van ruwe palmolie. De markt voor ruwe palmolie is tamelijk versnipperd: 40 % wordt geleverd door individuele landbouwers, 6 % tot 9 % door PTPN en het resterende gedeelte door “grotere” leveranciers (vergeleken met de individuele landbouwers), die echter nog een bescheiden marktaandeel bezitten. Kopers zijn, met name met betrekking tot de bedrijfstak voor biodiesel, juist grotere ondernemingen die aanzienlijke hoeveelheden grondstoffen nodig hebben en doorgaans niet volledig kunnen voorzien in hun interne leveringsbehoefte. In dat verband zal iedere koper een dusdanige koopkracht bezitten dat hij weerstand kan bieden aan pogingen van zijn leverancier om een hogere prijs te vragen dan door de Indonesische overheid is vastgesteld. Derhalve kwam de Commissie tot de conclusie dat de Indonesische overheid door op transparante wijze de dagelijks prijzen voor ruwe palmolie bekend te maken, via PTPN feitelijk de maximale dagprijzen voor ruwe palmolie in Indonesië vaststelt. Een dergelijke referentieprijs komt neer op een richtsnoer voor de leveranciers van ruwe palmolie om die in Indonesië te verkopen in overeenstemming met de nagestreefde publieke doelstellingen.
- (147) Daarnaast was de Commissie van oordeel dat de Indonesische overheid, door een uitvoerbelasting en een uitvoerheffing op ruwe palmolie in te stellen, de Indonesische producenten van ruwe palmolie in een economisch irrationale situatie plaatst, waardoor zij ertoe worden aangezet om hun goederen op de binnenlandse markt te verkopen tegen een prijs die lager ligt dan die welke zij zonder deze uitvoerbeperkingen zouden kunnen krijgen. Hun wordt aldus een rationele keuzemogelijkheid ontnomen en zij worden ertoe aangezet om zich te voegen naar de beleidsdoelstelling achter de uitvoerbelasting en de uitvoerheffing.
- (148) Hoewel de uitvoerbelasting in het onderzoektijdvak niet was verschuldigd, gold dat wel voor de uitvoerheffing. Dit leidde ertoe dat leveranciers van ruwe palmolie in hun handelen werden beperkt, aangezien de Indonesische overheid door het instellen van deze heffing de vrijheid van handelen van leveranciers van ruwe palmolie beperkt door hun zakelijke besluit betreffende tegen welke prijs en waar zij hun product verkopen, in de praktijk te beperken. Zonder de uitvoerheffing zouden rationeel handelende producenten van ruwe palmolie hebben getracht hun winst te maximaliseren door nog meer hoeveelheden ruwe palmolie op de exportmarkt te verkopen in plaats van op de binnenlandse markt.
- (149) Met deze beperkingen belet de Indonesische overheid de leveranciers van ruwe palmolie derhalve een zo hoog mogelijk inkomen te realiseren, namelijk het inkomen dat zij zouden kunnen verkrijgen zonder de uitvoerheffing.
- (150) In overeenstemming met de conclusie van de Beroepsinstantie van de WTO in de zaak “VS – Countervailing Duty on DRAMS”, oordeelde de Commissie dat de Indonesische overheid de leveranciers van ruwe palmolie met een functie belast in de zin van artikel 1.1, punt a), onder iv), van de SCM-overeenkomst. In die zaak concludeerde de Beroepsinstantie namelijk dat “het moeilijk kan zijn in abstracte zin precies vast te stellen bij welke overheidshandelingen sprake is van toevertrouwen van of belastingen met functies en bij welke niet. Het predicaat dat wordt gebruikt om de overheidshandeling te beschrijven, is niet noodzakelijkerwijs doorslaggevend. Zoals Korea erkent, kunnen namelijk in sommige omstandigheden “richtsnoeren” van een overheid een belasting met functies inhouden. In de meeste gevallen kan men verwachten dat het toevertrouwen van functies aan of het belastingen met functies van een particulier lichaam gepaard gaat met een vorm van dreiging of aansporing, wat dan weer kan dienen als bewijs van het toevertrouwen van functies of het belastingen met functies. Of sprake is van toevertrouwen of belastingen hangt af van de specifieke feiten van een zaak”. In het onderhavige geval is de Commissie, mede op basis van het beschikbare bewijs, tot de conclusie gekomen dat de Indonesische overheid een systeem in het leven heeft geroepen dat de leveranciers ertoe aanzet ruwe palmolie tegen een specifieke prijs te verkopen, en daarmee belast zij de leveranciers met een functie. Zoals uiteengezet in de overwegingen 168 en 169, heeft de Commissie vastgesteld dat de door PTPN gepubliceerde prijs de maximumprijs op de binnenlandse markt van Indonesië is, die feitelijk wordt gevolgd door alle producenten van ruwe palmolie en biodiesel op de markt. Tot slot moet er ten aanzien van de vereiste van een bepaalde vorm van overheidsparticipatie aan worden herinnerd dat PTPN een overheidsinstantie is en dat de activiteiten ervan derhalve kunnen worden beschouwd als marktactiviteiten van de Indonesische overheid. De activiteiten van PTPN kunnen duidelijk worden beschouwd als het “aantoonbaar verband” tussen het beleid en het gedrag van de betrokken particuliere lichamen, die als een gemachtigde van de Indonesische overheid handelen om het beleid ervan uit te voeren.
- (151) Met deze maatregelen zet de Indonesische overheid de leveranciers van ruwe palmolie er derhalve toe aan om de ruwe palmolie in Indonesië te houden, aangezien zij niet mogen verkopen voor betere prijzen, die zij in Indonesië zouden kunnen krijgen indien deze maatregelen niet bestonden.

- (152) In deze zin wordt aan de producenten van inputs door de Indonesische overheid “de functie toevertrouwd” of worden zij door de Indonesische overheid “met de functie belast” om tegen een minder dan toereikende beloning goederen te leveren aan de binnenlandse gebruikers van ruwe palmolie, en met name aan de producenten van biodiesel. De producenten van ruwe palmolie wordt de verantwoordelijkheid gegeven om in Indonesië een kunstmatige, laaggeprijsde binnenlandse markt te creëren.
- (153) Wanneer zij de beschreven reeks maatregelen toepast, weet de Indonesische overheid met andere woorden hoe de leveranciers van ruwe palmolie op de maatregelen zullen reageren en welke gevolgen daaruit voor hen zullen voortvloeien. De Commissie heeft ook aanwijzingen aangetroffen dat de Indonesische overheid proactief ingrijpt op de markt voor ruwe palmolie om particuliere leveranciers van ruwe palmolie aan te moedigen om aan de hun opgelegde verplichting te voldoen. Zo viel in een artikel in de pers te lezen dat “de Indonesische overheid het duurzame beheer van palmolieplantages blijft ondersteunen via de betaling van 6,35 miljard IDR aan middelen voor herbeplanting aan 135 kleine landbouwbedrijven die met Asian Agri samenwerken”. In dat artikel verklaarde de president-directeur van het palmolieplantagefonds dat “palmolie een topsector is die een aanzienlijke bijdrage aan de Indonesische economie levert. Na 25 jaar is het van belang de palmolie-industrie nieuw leven in te blazen, om een aan de behoeften van de bedrijfstak aangepaste hoge productiviteit, duurzame ontwikkeling en meer welvaart voor kleine boeren en gemeenschappen veilig te stellen ⁽³³⁾”. Uit deze verklaring blijkt duidelijk hoe de Indonesische overheid de producenten van ruwe palmolie hoofdzakelijk ten behoeve van de producenten van biodiesel ondersteunt.
- (154) Daarnaast staat in een ander artikel in de pers dat “Indonesië momenteel een gesubsidieerd programma voor het heraanplanten van palmen uitvoert om de opbrengsten van kleine landbouwers helpen te verhogen zonder de omvang van de aanplant uit te breiden. De overheid streeft ernaar om tussen nu en 2025 2,4 miljoen hectare palmteeltareaal te herbeplanten ⁽³⁴⁾”. Hieruit blijkt voorts hoe de Indonesische overheid de producenten van ruwe palmolie subsidieert om hen ertoe te brengen de beleidsdoelstellingen na te leven.
- (155) Terwijl de leveranciers van ruwe palmolie hun binnenlandse productie licht kunnen verlagen in reactie op de uitvoerbelastingen en andere beperkende maatregelen, is de productie niet gestopt en evenmin aanzienlijk afgenomen. Integendeel, met uitzondering van 2015, steeg de Indonesische productie van ruwe palmolie constant met meer dan 5 % per jaar, tot 41 500 Mt in 2018. In dit verband blijkt uit een artikel in de pers dat “het B20-programma niet alleen tot doel heeft de overheidsfinanciën gezond te maken, maar ook het binnenlandse verbruik van palmolie te stimuleren, dankzij de daling van de prijzen dit jaar ⁽³⁵⁾”, waarmee wordt aangetoond dat de Indonesische overheid de leveranciers van ruwe palmolie ondersteunt door hun verkoop kunstmatig te verhogen om aldus te waarborgen dat zij aan de hun opgelegde verplichting voldoen.
- (156) De Commissie concludeerde dat dit het gevolg is van het feit dat de Indonesische overheid de producenten van ruwe palmolie de functie heeft toevertrouwd of met de functie heeft belast om ruwe palmolie te leveren tegen een minder dan toereikende beloning.
- (157) In dit verband oordeelde de Commissie dat het enkele feit dat uitvoerbelastingen en/of -heffingen als zodanig niet uitdrukkelijk in artikel 3, lid 1, onder a), van de basisverordening worden genoemd, niet wil zeggen dat zij potentieel niet de aard van een financiële bijdrage zouden kunnen hebben en derhalve onder de definitie van subsidie in de zin van de basisverordening en de SCM-overeenkomst zouden vallen. De Commissie heeft ruimschoots bewijs geleverd dat de uitvoerbelasting en de uitvoerheffing op ruwe palmolie zijn gebruikt als een instrument om producenten van ruwe palmolie ertoe aan te zetten zich te voegen naar de geformuleerde beleidsdoelstellingen, en wel op een wijze die neerkomt op een tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidie, zoals beschreven in artikel 3, lid 1, onder a), van de basisverordening.

3.3.3.3. Toevertrouwen van functies aan particuliere lichamen of particuliere lichamen belasten met functies in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), iv), van de basisverordening

- (158) De Commissie heeft vervolgens beoordeeld of de producenten van ruwe palmolie in Indonesië particuliere lichamen zijn waaraan door de Indonesische overheid functies worden toevertrouwd of die door de Indonesische overheid met functies worden belast in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), iv), van de basisverordening.
- (159) Uit het onderzoek is gebleken dat, afgezien van PTPN, alle producenten van ruwe palmolie in Indonesië ofwel onafhankelijke landbouwers zijn ofwel particuliere ondernemingen die geen banden hebben met de Indonesische overheid. Onafhankelijke producenten van ruwe palmolie vertegenwoordigen meer dan 90 % van de markt en alle producenten-exporteurs betrekken bij hen een deel van hun behoefte aan ruwe palmolie.

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

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

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

- (160) Derhalve was de Commissie, op basis van de beschikbare informatie, van oordeel dat alle producenten van ruwe palmolie particuliere lichamen zijn waaraan de levering van ruwe palmolie tegen een minder dan toereikende beloning is toevertrouwd door de Indonesische overheid in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), iv), van de basisverordening.

3.3.3.4. Verstrekking van ruwe palmolie tegen een minder dan toereikende beloning

- (161) Vervolgens heeft de Commissie gecontroleerd of de producenten van ruwe palmolie het beleid van de Indonesische overheid om ruwe palmolie te leveren tegen een minder dan toereikende beloning, daadwerkelijk hebben uitgevoerd. Hiervoor was een gedetailleerde analyse nodig van de marktontwikkelingen in Indonesië, ten opzichte van een passend referentiepunt.
- (162) Door de reeks maatregelen heeft de Indonesische overheid de producenten van ruwe palmolie ertoe aangezet om lokaal tegen lagere prijzen te verkopen dan anders het geval zou zijn geweest, d.w.z. bij het ontbreken van die maatregelen zouden de producenten de ruwe palmolie tegen de veel hogere prijs van de wereldmarkt hebben uitgevoerd of gewoon hun aanbod en prijzen hebben aangepast aan de vereisten van de markt.
- (163) De Commissie was ook van mening dat ondanks het feit dat de Indonesische overheid beweert dat de prijs die PTPN voor haar ruwe palmolie stelt, eerlijk is omdat de prijsvoorstelling is gebaseerd op de Maleisische prijsindex voor ruwe palmolie, de prijzen op de Indonesische binnenlandse markt lager zijn dan de marktprijzen. Om tot deze conclusie te komen heeft de Commissie de Indonesische binnenlandse prijzen voor ruwe palmolie vergeleken met de Maleisische prijzen. Uit deze vergelijking bleek dat de Indonesische binnenlandse prijzen voor ruwe palmolie beduidend lager liggen dan de Maleisische prijzen voor ruwe palmolie en dat de gemiddelde prijs van ruwe palmolie in het onderzoekstijdvak 540 USD per ton bedroeg in Indonesië, tegen 599 USD per ton in Maleisië.
- (164) In dat verband verstrekke de Indonesische overheid in haar antwoord op de vragenlijst historische gegevens over de ontwikkeling van binnenlandse prijzen voor ruwe palmolie ten opzichte van internationale prijzen.
- (165) De Commissie heeft geen controle uitgevoerd van de cif-aanpassingsmethode die door de Indonesische overheid is gebruikt om bovenstaande tabel samen te stellen. Uit de verstrekke gegevens blijkt echter duidelijk dat de Indonesische binnenlandse prijzen voortdurend onder de internationale marktprijzen lagen, zelfs wanneer de toegepaste methode gunstig was voor de Indonesische overheid.
- (166) Men kan tot een vergelijkbare bevinding komen door de ontwikkeling van de binnenlandse prijzen voor ruwe palmolie in het onderzoekstijdvak te vergelijken met de ontwikkeling van de prijs van uit Indonesië uitgevoerde ruwe palmolie.
- (167) Uitgaande van de door de Indonesische overheid verstrekke informatie lagen de Indonesische binnenlandse prijzen voor ruwe palmolie in het onderzoekstijdvak volgens de Indonesia Export Statistics steevast circa 10 % lager dan de Indonesische uitvoerprijzen van ruwe palmolie.
- (168) Ten aanzien van de prijzen van ruwe palmolie die worden gerekend door leveranciers die niet van de overheid zijn, heeft het onderzoek ook aangetoond dat alle aankopen van ruwe palmolie in Indonesië plaatsvinden tegen de dagelijkse prijzen van PTPN, aangepast voor vervoerskosten. Daarom vormde de prijs van PTPN, met name voor aankopen op de spotmarkt, feitelijk de maximumprijs van ruwe palmolie voor die dag. Deze bevinding werd bevestigd door de informatie die door de producenten-exporteurs is verstrekt in hun antwoorden op de vragenlijst. De Commissie heeft een aantal transacties gecontroleerd en voor al deze transacties gold dat de eenheidsprijs die aan de betreffende onafhankelijke leverancier werd betaald, lager was dan of gelijk was aan de dagelijkse prijs van PTPN. Bij geen van de gecontroleerde transacties kon de Commissie een prijs constateren die hoger was dan de prijs van PTPN voor de betreffende dag.
- (169) Daarom oordeelde de Commissie dat de Indonesische overheid door haar handelen de leveranciers van ruwe palmolie met de functie belast om ruwe palmolie tegen een minder dan toereikende beloning te leveren aan onder andere producenten van biodiesel, door feitelijk een maximumprijs te stellen voor de Indonesische binnenlandse markt voor ruwe palmolie.

3.3.3.5. De functie die de overheid normaal zelf zou vervullen en de praktijk die in werkelijkheid niet afwijkt van praktijken die overheidsinstanties plegen te volgen

- (170) Wat het criterium inzake "normaal zelf vervullen" betreft, dat door het panel nog niet verder is verduidelijkt, was de Commissie van oordeel dat het aan nationale ondernemingen leveren van grondstoffen die zich in een land bevinden, een functie is die de overheid normaal zelf zou vervullen. Naar algemeen internationaal recht hebben landen soevereiniteit over hun natuurlijke hulpbronnen. Hoewel zij beschikken over een uitgebreide discretionaire bevoegdheid om de exploitatie van hun natuurlijke hulpbronnen te organiseren, vindt hun soevereiniteit normaliter uitdrukking in een regelgevende bevoegdheid van de overheid ter zake. In dit verband is het irrelevant of een overheid deze functie gewoonlijk uitoefent. De Commissie heeft derhalve geconcludeerd dat het leveren van ruwe palmolie op Indonesische bodem aan de Indonesische bedrijfstak voor biodiesel normaliter een overheidsfunctie is.

(171) Wat het criterium inzake “in werkelijkheid niet afwijken” betreft, heeft de Commissie opgemerkt dat de formulering afkomstig is uit het verslag van het panel inzake een nieuw onderzoek op grond van artikel XVI.5 uit 1960, waarin een soortgelijke formulering werd gebruikt met betrekking tot de door de producent betaalde heffingen, die werden geacht in werkelijkheid niet af te wijken van overheidspraktijken als belastingheffing en subsidiëring. Tegen deze achtergrond vereist dit criterium dat positief wordt vastgesteld dat de levering van goederen door de particuliere lichamen waaraan functies zijn toevertrouwd, in werkelijkheid niet afwijkt van de hypothetische levering van dergelijke goederen door de overheid zelf. De Commissie is van oordeel dat dit het geval is. In plaats van de inputs rechtstreeks aan de bedrijfstak voor biodiesel te leveren met het oog op de verwezenlijking van beleidsdoelstellingen van de Indonesische overheid om de ontwikkeling van de bedrijfstak voor biodiesel te stimuleren, met inbegrip van zijn uitvoerpotentieel, zet de Indonesische overheid particuliere entiteiten er door middel van een reeks maatregelen toe aan dit namens de Indonesische overheid te doen. Voor zover bovendien een dergelijke levering van goederen door de overheid gepaard gaat met de uitgave van bepaalde inkomsten (zoals het verstrekken van subsidies op de inputs of het afzien van inkomsten door het leveren van goederen tegen een minder dan toereikende beloning), moet een dergelijke maatregel worden opgevat als de typische functies die de overheid normaal zelf zou vervullen ⁽³⁶⁾.

3.3.3.6. Conclusie

(172) In het licht van het bovenstaande heeft de Commissie geconcludeerd dat de door de Indonesische overheid vastgestelde reeks maatregelen leidt tot een financiële bijdrage in de vorm van een levering van ruwe palmolie van overheidswege tegen een minder dan toereikende beloning aan de Indonesische producenten-exporteurs van biodiesel in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), iv), van de basisverordening.

3.3.3.7. Inkomens- of prijzensteun

(173) In aanvulling op het voorgaande en om de onderstaande redenen was de Commissie van oordeel dat de reeks maatregelen van de Indonesische overheid die op de markt voor ruwe palmolie ingrijpt, ook zou kunnen worden beschouwd als inkomens- en prijzensteun van de Indonesische overheid aan de Indonesische producenten van biodiesel in de zin van artikel 3, lid 1, onder b), van de basisverordening.

(174) De categorieën “financiële bijdrage”/“inkomens- of prijzensteun” sluiten elkaar niet uit. In feite heeft de Beroepsinstantie bevestigd dat de “reeks overheidsmaatregelen waardoor subsidies worden verstrekt [in het kader van de “financiële bijdrage”] nog verder wordt verruimd door het begrip “inkomens- of prijzensteun” in artikel 1.1, punt a), onder 2)” ⁽³⁷⁾. Deze interpretatie is ook in overeenstemming met het voorwerp en het doel van de SCM-overeenkomst, namelijk “de GATT-regels met betrekking tot de toepassing van zowel subsidies als compenserende maatregelen te versterken en te verbeteren” ⁽³⁸⁾. Derhalve staat een vaststelling dat een maatregel neerkomt op een financiële bijdrage, er niet aan in de weg dat die maatregel ook als inkomens- of prijzensteun kan worden aangemerkt. Evenzo is het goed mogelijk dat een maatregel waarvan wordt vastgesteld dat die niet voldoet aan de vereisten die moeten zijn vervuld om te kunnen worden aangemerkt als het toevertrouwen van functies of het belasten met functies in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), iv), van de basisverordening, in de ruimere categorie van inkomens- of prijzensteun in de zin van artikel 3, lid 1, onder b), van de basisverordening valt.

(175) De oorsprong van de termen “inkomens- of prijzensteun” is artikel XVI van de GATT, waarnaar artikel 3, lid 1, onder b), van de basisverordening een kruisverwijzing bevat. Artikel XVI van de GATT heeft betrekking op “enige subsidie, daaronder begrepen elke vorm van bescherming van inkomen of steun aan prijzen, welke rechtstreeks of middellijk vermeerdering van de uitvoer van een product uit haar gebied of vermindering van de invoer van een product in haar gebied ten gevolge heeft”. In die zin is inkomens- of prijzensteun een andere vorm van subsidiëring ⁽³⁹⁾.

(176) Het begrip “elke vorm” geeft het brede bereik van deze categorie aan, zodat zij alle door de overheid gekozen vormen omvat die leiden tot inkomens- of prijzensteun. In die zin verwijst de betekenis van “vorm” in het woordenboek naar “een van de verschillende modaliteiten waarin een zaak bestaat of voorkomt; een soort, type of variëteit” alsook een “manier, methode, wijze” ⁽⁴⁰⁾. Onder “elke vorm” wordt dus verstaan elke wijze of manier waarop de overheid inkomens- of prijzensteun aan iemand verleent ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁶⁾ Zie panelverslag *United States – Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (Drams) from Korea*, WT/DS296, 21 februari 2005, voetnoot 57: “[W]ij zijn van mening dat met functies die ‘de overheid normaal zelf zou vervullen’ ook de functies van belastingheffing en uitgave van inkomsten worden bedoeld. (...) Voor zover leningen en herstructureringsmaatregelen gepaard gaan met belastingheffing of uitgave van inkomsten, kunnen zij onder die bepaling vallen.”

⁽³⁷⁾ Verslag van de Beroepsinstantie, *United States – Final Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada*, WT/DS257/AB/R, aangenomen op 17 februari 2004, DSR 2004:II, blz. 571, punt 52.

⁽³⁸⁾ Verslag van de Beroepsinstantie, *United States – Countervailing Duties on Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Germany*, WT/DS213/AB/R en Corr.1, aangenomen op 19 december 2002, DSR 2002:IX, blz. 3779, punt 73, voetnoot 65.

⁽³⁹⁾ Zie conclusie van advocaat-generaal Van Gerven van 7 maart 1989, Fediol/Commissie, C-70/87, ECLI:EU:C:1989:110, voetnoot 33.

⁽⁴⁰⁾ Oxford English Dictionary online, vermeldingen I.5.b en I.10.

⁽⁴¹⁾ GATT Panel on Subsidies and State Trading, Report on Subsidies, L/1160, 23 maart 1960 (volgens het panel gaat het bij “een systeem in het kader waarvan een overheidsinstantie, rechtstreeks of onrechtstreeks, een dergelijke prijs handhaaft door aankoop en wederverkoop met verlies, om een subsidie”).

- (177) Onder “steun” wordt verstaan “het bijdragen tot het succes of het behoud van de waarde van iets”⁽⁴²⁾. Het begrip “steun” wordt in de context van de landbouw vaak gebruikt als een verwijzing naar steunmaatregelen van de overheid⁽⁴³⁾. De betekenis van “steun” in artikel 3, lid 1, onder b), van de basisverordening verwijst dus naar het optreden van de overheid dat bijdraagt tot het succes of het behoud van de waarde van de prijzen of van de inkomsten die iemand ontvangt.
- (178) De Commissie erkent dat alle maatregelen van overheidswege incidentele neveneffecten van willekeurige omvang kunnen hebben op het inkomen van een persoon of ertoe kunnen leiden dat er op de een of andere manier sprake is van prijzensteun⁽⁴⁴⁾. Wil die steun onder artikel 3, lid 1, onder b), van de basisverordening kunnen vallen, dan moet er een aantoonbaar verband zijn tussen de overheidsmaatregelen en de daaruit voortvloeiende effecten van inkomens- of prijzensteun voor een persoon. Een dergelijk verband moet worden vastgesteld op basis van alle beschikbare gegevens, waaronder de aard, de opzet en de verwachte werking van de van overheidswege genomen maatregelen.
- (179) Ten slotte impliceert de vermelding “in de zin van artikel XVI van de GATT 1994” alle vormen van inkomens- of prijzensteun die direct of indirect de uitvoer van “een product” uit het gebied van een WTO-lid vermeerderen of de invoer van dit product in zijn gebied verminderen. In artikel XVI, lid 1, van de GATT 1994 wordt dit potentiële of werkelijke effect uitdrukkelijk in aanmerking genomen: “[...] daaronder begrepen elke vorm van bescherming van inkomen of steun aan prijzen, welke rechtstreeks of middellijk vermeerdering van de uitvoer van een product uit haar gebied of vermindering van de invoer van een product in haar gebied ten gevolge heeft”.
- (180) Samengevat heeft artikel 3, lid 1, onder b), van de basisverordening, net als artikel 1.1, punt b), van de SCM-overeenkomst, betrekking op overheidsmaatregelen, in welke vorm dan ook, die direct of indirect inkomens- of prijzensteun aan iemand verlenen en die, potentieel of werkelijk⁽⁴⁵⁾, tot gevolg hebben dat de uitvoer van een product uit het gebied van een WTO-lid vermeerdert of de invoer van dit product in zijn gebied vermindert.
- (181) Overeenkomstig deze interpretatie heeft de Commissie niet alleen onderzocht of de door de Indonesische overheid genomen reeks maatregelen kon worden aangemerkt als “financiële bijdrage”, maar ook of de reeks maatregelen van de Indonesische overheid kon worden aangemerkt als inkomens- of prijzensteun in de zin van artikel 3, lid 1, onder b), van de basisverordening. Daarbij heeft de Commissie ten eerste onderzocht of de Indonesische overheid voornemens is de oprichting en ontwikkeling van de bedrijfstak voor biodiesel te ondersteunen; ten tweede, welke maatregelen de Indonesische overheid heeft vastgesteld om de bedrijfstak voor biodiesel te ondersteunen; en ten derde, of deze maatregelen konden worden gekwalificeerd als “enige vorm van inkomens-/prijzensteun” in de zin van artikel XVI van de GATT 1994. Al met al zal de Commissie onderzoeken of de Indonesische overheid voornemens was als geformuleerde beleidsdoelstelling de ontwikkeling van de bedrijfstak voor biodiesel te ondersteunen; ook zal zij een onderzoek instellen naar de daarvoor door de overheid gebruikte instrumenten en nagaan of deze instrumenten of maatregelen van de Indonesische overheid konden worden aangemerkt als bescherming van inkomen of steun aan prijzen in de zin van artikel XVI van de GATT 1994.

a) **Het voornemen van de Indonesische overheid om de binnenlandse bedrijfstak voor biodiesel te ondersteunen als doelstelling van overheidsbeleid**

- (182) De Indonesische overheid voert bij presidentieel decreet 66/2018 een expliciet beleid om de ontwikkeling van de binnenlandse bedrijfstak voor biodiesel te ondersteunen. Uit enkele openbare verklaringen van de Indonesische overheid, aangehaald in overweging 119, blijkt dat de Indonesische overheid voornemens is de prijzen voor ruwe palmolie ten behoeve van de biodieselproducenten te controleren: “De beleidsdoelstellingen met betrekking tot uitvoerbelastingen op grondstoffen omvatten prijsstabilisatie, het stimuleren van de ontwikkeling van verwerkingsfaciliteiten downstream (...)” of “de met uitvoerrechten nagestreefde doelstellingen, dat wil zeggen de beschikbaarheid van grondstoffen waarborgen en de groei van de binnenlandse downstreampalmolie-industrie te stimuleren”.
- (183) De Commissie heeft ook bewijs aangetroffen dat de Indonesische overheid in de loop der jaren een duidelijk beleid heeft gevoerd van bevordering en ondersteuning van de uitbreiding van de bedrijfstak voor biodiesel. In een artikel in de pers heeft de directeur-generaal voor hernieuwbare energie verklaard dat Indonesië ernaar streeft het gebruik van brandstofmengsels met biodiesel met ingang van 1 september 2018 voor alle voertuigen en

⁽⁴²⁾ Oxford English Dictionary online, vermelding I.3.b.

⁽⁴³⁾ SCM-overeenkomst, artikel 15.4 (“[...] of er een groeiende afhankelijkheid is van steunmaatregelen van de overheid”); zie ook de Overeenkomst inzake de landbouw, artikel 6 en de bijlagen II en III (“interne steun”).

⁽⁴⁴⁾ Panelverslag, *China – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-Rolled Electrical Steel from the United States*, WT/DS414/R en Add.1, aangenomen op 16 november 2012, bevestigd door verslag van de Beroepsinstantie WT/DS414/AB/R, DSR 2012:XII, blz. 6369, punt 7.86.

⁽⁴⁵⁾ Onder “potentiële” effecten worden de effecten verstaan die van nature voortvloeien uit de algemene opbouw en opzet van de maatregel, zonder de noodzaak van “waargenomen” of werkelijke effecten op de markt.

zware machines verplicht te stellen. Voorts valt in dat artikel te lezen dat “Indonesische tankstations geen ongemengde dieselbrandstof meer zullen mogen verkopen zodra de nieuwe regels van toepassing zijn, en dat ondernemingen die toch ongemengde brandstof blijken te verkopen een boete zullen krijgen opgelegd”⁽⁴⁶⁾. In dit verband wordt in een ander artikel in de pers geschreven dat “Indonesië van plan is met ingang van volgende maand [september 2018] voor te schrijven dat alle in het binnenland gebruikte dieselbrandstof biodiesel moet bevatten, teneinde het verbruik van palmolie te stimuleren, de invoer van brandstof drastisch te beperken en het enorme tekort op de lopende rekening te omlaag te brengen”⁽⁴⁷⁾.

- (184) In weer een ander artikel stond voorts: “In Indonesië schrijft de Jakarta Post dat de overheid alles op alles zet om te trachten de vraag naar biodiesel uit palmolie te stimuleren en thans de mogelijkheden verkent voor omschakeling van de faciliteiten van PLN, de energieaanbieder in handen van de overheid, van diesel op biodiesel. Zij kijkt ook naar de mogelijkheid om particuliere energieaanbieders die biodiesel in plaats van fossiele diesel gebruiken voor de elektriciteitsproductie, toe te staan die elektriciteit rechtstreeks aan PLN te leveren. De overheid heeft de hoeveelheid gemengde biodiesel die behalve door het wegvervoer door de spoorwegen en zware machines wordt gebruikt, reeds opgevoerd⁽⁴⁸⁾.”
- (185) Het bovengenoemde doel van ondersteuning van de bedrijfstak voor biodiesel werd verder bevestigd door de openbare verklaringen van de plaatsvervangend minister van Voedselvoorziening en Landbouw. In een artikel in de pers zei hij dat “de productie van biodiesel in Indonesië van naar schatting 5 miljoen ton dit jaar [2018] met 40 % zou kunnen groeien tot 7 miljoen ton in 2019, als gevolg van **een nieuw programma ter stimulering van het lokale verbruik van biodiesel**” (accentuering toegevoegd)⁽⁴⁹⁾.
- (186) De Indonesische overheid heeft expliciet haar steun toegezegd voor de bedrijfstak voor biodiesel, via de instelling van het palmolieplantagefonds, dat feitelijk bedoeld is om uitsluitend de bedrijfstak voor biodiesel te ondersteunen. Deze steun bleef voortbestaan tot na het onderzoektijdvak, aangezien het palmolieplantagefonds in dit tijdvak en tot augustus 2018 betalingen verrichtte aan producenten van biodiesel. Deze doelstelling van het palmolieplantagefonds werd ook duidelijk geformuleerd in openbare verklaringen. In een artikel in de pers heeft het palmolieplantagefonds verklaard dat het “ervan overtuigd is dat het de extra subsidies die in het kader van het nieuwe biodieselbeleid van de overheid voor de rest van het jaar aan de producenten worden uitbetaald, kan dragen”; de president-directeur van het fonds heeft voorts verklaard dat “het fonds in de eerste zes maanden van 2018 6,4 biljoen IDR heeft geïnd aan uitvoerheffingen op palmolie, bijna 60 % van het streefcijfer van 10,9 biljoen IDR voor dit jaar, waarvan het overgrote deel wordt gebruikt als stimulans ter ondersteuning van de productie van hernieuwbare energie”. In datzelfde artikel stond eveneens: “Maar wegens het beleid [de bijmengverplichting] zullen ook de aan 19 producenten van biobrandstoffen, waaronder Wilmar en de Sinar Mas Group, uitbetaalde subsidies toenemen. Het fonds, ook wel bekend als BDPKPS, schat dat als gevolg van het beleid de vraag naar biobrandstoffen in de tweede helft van dit jaar zal verdubbelen, tot 2,1 miljoen kiloliter”⁽⁵⁰⁾.
- (187) Daarom heeft de Commissie geconcludeerd dat de Indonesische overheid kennelijk het voornemen had om de oprichting en ontwikkeling van de Indonesische bedrijfstak voor biodiesel te ondersteunen.

b) *Overheidsmaatregelen voor de ontwikkeling van de bedrijfstak voor biodiesel*

- (188) De Indonesische overheid grijpt via verschillende instrumenten in op de markt voor ruwe palmolie om de ontwikkeling van de bedrijfstak voor biodiesel te stimuleren. In de eerste plaats beschikt zij over een stelsel van uitvoerbeperkingen (door middel van uitvoerbelastingen en uitvoerheffingen) dat wordt gebruikt als instrument om druk op de prijzen van ruwe palmolie in Indonesië uit te oefenen ten gunste van de downstreambedrijfstakken, waaronder de producenten van biodiesel. In de tweede plaats stelt zij via de overheidsonderneming PTPN de facto de prijzen voor ruwe palmolie op een kunstmatig laag niveau vast, dat de andere leveranciers van ruwe palmolie volgen in overeenstemming met het geformuleerde beleid om de ontwikkeling van de bedrijfstak voor biodiesel te ondersteunen. De Indonesische overheid past eveneens andere maatregelen toe, zoals rechtstreekse subsidies aan producenten van ruwe palmolie, om ervoor te zorgen dat deze producenten aan de beleidsdoelstellingen voldoen.
- (189) Al deze maatregelen moeten worden begrepen in de bredere context van het stimuleren van de ontwikkeling van de bedrijfstak voor biodiesel, bijvoorbeeld door middel van bijmengvereisten en het opzetten van het palmolieplantagefonds ten behoeve van de producenten van biodiesel. De Indonesische overheid heeft in feite een systeem opgezet waarmee via de bijmengverplichting kunstmatig een grote vraag naar biodiesel wordt gecreëerd. Zij heeft de zogeheten B20-bijmengverplichting ten uitvoer gelegd⁽⁵¹⁾. In het kader van dit programma zijn de marktdeelnemers voor een aantal toepassingen, bijvoorbeeld openbaar vervoer, wettelijk verplicht als brandstof een

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

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

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

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

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

⁽⁵¹⁾ De bijmengverplichting is vastgesteld op grond van decreet 12/2015 van het Ministerie van Energie en Minerale Hulpbronnen.

mengsel van minerale diesel en biodiesel te gebruiken dat minimaal 20 % biodiesel bevat. Deze bijmengverplichting zal in de nabije toekomst waarschijnlijk naar 30 % stijgen. In dit verband was de Commissie van mening dat zonder de combinatie van de bijmengverplichting en het palmolieplantagefonds er in Indonesië een kleinere vraag naar biodiesel zou zijn en dat ook de inkomsten uit de verkoop van biodiesel daarmee aanzienlijk lager zouden zijn.

- (190) Derhalve heeft de Commissie op basis van de beschikbare informatie geconcludeerd dat de Indonesische overheid een reeks maatregelen heeft ingevoerd om met het oog op een bepaald resultaat op de markt in te grijpen, namelijk dat de biodieselproducenten profiteren van kunstmatig lage prijzen voor ruwe palmolie, die ongeveer 90 % van hun productiekosten uitmaakt.

c) De reeks maatregelen die de Indonesische overheid heeft vastgesteld kan worden gekwalificeerd als “elke vorm van bescherming van inkomen of steun aan prijzen” in de zin van artikel XVI van de GATT 1994

- (191) Met de hierboven beschreven reeks maatregelen verleent de Indonesische overheid inkomenssteun aan de bedrijfstak voor biodiesel. Dat de leveranciers van ruwe palmolie dit basisproduct aan biodieselproducenten verkopen tegen lagere prijzen dan de internationale prijzen, is niet louter een neveneffect van de door de Indonesische overheid vastgestelde regulerende voorwaarden. Dit resultaat is beoogd en wordt met succes bereikt door middel van de maatregelen van de Indonesische overheid. De door de Indonesische overheid ingevoerde reeks maatregelen verschaft de biodieselproducenten toegang tot hun belangrijkste grondstof, en grootste kostenfactor, tegen een prijs die onder de wereldmarktprijs ligt, wat zich vervolgens vertaalt in kunstmatig hogere winsten, voornamelijk resulterende uit de uitvoer naar derde markten. In deze zin leveren de maatregelen van de Indonesische overheid een bijdrage aan de door de producenten van biodiesel ontvangen inkomsten. Zonder deze maatregelen zouden de producenten van biodiesel niet profiteren van de versturende gevolgen van het overheidsingrijpen op de markt voor ruwe palmolie.
- (192) Uit al deze maatregelen blijkt dat de Indonesische bedrijfstak voor biodiesel door de Indonesische overheid wordt gesteund en kunstmatig wordt gestimuleerd. Deze bevinding wordt bevestigd door het groeiende aantal producenten van biodiesel in Indonesië en door de sterk toegenomen productiecapaciteit en uitvoer in de afgelopen tien jaar, zoals blijkt uit de volgende tabel.

Tabel 2

Ontwikkeling van de Indonesische bedrijfstak voor biodiesel (in miljoen liter)

Jaar	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Productiecapaciteit (nominaal)	3 128	3 921	3 921	4 881	5 670	5 670	6 887	10 898	11 547	11 357
Bezettingsgraad (%)	10,5 %	19,9 %	46,2 %	46,5 %	52,0 %	69,9 %	24,0 %	33,5 %	29,6 %	34,3 %
Productie	330	780	1 812	2 270	2 950	3 962	1 653	3 656	3 416	3 900
Uitvoer van biodiesel uit Indonesië	204	563	1 440	1 608	1 942	1 569	343	476	187	1 772
Uitvoer (in % van productie)	62 %	72 %	79 %	71 %	66 %	40 %	21 %	13 %	5 %	45 %
Verbruik	119	223	359	669	1 048	1 845	860	3 008	2 572	3 300
Eindvoorraden	22	16	29	27	11	559	1 009	1 181	1 839	1 439
Aantal producenten	20	22	22	22	26	26	27	30	32	31

Bron: antwoord van de Indonesische overheid op de vragenlijst, Indonesia Biofuels Annual 2018 GAIN Report en uitvoerstatistieken van de Global Trade Atlas (de gegevens voor 2018, met uitzondering van de uitvoerstatistieken, zijn gebaseerd op ramingen)

- (193) Uit deze tabel kan worden opgemaakt dat de bedrijfstak voor biodiesel een overwegend op de uitvoer gerichte sector is. Toen de uitvoer in het verleden hoofdzakelijk wegens het bestaan van handelsbeschermingsmaatregelen in de Unie daalde, namen de voorraden aanzienlijk toe.
- (194) Daarom heeft de Commissie geconcludeerd dat de Indonesische overheid de bedrijfstak voor biodiesel inkomens- of prijzensteun verleent als bedoeld in artikel 3, lid 1, onder b), van de basisverordening.

3.3.3.8. Voordeel

- (195) Aangezien de meeste maatregelen van de Indonesische overheid tot doel hadden de binnenlandse prijs van ruwe palmolie kunstmatig te verlagen, heeft de Commissie aan de hand van het verschil tussen de door de binnenlandse producenten van biodiesel betaalde prijzen bij de aankoop van ruwe palmolie op de lokale markt en een referentiepunt op basis van de voor ruwe palmolie heersende marktomstandigheden onderzocht of de steun van de Indonesische overheid voor de bedrijfstak voor biodiesel een voordeel inhield.
- (196) De Commissie was van oordeel dat de Indonesische producenten van biodiesel door dit verschil een voordeel verkregen, omdat zij de belangrijkste grondstof van hun productieproces konden verkrijgen tegen een prijs onder de internationale marktprijs. Deze vergelijkende methode heeft er ook voor gezorgd dat er geen dubbeltelling plaatsvond met andere subsidies ten aanzien waarvan compenserende maatregelen zijn ingesteld in het kader van dit onderzoek en waarmee eveneens inkomens-/prijzensteun aan Indonesische producenten van biodiesel wordt verleend.
- (197) Deze aankooprijzen moesten met een passend referentiepunt worden vergeleken. Overeenkomstig artikel 6, onder d), van de basisverordening wordt de toereikendheid van de beloning vastgesteld door een vergelijking te maken met de heersende marktomstandigheden voor het betreffende product in het land van levering, namelijk Indonesië, waaronder prijs, kwaliteit, beschikbaarheid, verhandelbaarheid, vervoer en andere aankoopvoorwaarden⁽⁵²⁾.
- (198) De Commissie is van mening dat de Indonesische fob-prijzen voor ruwe palmolie bij uitvoer naar de rest van de wereld, zoals die worden vermeld in de Indonesia Export Statistics, een passend referentiepunt zijn, aangezien zij zijn ingesteld volgens de beginselen van de vrije markt, de heersende marktvoorwaarden in Indonesië weerspiegelen en niet zijn verstoord door tussenkomst van de overheid. De Commissie is tot deze conclusie gekomen aangezien de invoer van ruwe palmolie in Indonesië marginaal en dus niet representatief was, en zij kon dus geen niet-verstoorde binnenlandse prijs voor ruwe palmolie vaststellen. Bovendien was zij van oordeel dat het gebruikte referentiepunt de dichtst mogelijke benadering is van een niet-verstoorde binnenlandse prijs in Indonesië zonder ingrijpen door de Indonesische overheid. Ten slotte heeft zij ook andere mogelijke referentiepunten geanalyseerd, zoals de cif-prijs voor ruwe palmolie in de haven van Rotterdam. Aangezien het bij deze prijs ging om de prijs voor een mengsel van uit tal van andere landen dan Indonesië afkomstige ruwe palmolie, achtte zij deze prijs minder geschikt als referentiepunt waar het de heersende marktomstandigheden in Indonesië betreft. Hoe dan ook heeft de Commissie vastgesteld dat het prijsverschil tussen de verschillende referentiepunten minimaal is.
- (199) De Commissie heeft het maandelijks gemiddelde van de Indonesische fob-prijzen bij uitvoer naar de rest van de wereld in het onderzoekstijdvak berekend en is van mening dat de aldus berekende prijzen de dichtst mogelijke benadering vormen van onverstoorde Indonesische binnenlandse prijzen voor ruwe palmolie.
- (200) Vervolgens heeft de Commissie de door de Indonesische producenten betaalde binnenlandse prijs van ruwe palmolie vergeleken met het referentiepunt dat is berekend zoals toegelicht in overweging 199.
- (201) Het totale bedrag van het verschil komt overeen met de "besparing" die door de Indonesische producenten van biodiesel die ruwe palmolie aankopen op de verstoorde Indonesische binnenlandse markt, is verkregen ten opzichte van de prijs die zij zonder de verstoringen zouden hebben betaald. Uiteindelijk komt dit totale bedrag overeen met het in het onderzoekstijdvak door de Indonesische producenten van de Indonesische overheid verkregen voordeel.

3.3.3.9. Specificiteit

- (202) De reeks maatregelen van de Indonesische overheid was erop gericht een voordeel toe te kennen aan bepaalde bedrijfstakken, waaronder de binnenlandse bedrijfstak voor biodiesel. Hoewel de verstoringen betreffende ruwe palmolie ook ten goede komen aan andere downstreamproducten dan biodiesel, is het voordeel slechts beschikbaar voor bepaalde bedrijfstakken in Indonesië, namelijk die welke actief zijn in de waardeketen voor palmolie. Deze bevinding wordt ondersteund door beleidsverklaringen van de Indonesische overheid, alsook in de latere wetgevingshandelingen tot uitvoering en wijziging van de regeling voor de uitvoerbelasting en de uitvoerheffing. In decreet 128/PMK.011/2011 bijvoorbeeld wordt specifiek het volgende bepaald: "in het kader van de downstreamondersteuning van de bedrijfstak voor palmolie met als doel de toegevoegde waarde downstream te vergroten, moet het tarief van de uitvoerrechten worden geherstructureerd". Zij zijn derhalve specifiek in de zin van artikel 4, lid 2, onder a), van de basisverordening.

3.3.4. Conclusie

- (203) Door een reeks maatregelen, waaronder de uitvoerbelasting en de uitvoerheffing, en door op de markt feitelijk als prijszetter op te treden, heeft de Indonesische overheid de binnenlandse producenten van ruwe palmolie ertoe aangezet ruwe palmolie lokaal te verkopen en hun de functie "toevertrouwd" of met de functie "belast" deze grondstof in Indonesië tegen een minder dan toereikende beloning te leveren. De maatregelen in kwestie hebben

⁽⁵²⁾ Zie WT/DS436/AB/R Verenigde Staten – Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India, 8 december 2014, punt 4.244.

het gewenste effect gesorteerd, namelijk het verstoren van de binnenlandse markt voor ruwe palmolie in Indonesië en het verlagen van de prijs naar een kunstmatig laag niveau, in het voordeel van de downstreambedrijfstak voor biodiesel. De functie om ruwe palmolie te leveren tegen een minder dan toereikende beloning is een functie die de overheid normaal zelf vervult met het oog op de beleidsdoelstelling om de bedrijfstak voor biodiesel te ondersteunen, en de praktijk van de leveranciers van ruwe palmolie met betrekking tot de uitoefening van deze functie wijkt in werkelijkheid niet af van praktijken die overheidsinstanties plegen te volgen als zij vergelijkbare beleidsdoelstellingen nastreven door andere vormen van ondersteuning (zoals schenkingen of inkomsten waarvan de overheid afstand doet).

- (204) De Commissie heeft derhalve geconcludeerd dat de Indonesische overheid een financiële bijdrage in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), iv), van de basisverordening heeft verstrekt, zoals geïnterpreteerd en toegepast in overeenstemming met de relevante WTO-norm krachtens artikel 1.1, punt a), onder 1), iv) van de SCM-overeenkomst. Zij heeft aanvullend geconcludeerd dat de Indonesische overheid door haar ingrijpen op de markt voor ruwe palmolie aan de producenten van biodiesel inkomens- of prijzensteun verleent als bedoeld in artikel 3, lid 1, onder b), van de basisverordening, gelezen in het licht van artikel 1.1, punt a), onder 2), van de SCM-overeenkomst.
- (205) Zij heeft voorts geconcludeerd dat een dergelijke financiële bijdrage de ontvangers ervan een specifiek voordeel oplevert.
- (206) Gezien het bovenstaande heeft Commissie geconcludeerd dat de Indonesische overheid de bedrijfstak voor biodiesel door middel van een reeks maatregelen steun heeft verleend, onder meer door de levering van ruwe palmolie tegen een minder dan toereikende beloning. De Indonesische overheid heeft de ontvangers een voordeel verleend dat specifiek is en dus neerkomt op een subsidie waartegen compenserende maatregelen kunnen worden ingesteld.

3.3.5. Berekening van de hoogte van de subsidie

- (207) Overeenkomstig artikel 5 van de basisverordening werd de hoogte van de tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidie voor elke producent-exporteur berekend in termen van het door de ontvanger daarmee verkregen voordeel waarvan het bestaan in het onderzoektijdvak werd vastgesteld. De Commissie heeft het voordeel beoordeeld als de som van de verschillen tussen de op de binnenlandse markt voor ruwe palmolie betaalde prijzen en de per maand van het onderzoektijdvak berekende referentieprijzen van ruwe palmolie. Overeenkomstig artikel 7, lid 2, van de basisverordening heeft de Commissie het bedrag van deze subsidies omgeslagen over de totale omzet van de op ruwe palmolie gebaseerde productie van de producenten-exporteurs tijdens het onderzoektijdvak (de noemer), omdat de subsidie een voordeel verleende aan de gehele productie van op ruwe palmolie gebaseerde producten en niet enkel aan het voor de uitvoer bestemde betrokken product of de voor uitvoer bestemde productie.
- (208) Het subsidiepercentage dat in het kader van deze reeks maatregelen voor het onderzoektijdvak voor de producenten-exporteurs is vastgesteld, bedraagt:

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

3.4. Overheidssteun via inkomsten waarvan de overheid afstand doet: de bonded-zoneregeling

3.4.1. De subsidieregeling

- (209) De bonded-zoneregeling werd door de Indonesische overheid ingevoerd bij decreet 147/PMK.04/2011 van het Ministerie van Financiën en verder gewijzigd bij de decreten 255/PMK.04/2011 en 120/PMK.04/2013 van de minister van Financiën.
- (210) Bonded zones zijn gebieden binnen het douanegebied van de Republiek Indonesië waar invoerrechten op ingevoerde goederen worden opgeschort en ingevoerde goederen worden vrijgesteld van btw. Zowel de opschorting als de vrijstelling is van toepassing op kapitaalgoederen, grondstoffen en ondersteunend materiaal.
- (211) Tijdens het controlebezoek heeft de Indonesische overheid toegelicht dat er binnen de Republiek Indonesië geen vooraf afgebakende gebieden zijn die als bonded zones zijn aangewezen. Het is echter mogelijk voor ondernemingen om hun vestigingen als bonded zone te laten aanwijzen, nadat zij daartoe een verzoek hebben ingediend en dit verzoek is aanvaard.

3.4.1.1. Subsidiabiliteit

- (212) Tijdens het controlebezoek heeft de Indonesische overheid eveneens uitgelegd dat de bonded-zoneregeling slechts beschikbaar is voor “exportgerichte ondernemingen”, d.w.z. ondernemingen die meer dan 50 % van hun omzet uit uitvoer halen. Tijdens het controlebezoek heeft de Indonesische overheid voorts uiteengezet dat overeenkomstig decreet 4/2014 van het Ministerie van Financiën vrijstelling van de voornoemde vereiste kan worden verleend, zodat ook niet-exportgerichte ondernemingen van de regeling kunnen gebruikmaken. Uit het tijdens het onderzoek verzamelde bewijsmateriaal komen echter geen wettelijk vastgelegde objectieve criteria voor de verlening van deze vrijstelling naar voren. Uit een hoffelijkheidsvertaling van het decreet blijkt veeleer: *“De aanbeveling als bedoeld in artikel 1 kan worden gegeven, rekening houdend met:*
- a) de vraag of er voor het product van de aanvragende onderneming een vervangende markt voor rechtstreekse invoer van vergelijkbare goederen bestaat, om aan de binnenlandse vraag te voldoen;*
 - b) de vraag of er sprake is van een afname van de uitvoer, en/of*
 - c) de vraag of binnenlandse bedrijfstakken die producten vervaardigen die vergelijkbaar zijn met de producten uit de bonded zone, worden beschermd, rekening houdend met de mogelijkheid van de lokale bedrijfstak om aan de binnenlandse vraag te voldoen.”.*
- (213) Met betrekking tot het bovenstaande heeft de Indonesische overheid tijdens het controlebezoek uitgelegd dat ondernemingen in de bedrijfstak voor biodiesel normaal worden vrijgesteld van de vereiste om meer dan 50 % van hun omzet uit uitvoer te halen. Volgens de tijdens het controlebezoek gegeven uitleg gebeurt dat om de biodieselondernemingen te ondersteunen om aan de door de Indonesische overheid opgelegde bijmengverplichtingen te kunnen voldoen.
- (214) De Commissie heeft derhalve geconcludeerd dat uitsluitend de Indonesische overheid kan beslissen over de toekenning van de voornoemde vrijstelling.
- (215) Ten slotte heeft de Indonesische overheid toegelicht dat deze regeling uitsluitend bestemd is voor ondernemingen die goederen in de Republiek Indonesië invoeren voor verdere verwerking. Ondernemingen die zich uitsluitend met invoer bezighouden, kunnen dan ook geen verzoek indienen om de bonded-zonestatus te verkrijgen.

3.4.1.2. Voordelen van bonded zones

- (216) Binnen de bonded zone wordt het invoerproces opgeschort tot de ondernemingen de eindproducten op het grondgebied van de Republiek Indonesië verkopen. Met andere woorden, de invoerrechten worden opgeschort voor producten die in de bonded zones worden ingevoerd, tot zij op de Indonesische binnenlandse markt worden verkocht. Indien een product (zoals machines) in de bonded zone blijft of rechtstreeks wordt uitgevoerd, zijn geen invoerrechten verschuldigd.
- (217) Evenals bij invoerrechten wordt de betaling van over ingevoerde goederen verschuldigde btw opgeschort tot de eindproducten op de binnenlandse markt worden verkocht. Indien een product (zoals machines) in de bonded zone blijft of rechtstreeks wordt uitgevoerd, is geen btw verschuldigd.
- (218) In het kader van deze regeling wordt de vrijstelling van invoerrechten en btw verleend voor de invoer van kapitaalgoederen, zoals machines die voor het productieproces van biodiesel worden gebruikt, grondstoffen en reserveonderdelen.

3.4.1.3. Toepassing van artikel 28, lid 1, van de basisverordening

- (219) Wat de informatie betreft die de Commissie tijdens de procedure heeft opgevraagd met betrekking tot de bonded-zoneregeling, heeft Wilmar geen volledige medewerking verleend. De Commissie heeft derhalve Wilmar ervan in kennis gesteld dat zij bij het onderzoek naar het bestaan en de omvang van de vermeende steun aan de bedrijfstak voor biodiesel in de vorm van vrijstelling van invoerrechten voor machines en goederen die in de bonded zone worden ingevoerd, wellicht gebruik zou moeten maken van de beschikbare gegevens overeenkomstig artikel 28, lid 1, van de basisverordening.
- (220) In de op 15 februari 2019 verzonden schriftelijke aanmaning tot het verstrekken van de ontbrekende gegevens, heeft de Commissie Wilmar verzocht bepaalde informatie te verstrekken over de invoer van inputs en machines sinds de datum van oprichting van elke verbonden entiteiten (producenten van biodiesel en leveranciers van ruwe palmolie). Wilmar gaf gedeeltelijk antwoord op het verzoek om informatie uit de schriftelijke aanmaning en voerde aan dat er technische problemen waren bij het verzamelen van alle vereiste gegevens. Een soortgelijke uitleg werd gegeven tijdens het controlebezoek. De Commissie kon daarom slechts een beperkte hoeveelheid gegevens controleren.
- (221) Wilmar verstreekte ten aanzien van de vermeende steun aan de bedrijfstak voor biodiesel in de vorm van vrijstelling van invoerrechten voor machines en goederen die in een bonded zone worden ingevoerd, daarom niet de nodige informatie en evenmin het nodige bewijsmateriaal waar de Commissie in haar schriftelijke aanmaning en tijdens het controlebezoek om had verzocht.

- (222) Het ontbreken van noodzakelijke en relevante informatie en/of documenten, zoals hierboven wordt beschreven, belemmert het onderzoek aanmerkelijk. Daardoor heeft de Commissie ernstige moeilijkheden ondervonden om tot zorgvuldige en onderbouwde bevindingen over deze subsidieregeling te komen.
- (223) Wilmar maakte hierop de opmerking dat de verlangde informatie in de eerste plaats niet nodig was in de zin van artikel 28 van de basisverordening en dat de door haar verstrekte gedeeltelijke informatie in ieder geval in overeenstemming was met artikel 28, lid 3, van de basisverordening. Wilmar heeft ook aangevoerd de niet verstrekte informatie zelf niet te bezitten.
- (224) In dit verband constateerde de Commissie dat het argument dat Wilmar deze informatie niet kon achterhalen, niet kan worden aanvaard, aangezien hierbij sprake is van een technisch probleem dat het opvragen van die informatie kennelijk te omslachtig zou maken. De Commissie was daarom van oordeel dat de Wilmar Group wel degelijk in het bezit is van die informatie en deze had kunnen achterhalen om een volledig antwoord op de schriftelijke aanmaning te formuleren.
- (225) In de tweede plaats is de verlangde informatie daadwerkelijk nodig, met name omdat een groot aantal gegevens over de hoogte van de vrijstelling van invoerrechten geheel ontbreekt. Daardoor kan de Commissie niet vaststellen hoe hoog het subsidiebedrag is dat de Wilmar Group in het kader van deze regeling heeft ontvangen.
- (226) De Commissie heeft verder opgemerkt dat het argument van Wilmar dat de Commissie verder niet om die informatie heeft gevraagd, onaanvaardbaar is. Tijdens het controlebezoek heeft de Commissie gevraagd of de ontbrekende informatie beschikbaar was en er kennis van genomen dat dat niet het geval was.
- (227) De Commissie heeft zich voor haar bevindingen in verband met die aspecten van het onderzoek daarom gedeeltelijk gebaseerd op de beschikbare gegevens overeenkomstig artikel 28 van de basisverordening.

3.4.2. Analyse

3.4.2.1. Financiële bijdrage

- (228) Om de onderstaande reden was de Commissie van oordeel dat de vrijstelling van invoerrechten voor machines, die verleend wordt krachtens de bonded- zoneregeling, een financiële bijdrage vormt die door de Indonesische overheid aan de producenten-exporteurs wordt toegekend in de vorm van inkomsten waarvan de overheid afstand doet.
- (229) Zoals vermeld in de overwegingen 216 tot en met 218, profiteren ondernemingen in bonded zones van i) vrijstelling van invoerrechten op ingevoerde machines en grondstoffen en ii) vrijstelling van btw op ingevoerde machines en grondstoffen. Er worden pas invoerrechten en btw geheven als het ingevoerde goed op de binnenlandse markt wordt verkocht. Dit betekent dat ondernemingen in bonded zones nooit invoerrechten of btw hoeven te betalen over goederen die binnen de bonded zone blijven, zoals machines, of die rechtstreeks worden uitgevoerd.
- (230) Ook heeft de Commissie opgemerkt dat alle producenten-exporteurs voordeel van deze regeling hebben gehad toen zij uitsluitend machines en reserveonderdelen voor hun biodieselfabrieken invoerden. Aangezien de belangrijkste grondstof voor de productie van biodiesel ruwe palmolie is en die volledig lokaal wordt betrokken, zijn de potentiële bedragen die niet zijn geïnd op ingevoerde grondstoffen verwaarloosbaar.
- (231) In het licht van het bovenstaande heeft de Commissie dan ook vastgesteld dat de producenten-exporteurs in wezen nooit invoerrechten en btw betaalden over de machines die zij invoerden. De machines worden immers ten behoeve van het opzetten van de productiefaciliteit ingevoerd in de desbetreffende bonded zone en zullen die na de installatie niet meer verlaten.
- (232) De Commissie heeft derhalve geconcludeerd dat de vrijstelling van invoerrechten op de invoer van machines en uitrusting erop neerkomt dat de overheid afstand doet van inkomsten of deze niet int in de zin van artikel 3, punt 1, onder ii), van de basisverordening. Ook wat de btw-vrijstelling betreft doet de Indonesische overheid volgens de Commissie afstand van inkomsten, omdat de producenten-exporteurs onder normale omstandigheden eerst btw aan de staat zouden afdragen en die vervolgens bij verkoop op de binnenlandse markt zouden compenseren ⁽⁵³⁾.

⁽⁵³⁾ Verslagen van de Beroepsinstantie, *Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges*, WT/DS472/AB/R en Add.1 / WT/DS497/AB/R en Add.1, aangenomen op 11 januari 2019, punten 5.212-5.221.

3.4.2.2. Voordeel

- (233) Uit het onderzoek is gebleken dat de machines die in de bonded zones worden gebruikt, in het algemeen worden ingevoerd en na installatie de bonded zone niet meer verlaten. Wat de invoerrechten op deze machines betreft zal het dan ook nooit tot betaling komen. Wat de btw-vrijstelling voor ingevoerde machines en reserveonderdelen betreft, heeft de Commissie vastgesteld dat de producenten-exporteurs ook het voordeel van de beschikbaarheid van liquide middelen hebben gehad ⁽⁵⁴⁾.
- (234) In het licht van het bovenstaande was de Commissie daarom van oordeel dat deze regeling een voordeel oplevert voor de producenten-exporteurs, aangezien zij daardoor in een betere financiële positie worden geplaatst dan zonder de regeling het geval zou zijn. Zonder de regeling zouden zij namelijk bij invoer van de machines en reserveonderdelen invoerrechten en btw hebben betaald.

3.4.2.3. Specificiteit

- (235) De regeling is specifiek omdat zij enkel openstaat voor bepaalde ondernemingen afhankelijk van hun uitvoerprestaties en locatie in specifieke geografisch gebieden binnen het gebied van de bevoegdheden van de subsidieverlenende autoriteit, overeenkomstig artikel 4, lid 2, onder a), en artikel 4, lid 3, van de basisverordening.

3.4.3. Conclusie

- (236) De Commissie heeft geconcludeerd dat de Indonesische overheid de bedrijfstak voor biodiesel door middel van een reeks maatregelen steun heeft verleend, onder meer door afstand van inkomsten te doen vanwege de bonded-zoneregeling en door de vrijstelling van invoerrechten en btw op ingevoerde machines en reserveonderdelen. De Indonesische overheid heeft de ontvangers een voordeel verleend dat specifiek is en dus neerkomt op een subsidie waartegen compenserende maatregelen kunnen worden ingesteld.

3.4.4. Berekening van de hoogte van de subsidie

- (237) De Commissie heeft het voordeel berekend dat deze regeling met betrekking tot de vrijstelling van invoerrechten op ingevoerde machines voor de producenten-exporteurs heeft opgeleverd als totaalbedrag aan niet-betaalde rechten, dat kan worden toegewezen aan het onderzoekstijdvak op basis van de economische gebruiksduur van de onderliggende activa. Wat betreft de vrijstelling van btw op ingevoerde machines en grondstoffen, was het voordeel te verwaarlozen en had het derhalve geen wezenlijke gevolgen voor de definitieve resultaten.
- (238) Het subsidiepercentage dat in het kader van deze reeks maatregelen voor het onderzoekstijdvak voor de producenten-exporteurs is vastgesteld, bedraagt:

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

3.5. Andere regelingen

- (239) In de klacht werden een aantal andere subsidies en subsidieprogrammeringen genoemd, in het bijzonder in de vorm van inkomsten waarvan de overheid afstand doet of die zij niet int, zoals vennootschapsbelastingvoordelen voor beursgenoteerde beleggingen, subsidies voor bedrijventerreinen, belastingvoordelen voor speerpuntindustrie, en verstrekking van exportfinanciering en exportgaranties tegen preferentiële voorwaarden door de Indonesische Eximbank.
- (240) Aangezien de Commissie geen bewijs heeft gevonden dat producenten-exporteurs hiervan gebruikmaakten, zullen zij in dit deel samen worden behandeld.

⁽⁵⁴⁾ Panelverslagen, *Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges*, WT/DS472/R, Add.1 en Corr.1 / WT/DS497/R, Add.1 en Corr.1, aangenomen op 11 januari 2019, als gewijzigd bij verslagen van de Beroepsinstantie WT/DS472/AB/R / WT/DS497/AB/R, punten 7.491-7.494.

3.5.1. *Vennootschapsbelastingvoordelen voor beursgenoteerde beleggingen*

- (241) In de klacht staat dat deze regeling faciliteiten op het gebied van vennootschapsbelasting toekent voor investeringen in bepaalde zakelijke sectoren en/of bepaalde regio's, om directe binnen- en buitenlandse investeringen in Indonesië te stimuleren. Volgens de klacht kent deze regeling met name het volgende toe:
- a) 30 % netto belastingvermindering over de totale investering, toegepast over zes jaar à 5 % per jaar;
 - b) een versnelde waardevermindering en afschrijving;
 - c) een vennootschapsbelastingtarief van 10 % voor aan buitenlandse belastingplichtigen betaald dividend, of een lager tarief op grond van de overeenkomst ter voorkoming van dubbele belastingheffing, en
 - d) een verliescompensatie voor meer dan vijf, doch niet meer dan tien jaar.
- (242) De in de klacht aan de orde gestelde punten worden in het onderzoek ruimschoots bevestigd. Uit het onderzoek is namelijk gebleken dat de programmering werd ingesteld op 1 januari 2007 bij overheidsdecreet 1/2007 en werd verlengd en gewijzigd op 6 april 2015 bij overheidsdecreet 18/2015, dat later werd gewijzigd bij overheidsdecreet 9/2016. Hoewel overheidsdecreet 1/2007 is ingetrokken bij overheidsdecreet 18/2015, konden ondernemingen die voordelen genoten uit hoofde van overheidsdecreet 1/2007, dit voordeel blijven behouden tot de datum waarop het oorspronkelijk zou aflopen.
- (243) Op grond van deze regeling kunnen ondernemingen die investeren in specifieke regio's van het grondgebied van de Republiek Indonesië en in specifieke industriële sectoren voordeel verkrijgen uit de volgende stimuli:
- a) 30 % netto belastingvermindering over de totale investering, toegepast over zes jaar à 5 % per jaar;
 - b) een versnelde waardevermindering en afschrijving;
 - c) een vennootschapsbelastingtarief van 10 % voor aan buitenlandse belastingplichtigen betaald dividend, of een lager tarief op grond van de overeenkomst ter voorkoming van dubbele belastingheffing, en
 - d) een verliescompensatie voor meer dan vijf, doch niet meer dan tien jaar.
- (244) Tijdens het controlebezoek heeft de Indonesische overheid toegelicht dat de regeling bedoeld is voor investeringen in andere regio's dan Java of Sulawesi en dat voor de subsidiabiliteit de locatie relevant is waar de investering plaatsvindt en niet de plaats van vestiging van de onderneming die de investering doet. De Indonesische overheid heeft ook bevestigd dat de waardeketen voor ruwe palmolie, met inbegrip van producenten van biodiesel, voor deze regeling in aanmerking komt.
- (245) Uit het onderzoek is gebleken dat om diverse redenen geen van de producenten-exporteurs heeft gebruikgemaakt van deze regeling. Ondernemingen waren verlieslatend en hadden derhalve geen vennootschapsbelasting om in mindering te brengen of kwamen niet in aanmerking omdat zij niet voldeden aan de voorwaarde van een specifieke regio waarin de investeringen moeten worden gedaan.
- (246) Aangezien geen producent-exporteur van de regeling heeft gebruikgemaakt, heeft de Commissie deze regeling niet verder geanalyseerd.

3.5.2. *Subsidies voor bedrijventerreinen*

- (247) De klager voert aan dat de Indonesische overheid de Indonesische producenten van biodiesel door middel van verschillende stimuli subsidieert in het kader van de regeling voor bedrijventerreinen. De klager voert in het bijzonder aan dat de Indonesische overheid de zogenaamde "subsidies voor bedrijventerreinen" ingevolge decreet 142/2015 in het leven heeft geroepen. Uit hoofde van deze regeling worden aan elke "industriële onderneming" die gevestigd is op een "bedrijventerrein" fiscale prikkels verleend en kunnen aanvullende regionale stimuli worden toegekend.
- (248) In de klacht wordt gesteld dat deze programmering een financiële bijdrage levert aan de Indonesische producenten van biodiesel in de vorm van inkomsten waarvan de Indonesische overheid afstand doet en de Indonesische exporteurs van biodiesel een voordeel verleent dat gelijk is aan de belastingbesparing. Ook wordt in de klacht gesteld dat deze regeling specifiek is, aangezien slechts bepaalde ondernemingen op een bedrijventerrein voor de programmering in aanmerking komen volgens de voorwaarden van het decreet.
- (249) Het onderzoek toonde aan dat deze regeling door de Indonesische overheid is ingesteld ter ondersteuning van de activiteiten van de bedrijfstak in specifieke geografische gebieden, die in artikel 1.4 van overheidsdecreet 142/2015 worden gedefinieerd als een centraal gebied van bedrijfstakactiviteit met ondersteunende infrastructuur die is ontwikkeld en wordt beheerd door de Industrial Estate Company.

- (250) Ook bleek uit het onderzoek dat deze regeling de ontvangers een voordeel kan verlenen, aangezien decreet 105/2016 van het Ministerie van Financiën voorziet in bepaalde faciliteiten met betrekking tot de vennootschapsbelasting, alsook in vrijstellingen van btw en invoerrechten.
- (251) Daar uit het onderzoek echter is gebleken dat geen van de producenten-exporteurs heeft gebruikgemaakt van deze regeling, heeft de Commissie deze regeling niet verder geanalyseerd.

3.5.3. Belastingvoordelen voor speerpuntindustrie

- (252) De klager voert aan dat de Indonesische overheid onder de programmering voor belastingvoordelen voor speerpuntindustrie een reeks fiscale prikkels verleent om het aantal directe investeringen in zogenaamde speerpuntindustrie te vergroten. De klager voert in het bijzonder aan dat deze regeling in 2011 is ingesteld bij decreet 130/2011 van de minister van Financiën. Vervolgens is dit decreet meerdere keren herzien. Deze programmering is onlangs op 29 maart 2018 herzien bij decreet 35/2018 van de minister van Financiën.
- (253) In de klacht wordt gesteld dat deze regeling de begunstigden een financiële bijdrage levert in de vorm van inkomsten waarvan de Indonesische overheid afstand doet en een voordeel verleent in de vorm van belastingbesparingen.
- (254) Het onderzoek toonde aan dat de betreffende regeling in wezen bestaat in een verlaging van de vennootschapsbelasting voor ondernemingen die betrokken zijn bij bepaalde bedrijfsactiviteiten (de zogenaamde speerpuntindustrie), die worden vermeld in decreet 159/2015 van het Ministerie van Financiën zoals gewijzigd bij decreet 103/2016 van het Ministerie van Financiën. Uit het onderzoek is ook gebleken dat ondernemingen, willen zij voor deze regeling in aanmerking komen, naast de voorwaarde dat zij actief zijn in een speerpuntindustrie zoals gedefinieerd door het Ministerie van Financiën, ook minimaal 1 000 000 000 000,00 IDR (een biljoen roepia) moeten investeren voor alle sectoren van de speerpuntindustrie, met uitzondering van de hoogtechnologische ICT-sector. Voor ondernemingen in de ICT-sector geldt dat zij minimaal 500 000 000 000,00 IDR (vijfhonderd miljard roepia) moeten investeren om voor dit voordeel in aanmerking te komen. In aanvulling op het voorgaande zijn een aantal andere subsidiabiliteitscriteria van toepassing, namelijk het depot van minimaal 10 % van het investeringsplan bij Indonesische banken, waarbij een verhouding tussen vreemd vermogen en eigen vermogen moet worden aangehouden van minimaal 4:1. Daarnaast moet de onderneming sinds 15 augustus 2011 de status van Indonesische rechtspersoon hebben.
- (255) Daar uit het onderzoek echter is gebleken dat geen van de producenten-exporteurs heeft gebruikgemaakt van deze regeling, heeft de Commissie deze regeling niet verder geanalyseerd.

3.5.4. Verstrekking van exportfinanciering en exportgaranties tegen preferentiële voorwaarden door de Indonesische Eximbank

- (256) In de klacht wordt gesteld dat Lempabaga Pembiayaan Ekspor Indonesia ("Eximbank"), een bank die volledig staats-eigendom is, optreedt als een gespecialiseerde financiële instelling van het Ministerie van Financiën die als doel heeft de buitenlandse handel van Indonesië te ondersteunen. In die hoedanigheid verleent de Eximbank volgens de klager preferentiële exportfinanciering aan Indonesische downstreambedrijfstacken voor palmolie, waaronder producenten van biodiesel.
- (257) Volgens de klager heeft de Eximbank als doel het overheidsbeleid om de nationale uitvoerprogrammering te stimuleren door nationale exportfinanciering te verstrekken, te ondersteunen en werd in het jaarverslag 2017 van Eximbank verder aangegeven dat zij zich ertoe verbindt de Indonesische bedrijfstacken met betrekking tot palmolie, die het merendeel van haar klantenbestand vormen, actief te ondersteunen.
- (258) Voorts wordt in de klacht gesteld dat het brede scala aan financiële diensten, zoals exportfinanciering, uitvoergaranties, uitvoerverzekeringen en adviesdiensten van de Eximbank, kan worden aangemerkt als financiële bijdrage door de Indonesische overheid. De klacht stelt bovendien dat overeenkomstig wet 2/2009 de Eximbank de taak heeft financiering te verstrekken voor transacties of projecten die bedoeld zijn om de uitvoer te stimuleren en die niet rendabel zijn voor commerciële banken. In dat verband wordt er in de klacht op gewezen dat overeenkomstig het jaarverslag 2017 van de Eximbank, de bank activa voor financiering en te ontvangen activa hield tegen een nominale rente van slechts 0 % in zowel roepia als buitenlandse valuta. Daarom wordt in de klacht gesteld dat, hoewel het door de Eximbank voor de producenten van biodiesel toegepaste rentetarief niet precies kan worden vastgesteld, dit onder de marktprijs moet liggen en daarom een voordeel voor hen oplevert.
- (259) Het onderzoek toonde aan dat de Eximbank door de Indonesische overheid is opgericht overeenkomstig wet 2/2009 en financieringen verstrekt in de vorm van werkkapitaal en/of investeringen. Meer in het bijzonder bleek uit het onderzoek dat de Eximbank het volgende aanbiedt:
- garanties voor Indonesische exporteurs, overzeese importeurs en aanbestedingen met betrekking tot projectrealisatie;
 - verzekeringsfaciliteiten voor exporteurs voor gevallen waarin bestaande instellingen voor exportverzekeringen niets kunnen betekenen; en
 - adviesdiensten in de vorm van coaching en adviesdiensten aan banken, financiële instellingen, producenten/exporteurs van uitgevoerde goederen, met name kleine en middelgrote ondernemingen en coöperaties.

- (260) Uit het onderzoek is gebleken dat slechts een van de producenten-exporteurs een contractuele relatie met de Eximbank had. Desondanks heeft de Commissie alle leningen die zijn aangegaan tussen de producenten-exporteurs en banken die volledig staatseigendom zijn, gecontroleerd. In dat verband kon de Commissie vaststellen dat het rentetarief dat de staatsbanken op leningen toepassen, vergelijkbaar is met internationale referentietarieven voor leningen in zowel Indonesische roepia ("IDR") als Amerikaanse dollar. Ten aanzien van de leningen in Indonesische roepia heeft de Commissie het rentetarief dat de producenten-exporteurs tijdens de looptijd van de lening moeten betalen, vergeleken met de rendementen op Indonesische obligaties met een vergelijkbare looptijd die beschikbaar zijn op Bloomberg. De Commissie heeft geconstateerd dat deze vergelijkbaar zijn.
- (261) Omdat de Commissie niet heeft vastgesteld dat deze regeling een voordeel inhield, heeft zij deze regeling niet verder geanalyseerd.

3.6. Conclusie over subsidiëring

- (262) De Commissie heeft de hoogte van de tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies overeenkomstig de bepalingen van de basisverordening voor elke producent-exporteur berekend door elke subsidie of elke subsidieprogrammering te onderzoeken, en heeft de desbetreffende cijfers opgeteld om voor elke producent-exporteur in het onderzoekstijdvak de totale subsidiëring te berekenen. Om de onderstaande totale subsidiëring te berekenen, heeft de Commissie eerst het percentage van de subsidiëring berekend, d.w.z. het subsidiebedrag als percentage van de totale omzet van de onderneming. Dat percentage werd vervolgens gebruikt om de subsidie te berekenen die werd toegekend voor de uitvoer van het betrokken product naar de Unie in het onderzoekstijdvak. Daarna werd het subsidiebedrag per ton betrokken product berekend die in het onderzoekstijdvak naar de Unie was uitgevoerd, en werden de onderstaande marges berekend als percentage van de cif-waarde van dezelfde uitvoer per ton.
- (263) Gezien de volledige medewerking van de Indonesische producenten-exporteurs werd het bedrag voor "alle andere ondernemingen" voorlopig vastgesteld op het niveau van het hoogste bedrag dat is vastgesteld voor de medewerkende ondernemingen.

Onderneming	Subsidiepercentage
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %
PT Intibenua Perkasatama en PT Musim Mas (Musim Mas Group)	16,3 %
PT Pelita Agung Agrindustri en PT Permata Hijau Palm Oleo (Permata Group)	18,0 %
PT Wilmar Nabati Indonesia en PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Wilmar Group)	15,7 %
Alle andere ondernemingen	18,0 %

4. SCHADE

4.1. Definitie van de bedrijfstak van de Unie en de productie in de Unie

- (264) Tijdens het onderzoekstijdvak hebben 44 producenten in de Unie die lid waren van de EBB en nog eens 196 andere bekende niet-aangesloten producenten het soortgelijke product vervaardigd. Al deze producenten vormen de bedrijfstak van de Unie in de zin van artikel 9, lid 1, van de basisverordening.
- (265) Zoals vermeld in de overwegingen 17 tot en met 20, heeft de Commissie drie producenten in de Unie voor de steekproef geselecteerd, die goed zijn voor 18 % van de totale productie van het soortgelijke product in de Unie.
- (266) De Commissie heeft op basis van de door de EBB verstrekte informatie over de bedrijfstak van de Unie de totale productie van biodiesel in de Unie tijdens het onderzoekstijdvak vastgesteld op ongeveer 13 miljoen ton.
- (267) De EBB verzamelt gegevens over de productie die hij van zijn leden ontvangt, welke productie goed is voor circa 70 % van de biodieselproductie in de Unie. Wat de niet-aangesloten producenten betreft, die goed zijn voor circa 30 % van de biodieselproductie in de Unie, verzamelt de EBB de informatie over de productie bij de desbetreffende nationale brancheorganisaties en via andere openbare bronnen.

- (268) De methode en de juistheid van de door de EBB verzamelde gegevens waren het voorwerp van een overeenkomstig artikel 26 van de basisverordening aan de bedrijfsruimten van de EBB gebracht controlebezoek.

Tabel 3

Productie in de Unie (ton)

	2015	2016	2017	OT
Totale productie in de Unie	11 789 896	11 958 862	13 071 053	13 140 582
<i>Index</i>	100	101	111	111

Bron: EBB

- (269) De totale productie in de Unie is in de periode 2015-2017 gestegen met 11 %, welke stijging zich geleidelijk voltrok. Deze productie bleef tussen 2017 en het einde van het onderzoekstijdvak stabiel. Vergeleken met het in tabel 4 vermelde verbruik in de Unie, hield de productie van de bedrijfstak van de Unie de vraag niet bij, en het verschil betrof ingevoerde biodiesel.

4.2. Verbruik in de Unie

- (270) De Commissie heeft het verbruik van biodiesel in de Unie vastgesteld door de invoer van biodiesel in de Unie op te tellen bij de verkoop van de bedrijfstak van de Unie op de markt van de Unie.
- (271) Het verbruik in de Unie heeft zich als volgt ontwikkeld:

Tabel 4

Verbruik in de Unie (ton)

	2015	2016	2017	OT
Totaal verbruik in de Unie	11 791 953	11 435 468	14 202 128	15 634 102
<i>Index</i>	100	97	120	133

Bron: EBB, invoerstatistieken van de Unie

- (272) Het verbruik van biodiesel in de Unie was stabiel tot 2016. In 2017 en tijdens het onderzoekstijdvak is het met 33 % gestegen ten opzichte van 2015. Het verbruik van biodiesel is afhankelijk van twee belangrijke factoren: het verbruik van dieselbrandstof en het gehalte aan biodiesel in deze brandstof.
- (273) De gestaag toenemende vraag en de productie in de Unie vloeien voort uit het energiebeleid van de Unie. In Richtlijn 2009/28/EG over hernieuwbare energie (Renewable Energy Directive – “RED”) ⁽⁵⁵⁾ is bepaald: “Elke lidstaat ziet erop toe dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in alle vormen van vervoer in 2020 minstens 10 % bedraagt van het eindverbruik van energie in het vervoer in die lidstaat” (“bijmengverplichting”). Op grond van deze richtlijn mag elke lidstaat zijn eigen landenspecifieke verplichtingen vaststellen.
- (274) De tweede richtlijn hernieuwbare energie, Richtlijn (EU) 2018/2001 (“RED II”) ⁽⁵⁶⁾, werd gepubliceerd op 21 december 2018, na afloop van het onderzoekstijdvak. In deze richtlijn wordt het beleid voor hernieuwbare brandstoffen die in de vervoerssector worden gebruikt, voortgezet, wordt het streefcijfer van 10 % voor hernieuwbare brandstoffen in het vervoer gehandhaafd en worden duurzaamheidscriteria gesteld voor alle biobrandstoffen die in de EU worden geproduceerd of verbruikt.
- (275) Het feit dat er meer biodiesel wordt gemengd met minerale diesel is een belangrijke factor in de analyse van de tendensen op de biodieselmkt in de Unie. De productiekosten en de prijzen van biodiesel zijn over het algemeen hoger dan die van minerale diesel. Op grond van EU-wetgeving moeten producenten van brandstoffen (raffinaderijen) biodiesel kopen om deze met fossiele brandstoffen te mengen.

⁽⁵⁵⁾ Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PB L 140 van 5.6.2009, blz. 16).

⁽⁵⁶⁾ Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PB L 328 van 21.12.2018, blz. 82).

- (276) Het verbruik van biodiesel houdt rechtstreeks verband met de maatregelen die in elke lidstaat zijn ingevoerd om te voldoen aan de bijmengverplichting, die inhoudt dat bepaalde niveaus van biodiesel met fossiele brandstoffen moeten worden gemengd. Het verbruik van biodiesel zal toenemen naarmate meer lidstaten de streefcijfers uit de richtlijn van de EU overnemen in hun nationale wetgeving.
- (277) Een andere belangrijke factor betreft het verbruik van dieselbrandstof voor het wegvervoer in de Unie. Dit verbruik hangt samen met de algemene economische situatie van de Unie, die bepalend is voor de behoefte aan vervoer van goederen en personen.
- (278) Een andere factor die samenhangt met het verbruik van dieselbrandstof (en daarmee van biodiesel) in de Unie, is de brandstofefficiëntie van vrachtwagens, bussen en auto's op diesel. Een hogere brandstofefficiëntie leidt direct tot een lager dieselverbruik. Nog een andere factor is de overschakeling van dieselmotoren naar motoren op andere soorten brandstof, zoals benzine of lpg/cng, of hybride en volledig elektrische motoren.

4.3. Invoer uit het betrokken land

4.3.1. Hoeveelheden en marktaandeel van de invoer uit het betrokken land

- (279) De Commissie heeft de omvang van de invoer van biodiesel en het marktaandeel ervan vastgesteld op basis van gegevens uit de databank Surveillance 2 ⁽⁵⁷⁾.
- (280) De invoer van biodiesel in de Unie vanuit het betrokken land heeft zich als volgt ontwikkeld. Het onderzoekstijdvak is opgedeeld in kwartalen om het effect van de nietigverklaring van de rechten in maart 2018 te tonen:

Tabel 5

Invoerhoeveelheden (ton) en marktaandeel

	2015	2016	2017	OT
Omvang van de invoer uit Indonesië (ton)	13 340	31 115	24 984	516 088
<i>Index</i>	100	233	187	3 869
Marktaandeel	0,1 %	0,3 %	0,2 %	3,3 %
<i>Index</i>	100	241	156	2 918

Bron: databank Surveillance 2

Tabel 6

Driemaandelijkse hoeveelheden (ton) van invoer uit Indonesië in het OT

	K4 2017	K1 2018	K2 2018	K3 2018
Omvang van de invoer uit Indonesië (ton)	0	25 275	227 114	263 678

Bron: databank Surveillance 2

- (281) Wegens de antidumpingrechten op uit Indonesië ingevoerde biodiesel, die op 26 november 2013 bij Verordening (EU) nr. 1194/2013 ⁽⁵⁸⁾ werden ingesteld, was er in de periode 2015 – februari 2018 slechts sprake van geringe invoer uit Indonesië in de Unie.

⁽⁵⁷⁾ Databank van specifieke producten die onder "toezicht" of monitoring in het douanegebied van de Unie zijn ingevoerd; de databank wordt beheerd door het directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie.

⁽⁵⁸⁾ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1194/2013 van de Raad van 19 november 2013 tot instelling van een definitief antidumpingrecht en tot definitieve inning van het voorlopige recht op biodiesel van oorsprong uit Argentinië en Indonesië (PB L 315 van 26.11.2013, blz. 2).

- (282) In maart 2018 werden deze rechten echter nietig verklaard bij arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie ⁽⁵⁹⁾, als gevolg waarvan de invoer sterk toenam, zoals blijkt uit tabel 6.

4.3.2. Prijzen van de invoer uit het betrokken land en prijsonderbieding

- (283) Zoals hierboven uiteengezet, heeft er gedurende de gehele beoordelingsperiode invoer uit Indonesië plaatsgevonden. Tijdens de beoordelingsperiode, van 2015 tot het einde van het onderzoektijdvak, hebben de prijzen zich als volgt ontwikkeld:

Tabel 7

Invoerprijzen

	2015	2016	2017	OT
Prijzen van de invoer uit Indonesië (EUR per ton)	853	619	803	671

Bron: databank Surveillance 2

- (284) Tijdens het onderzoektijdvak was er sprake van een verschil van ongeveer 15 % tussen die invoerprijzen en de verkoopprijzen in de EU (tabel 10). In de periode 2015-2017 bedroeg het verschil tussen 5 % en 10 %.
- (285) De Commissie heeft de prijsonderbieding in het onderzoektijdvak vastgesteld aan de hand van een vergelijking van:
- 1) de overeenkomstige gewogen gemiddelde invoerprijzen per productsoort die door de Indonesische producenten werden berekend aan de eerste onafhankelijke afnemer op de markt van de Unie, op cif-basis, met de nodige correcties voor invoerkosten, en
 - 2) de gewogen gemiddelde verkoopprijzen per productsoort van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie die in rekening werden gebracht aan niet-verbonden afnemers op de markt van de Unie.
- (286) De Commissie heeft de prijzen per productsoort voor transacties in hetzelfde handelsstadium vergeleken, indien nodig gecorrigeerd en na aftrek van rabatten en kortingen.
- (287) De vergelijking per productsoort was gericht op een vergelijking van het CFPP, ongeacht de gebruikte grondstof. Een andere factor waarmee de Commissie rekening heeft gehouden, was de vraag of een product in de meeste lidstaten onderhevig was aan "dubbeltelling". Voor Duitsland, waar de efficiëntie van de CO₂-emissiereductie op een andere manier wordt berekend, heeft de Commissie ook rekening gehouden met dit specifieke kenmerk van de Duitse markt.
- (288) De Commissie merkte op dat een aantal Indonesische exporteurs melding maakte van uitvoer naar de EU zonder een certificaat (ook wel "RED-certificaat" genoemd), dat op grond van de richtlijn hernieuwbare energie is vereist om biodiesel te laten meetellen voor de bijmengverplichting in de EU. De Commissie was van oordeel dat deze verkopen rechtstreeks concurreerden met de verkopen van de bedrijfstak van de Unie met een dergelijk RED-certificaat, aangezien deze invoer zich in het vrije verkeer bevond en de technische specificaties van het product gelijk zijn.
- (289) De Commissie heeft vastgesteld dat de eindafnemer die biodiesel koopt, in de meeste gevallen niet op de hoogte is van de grondstof die bij de productie is gebruikt en dat die informatie voor hem ook niet van belang is, maar dat hij een product nodig heeft dat aan een bepaald maximaal CFPP-niveau voldoet. Dit niveau varieert naargelang het seizoen en de weersomstandigheden. Tijdens de zomermaanden en in warmere regio's kunnen hogere CFPP-niveaus worden verkocht en in de wintermaanden en in koudere regio's is biodiesel met een lager CFPP-niveau nodig.

⁽⁵⁹⁾ Op 15 september 2016 heeft het Gerecht van de Europese Unie ("het Gerecht") in de zaken T-80/14, T-111/14 tot en met T-121/14 (5) en T-139/14 (6) arrest gewezen ("de arresten"), waarbij de artikelen 1 en 2 van de definitieve verordening nietig zijn verklaard voor zover zij betrekking hebben op de verzoekende partijen in die zaken ("de betrokken producenten-exporteurs"). De Raad van de Europese Unie had aanvankelijk hogere voorziening ingesteld tegen die arresten. Na het besluit van de Raad om de hogere voorzieningen in te trekken, werden de zaken op 2 en 5 maart 2018 doorgehaald in het register van het Europees Hof van Justitie (beschikkingen van de president van het Hof van 15 februari 2018 in de gevoegde zaken C-602/16 P en C-607/16 P tot en met C-609/16 P, en van 16 februari 2018 in de zaken C-603/16 P tot en met C-606/16 P). Bijgevolg zijn de arresten met ingang van de datum van de uitspraak definitief en bindend geworden.

- (290) Omdat zuiver PME een hoger CFPP-niveau heeft (normaal CFPP +13) wordt het normaliter niet als zodanig met minerale diesel gemengd, maar wordt het gewoonlijk eerst gemengd met andere biodiesels met een lager CFPP-niveau, waardoor een mengsel met CFPP +5 of CFPP 0 ontstaat, dat vervolgens met minerale diesel wordt gemengd.
- (291) Welke hoeveelheid PME in een mengsel wordt gebruikt, hangt af van het jaargetijde en de locatie in Europa. In Zuid-Europa wordt in de winter CFPP -5 en in de zomer CFPP +5 gebruikt. In Noord-Europa wordt in de winter CFPP -10 en in de zomer CFPP 0 gebruikt. Hoe hoger de CFPP-waarde, hoe groter het percentage PME dat in het mengsel van biodiesels kan worden gebruikt ⁽⁶⁰⁾.
- (292) Om voor elke producent-exporteur de prijszonderbieding te berekenen heeft de Commissie eerst de invoer uit Indonesië, waarbij sprake is van biodiesel van zuivere palmolie, vergeleken met de verkoop van biodiesel van zuivere palmolie door de bedrijfstak van de Unie.
- (293) Deze soort door de bedrijfstak van de Unie verkochte biodiesel concurreerde bijgevolg rechtstreeks met de uit Indonesië ingevoerde biodiesel, zoals ook is vastgesteld in het verslag van het WTO-panel over biodiesel uit Indonesië ⁽⁶¹⁾. Deze vergelijking bestreek circa 20 % van alle verkopen door de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie. Volgens WTO-rechtspraak is er geen vereiste voor een specifiek percentage van de verkoop van de binnenlandse bedrijfstak dat moet worden meegewogen in de analyse van de prijseffecten ⁽⁶²⁾.
- (294) De Commissie heeft het resultaat van deze directe vergelijking tussen ingevoerde PME en verkochte PME uitgedrukt als een percentage van de PME-omzet van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie tijdens het onderzoekstijdvak. Daaruit bleek dat de gewogen gemiddelde prijszonderbiedingsmarge van de invoer van de exporteurs uit het betrokken land op de markt van de Unie tussen 6,0 % en 11,6 % bedroeg.
- (295) Bij de resterende verkopen van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie is er sprake van een lager CFPP-niveau, waardoor deze producten bij lagere temperaturen kunnen worden gebruikt. Omdat de voorgaande vergelijking tussen de Indonesische invoer en de verkopen van de bedrijfstak van de Unie slechts circa 20 % van de verkopen van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie betrof, heeft de Commissie twee andere soorten prijsvergelijkingen gemaakt om de betrouwbaarheid van deze bevinding over de prijszonderbieding te beoordelen.
- (296) Bij de tweede optie heeft de Commissie de vergelijking uitgebreid door hierin biodiesel met een CFPP-niveau van circa 0 graden ("FAME0") op te nemen. Dit is de meest voorkomende dieselsond die door de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie wordt verkocht. Daartoe werden de prijzen van FAME0 naar beneden bijgesteld, rekening houdend met de marktwaarde van het verschil in fysieke eigenschappen. Deze marktwaarde werd beoordeeld op basis van het prijsverschil tussen FAME10 en FAME0 op de markt van de Unie. Uit deze vergelijking, die 55 % van alle verkopen van de bedrijfstak van de Unie betrof, kwam een prijszonderbieding van 7,4 % naar voren.
- (297) Bij deze vergelijking wordt er rekening mee gehouden dat biodiesel met een CFPP-niveau van 0 — FAME0 — doorgaans een mengsel van verschillende soorten biodiesel is, met dikwijls tot 20 % PME. De Commissie was derhalve van mening dat de verkoopprijs van FAME0 op de markt van de Unie wordt beïnvloed door de prijs van de biodiesels die gemengd worden voor de productie ervan, en om die reden is het goed een vergelijking uit te voeren om de like-for-like-vergelijking te controleren.
- (298) Bij de derde optie heeft de Commissie de totale invoer van de Indonesische producenten-exporteurs vergeleken met alle verkopen van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie, ongeacht de productsoort. Uit deze vergelijking bleek een prijszonderbieding van 17,5 % ⁽⁶³⁾.
- (299) Deze vergelijking liet zien dat de invoer van PME uit Indonesië tegen gesubsidieerde prijzen een prijsverlaging van de meeste op de markt van de Unie verkochte mengsels tot gevolg zou hebben.
- (300) Alle drie soorten prijsvergelijkingen lieten derhalve een aanzienlijke prijszonderbieding zien. Ongeacht de gebruikte methode, heeft de Commissie daarom voorlopig vastgesteld dat de Indonesische invoerprijzen de prijzen van de bedrijfstak van de Unie aanzienlijk hebben onderboden.
- (301) Bovendien is de Commissie in overweging 328 nagegaan of door de invoer met subsidiëring druk op de prijzen van de bedrijfstak van de Unie werd uitgeoefend.

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

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

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

⁽⁶³⁾ In WT/DS480/R, punt 7.160, voerde Indonesië aan dat een vergelijking tussen de Indonesische invoer en gemengde CFPP0-biodiesel die door de bedrijfstak van de Unie werd verkocht en 37 % van alle verkopen van de Unie vertegenwoordigde, tekortschoot. Verder voerde Indonesië aan dat de Commissie de verkoopprijzen van de resterende 63 % van de verkopen van de Unie had moeten vergelijken. Net als het in overweging 284 bedoelde prijsverschil, bevestigt deze vergelijking dat er in het onderzoekstijdvak sprake is van aanzienlijke prijszonderbieding.

4.4. Economische situatie van de bedrijfstak van de Unie

4.4.1. Algemene opmerkingen

- (302) Overeenkomstig artikel 8, lid 5, van de basisverordening omvatte het onderzoek naar de gevolgen van de invoer met dumping voor de bedrijfstak van de Unie een beoordeling van alle economische indicatoren die tijdens de beoordelingsperiode van invloed waren op de situatie van de bedrijfstak van de Unie.
- (303) Zoals vermeld in de overwegingen 17 tot en met 20, is gebruikgemaakt van een steekproef voor de vaststelling van de schade en het negatieve effect op de verkoopprijzen, de verkochte hoeveelheden, het marktaandeel en de winst van de bedrijfstak van de Unie.
- (304) Voor de schadevaststelling heeft de Commissie onderscheid gemaakt tussen macro-economische en micro-economische schade-indicatoren. De Commissie heeft de macro-economische indicatoren beoordeeld op basis van gegevens uit de antwoorden op de vragenlijst van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie en op basis van de gegevens die de EBB heeft verstrekt.
- (305) Naast het verifiëren van de methode voor het verzamelen van de door de EBB verstrekte gegevens heeft de Commissie ook gecontroleerd of de informatie werd ondersteund door adequate documentatie en onderzoeksprocedures.
- (306) Beide gegevensreeksen bleken representatief te zijn voor de economische situatie van de bedrijfstak van de Unie.
- (307) De macro-economische indicatoren zijn: productie, productiecapaciteit, bezettingsgraad, verkoophoeveelheid, marktaandeel, groei, werkgelegenheid, productiviteit, hoogte van het subsidiebedrag en herstel van eerdere subsidiëring of dumping.
- (308) De micro-economische indicatoren zijn: gemiddelde eenheidsprijzen, kosten per eenheid, loonkosten, voorraden, winstgevendheid, kasstroom, investeringen, rendement van investeringen en vermogen om kapitaal aan te trekken.

4.4.2. Macro-economische indicatoren

4.4.2.1. Productiecapaciteit en bezettingsgraad

- (309) De totale productiecapaciteit en bezettingsgraad in de Unie hebben zich tijdens de beoordelingsperiode als volgt ontwikkeld:

Tabel 8

Productiecapaciteit en bezettingsgraad

	2015	2016	2017	OT
Productie-capaciteit (ton)	16 009 878	16 561 814	16 594 853	17 031 230
<i>Index</i>	100	103	104	106
Bezettingsgraad	74 %	72 %	79 %	77 %

Bron: EBB

- (310) Als reactie op de groeiende vraag is de productiecapaciteit in de beoordelingsperiode langzaam gestegen. Omdat de bedrijfstak van de Unie, met name in het onderzoekstijdvak, als gevolg van de aanzienlijke toename van de invoer met subsidiëring slechts in zeer beperkte mate van de groei van de markt kon profiteren, is de stijging van de productiecapaciteit echter aanzienlijk lager dan de groei van de vraag.
- (311) Net als bij de gegevens over de productie, in overweging 309, verzamelt de EBB gegevens over de capaciteit bij zijn leden, met inbegrip van nationale verenigingen, en met betrekking tot niet-leden verzamelt de EBB de gegevens over de capaciteit via andere openbare bronnen.
- (312) In de cijfers over de productiecapaciteit is geen rekening gehouden met een aanzienlijk deel van de capaciteit die als onbenut wordt beschouwd. De EBB heeft toegelicht dat een aantal gebouwde biodieselfabrieken al een aantal jaren niet meer operationeel is en moet worden beschouwd als langdurig buiten bedrijf. Hoewel deze fabrieken in naam gelden als volwaardige biodieselfabrieken, zou de productie daar pas opnieuw kunnen aanvangen na investeringen in technische aanpassingen en na een aanzienlijke periode.

- (313) De bezettingsgraad van de bedrijfstak van de Unie is in de beoordelingsperiode met 3 procentpunten gestegen van 74 % tot 77 %. De bedrijfstak heeft in 2017 en het onderzoekstijdvak de hoogste bezettingsgraad bereikt.

4.4.2.2. Verkoophoeveelheden en marktaandeel

- (314) De verkoophoeveelheden en het marktaandeel van de bedrijfstak van de Unie hebben zich in de beoordelingsperiode als volgt ontwikkeld:

Tabel 9

Verkoophoeveelheden en marktaandeel

	2015	2016	2017	OT
Verkoophoeveelheden op de markt van de Unie (ton)	11 305 117	10 920 665	13 004 462	12 741 791
<i>Index</i>	100	97	115	113
Marktaandeel	95,9 %	95,5 %	91,6 %	81,5 %

Bron: EBB, invoer- en uitvoerstatistieken

- (315) De verkoop van de bedrijfstak van de Unie is in de periode 2015-2016 gedaald, in 2017 gestegen en vervolgens in het onderzoekstijdvak opnieuw licht gedaald.
- (316) De factoren die ten grondslag liggen aan de verkoop zijn dezelfde factoren als die ten grondslag liggen aan het verbruik van de Unie. De invoer heeft in de jaren 2015-2016 geen significante invloed gehad op het verkoopniveau, wat een reden was voor het tamelijk stabiele niveau van zowel de verkoop als het marktaandeel.
- (317) De schrapping van rechten op de invoer uit Indonesië heeft het beeld van de markt in 2018 veranderd. Nadat de rechten waren geschrapt, is het marktaandeel van de bedrijfstak van de Unie, met name in de periode 2017-einde onderzoekstijdvak, ten opzichte van 2016 sterk gekrompen (bijna 15 %).

4.4.2.3. Groei

- (318) Terwijl de markt in de Unie in de beoordelingsperiode met 33 % groeide, stegen de verkoop en de productie van de bedrijfstak van de Unie respectievelijk slechts met 13 % en 11 %. De bedrijfstak van de Unie kon daarom in het onderzoekstijdvak slechts in zeer beperkte mate van de groei van de markt profiteren, aangezien een aanzienlijk deel van deze groei werd geabsorbeerd door de toenemende invoer, zoals de invoer met subsidiëring uit Indonesië.

4.4.2.4. Werkgelegenheid en productiviteit

- (319) De werkgelegenheid en de productiviteit hebben zich in de beoordelingsperiode als volgt ontwikkeld:

Tabel 10

Werkgelegenheid en productiviteit

	2015	2016	2017	OT
Aantal werknemers	2 763	2 762	2 733	2 841
<i>Index</i>	100	100	99	103
Productiviteit (ton/werknemer)	4 267	4 329	4 782	4 625
<i>Index</i>	100	101	112	108

Bron: EBB

- (320) De werkgelegenheid in de bedrijfstak van de Unie is in de beoordelingsperiode stabiel gebleven. De productiviteit nam in de periode 2016-2017 toe en vervolgens weer iets af met vier procentpunten.

4.4.2.5. Hoogte van het bedrag van de tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies en herstel van eerdere subsidiëring of dumping

- (321) Het effect van de invoer met subsidiëring uit Indonesië op de bedrijfstak van de Unie zal waarschijnlijk aanzienlijk zijn, gezien de aanzienlijke hoeveelheden en de lage prijzen van deze invoer.
- (322) Op 26 november 2013 stelde de EU definitieve antidumpingrechten in op biodiesel uit Indonesië. De hoogte van deze rechten varieerde van 8,8 % tot 20,5 %.
- (323) Zoals vermeld in overweging 282, werden die antidumpingrechten in maart 2018 nietig verklaard, als gevolg waarvan de invoer uit Indonesië aanzienlijk begon toe te nemen. Zoals vermeld in overweging 280, bereikte het marktaandeel van de Indonesische invoer in het onderzoekstijdvak 3,3 %, bijna uitsluitend in de tweede helft van het onderzoekstijdvak.
- (324) Als gevolg van de toenemende invoer tegen lage prijzen, waardoor de prijzen van de bedrijfstak van de Unie aanzienlijk worden onderboden of druk op die prijzen wordt uitgeoefend, heeft de bedrijfstak van de Unie marktaandeel verloren en niet van de marktgroei kunnen profiteren.

4.4.3. Micro-economische indicatoren

4.4.3.1. Prijzen en factoren die de prijzen beïnvloeden

- (325) De gewogen gemiddelde verkoopprijzen per eenheid van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie voor niet-verbonden afnemers in de Unie hebben zich gedurende de beoordelingsperiode als volgt ontwikkeld:

Tabel 11

Verkoopprijzen in de Unie

	2015	2016	2017	OT
Gemiddelde verkoopprijs per eenheid in de Unie op de totale markt (EUR/ton)	715	765	832	794
<i>Index</i>	100	107	116	111
Productiekosten per eenheid (EUR/ton)	728	767	827	791
<i>Index</i>	100	105	114	109

Bron: in de steekproef opgenomen producenten in de Unie

- (326) De gewogen gemiddelde verkoopprijs per eenheid van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie voor niet-verbonden afnemers is in de periode 2015-2017 met 16 % toegenomen. In de periode 2017-einde onderzoekstijdvak namen de prijzen vervolgens met 5 procentpunten af.
- (327) De productiekosten per eenheid van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie hebben dezelfde trend voor prijzen gevolgd en namen in de periode 2015-2017 met 14 % toe. In de periode 2017-einde onderzoekstijdvak namen de kosten vervolgens met 5 procentpunten af.
- (328) De biodieselmart is een prijsgevoelige grondstoffenmarkt. Op deze markt zorgt een prijsonderbieding van circa 10 % voor een aanzienlijke neerwaartse druk op de prijzen. Door deze prijsdruk kon de bedrijfstak van de Unie niet profiteren van de dalende kosten in het onderzoekstijdvak, omdat zij deze kostendaling volledig moest doorgeven aan haar afnemers, om te voorkomen dat een nog groter marktaandeel verloren zou gaan.
- (329) Vanwege de prijsdruk die werd uitgeoefend door de laaggeprijsde invoer met subsidiëring van aanzienlijke hoeveelheden in een verder gunstige marktsituatie, kon de bedrijfstak van de Unie zijn ontoereikende winstmarge dan ook niet verbeteren.

4.4.3.2. Loonkosten

- (330) De gemiddelde loonkosten van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie hebben zich gedurende de beoordelingsperiode als volgt ontwikkeld:

Tabel 12

Gemiddelde loonkosten per werknemer

	2015	2016	2017	OT
Gemiddelde loonkosten per werknemer (EUR)	71 573	65 237	65 874	65 730
<i>Index</i>	100	91	92	92

Bron: in de steekproef opgenomen producenten in de Unie

- (331) De gemiddelde loonkosten daalden in de periode 2015-2016 en bleven vervolgens stabiel tot het einde van het onderzoekstijdvak.

4.4.3.3. Voorraden

- (332) De voorraden van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie hebben zich gedurende de beoordelingsperiode als volgt ontwikkeld:

Tabel 13

Voorraden

	2015	2016	2017	OT
Eindvoorraden (ton)	85 725	92 291	87 864	88 457
<i>Index</i>	100	108	102	103

Bron: in de steekproef opgenomen producenten in de Unie

- (333) De voorraden van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie bleven gedurende de beoordelingsperiode relatief stabiel. Aangezien het betrokken product in bulk wordt verkocht, kan een enkele levering een aanzienlijke hoeveelheid van meer dan 10 000 ton omvatten en een significant effect hebben op het voorraadniveau, afhankelijk van de precieze transactiedatum. Daarom is het voorraadniveau een minder zinvolle indicator voor de bedrijfstak van de Unie.

4.4.3.4. Winstgevendheid, kasstroom, investeringen, rendement van investeringen en vermogen om kapitaal aan te trekken

- (334) De winstgevendheid, de kasstroom, de investeringen en het rendement van de investeringen van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie hebben zich gedurende de beoordelingsperiode als volgt ontwikkeld:

Tabel 14

Winstgevendheid, kasstroom, investeringen en rendement van investeringen

	2015	2016	2017	OT
Winstgevendheid van de verkoop in de Unie aan niet-verbonden afnemers (% van de omzet)	- 0,1 %	0,9 %	0,8 %	0,8 %
<i>Index</i>	-100	900	800	824
Kasstroom (EUR)	23 004 159	26 458 832	35 102 719	26 286 866
<i>Index</i>	100	115	153	114

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

Bron: in de steekproef opgenomen producenten in de Unie

- (335) De Commissie heeft de winstgevendheid van de drie in de steekproef opgenomen producenten in de Unie vastgesteld door de nettowinst vóór belastingen van de verkoop van het soortgelijke product aan niet-verbonden afnemers in de Unie uit te drukken als percentage van de aldus gerealiseerde omzet. De winstgevendheid is gebaseerd op de kosten van de verkochte goederen.
- (336) De winstgevendheid lag in de hele beoordelingsperiode rond het break-evenpoint en bleef lager dan 1 % van de omzet.
- (337) Ondanks de lage winstniveaus genereerde de bedrijfstak van de Unie in de hele beoordelingsperiode een positieve kasstroom uit zijn activiteiten. De bedrijfstak van de Unie was in staat zijn activiteiten zelf te financieren.
- (338) In de hele beoordelingsperiode bleef de bedrijfstak van de Unie investeren. De investeringen schommelden sterk in die hele periode en bereikten hun hoogste niveau in 2017.
- (339) Het rendement van investeringen is de winst uitgedrukt als percentage van de nettoboekwaarde van de investeringen. Het rendement van investeringen was laag maar positief en de bedrijfstak was winstgevend in de periode 2016-einde onderzoektijdvak.
- (340) De financiële prestaties van de bedrijfstak van de Unie in termen van winst tijdens het onderzoektijdvak hebben het vermogen van de bedrijfstak om kapitaal aan te trekken, beperkt.

4.4.4. Conclusie over schade

- (341) In de beoordelingsperiode was de invoer uit Indonesië verwaarloosbaar, tot maart 2018, toen de bestaande antidumpingrechten werden beëindigd. Als gevolg daarvan nam de invoer in het onderzoektijdvak aanzienlijk toe, tot 3,3 %.
- (342) Het verbruik in de Unie nam in de beoordelingsperiode voortdurend toe en kwam over de gehele periode uit op een toename met 33 %. Deze positieve ontwikkeling was slechts gedeeltelijk terug te zien in de productie en de verkoophoeveelheden van de bedrijfstak van de Unie, die in deze periode slechts met respectievelijk 11 % en 13 % toenam(en). Als gevolg daarvan groeide het marktaandeel van de invoer, ook van die uit Indonesië.
- (343) Tijdens de beoordelingsperiode gaven de schade-indicatoren een gemengd beeld te zien. De productie en de verkoop van de bedrijfstak van de Unie volgden enigszins de marktvraag, maar konden pas tegen het einde van de beoordelingsperiode in zeer beperkte mate van de groei van de markt profiteren.
- (344) De investeringen waren in de beoordelingsperiode aan schommelingen onderhevig. Het aantal werknemers in de bedrijfstak van de Unie bleef in de beoordelingsperiode stabiel, wat in combinatie met een toegenomen productie tot een hogere productiviteit per werknemer leidde.
- (345) De winstgevendheid van de bedrijfstak van de Unie is in de beoordelingsperiode evenwel zwak gebleven. Dit wijst erop dat de bedrijfstak van de Unie er niet in is geslaagd om het niveau van normale winstgevendende activiteiten te bereiken.
- (346) Ondanks een stijging van de verkoop en de productie als gevolg van het stijgende verbruik, heeft de bedrijfstak van de Unie geen tekenen van verbetering van zijn economische situatie laten zien. Hoewel de Commissie geen uitsluitel geeft over het bestaan van aanmerkelijke schade in het onderzoektijdvak, zal zij onderzoeken of er ten minste sprake is van dreiging van aanmerkelijke schade.

5. DREIGING VAN SCHADE

5.1. Inleiding

- (347) Overeenkomstig artikel 8, lid 8, van de basisverordening heeft de Commissie onderzocht of de invoer met subsidiëring uit Indonesië de bedrijfstak van de Unie aanmerkelijke schade dreigt te berokkenen.

(348) Bij de analyse van een dreiging van aanmerkelijke schade voor de bedrijfstak van de Unie wordt in overeenstemming met artikel 8, lid 8, tweede alinea, van de basisverordening door de Commissie rekening gehouden met factoren zoals:

- de aard van de betrokken subsidie(s) en de waarschijnlijke gevolgen daarvan voor de handel;
- een aanzienlijke toename van de invoer met subsidiëring op de markt van de Unie die erop wijst dat deze invoer waarschijnlijk nog aanzienlijk zal toenemen;
- voldoende vrij beschikbare capaciteit bij de exporteur of een in de nabije toekomst aanmerkelijke toeneming van die capaciteit, welke erop wijst dat de uitvoer met subsidie naar de Unie waarschijnlijk nog aanzienlijk zal toenemen, waarbij rekening moet worden gehouden met de beschikbaarheid van andere exportmarkten die de bijkomende, voor uitvoer beschikbare hoeveelheden kunnen absorberen;
- of de producten worden ingevoerd tegen prijzen die in aanzienlijke mate druk op de prijzen zouden uitoefenen of die prijsverhogingen die anders zouden zijn geschied, zouden verhinderen en die de vraag naar meer invoer vermoedelijk nog zouden doen toenemen, en
- het niveau van voorraden.

5.2. De aard van de betrokken subsidie(s) en de waarschijnlijke gevolgen daarvan voor de handel

(349) In overweging 263 heeft de Commissie voorlopig geconcludeerd dat er overeenkomstig de bepalingen van de basisverordening sprake was van tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies. Uit deze subsidies blijkt dat de invoer van het betrokken product profiteert van overheidssteun. De aanzienlijke prijsopdruk en druk op de prijzen die tijdens het onderzoektijdvak zijn vastgesteld, zullen naar verwachting in de nabije toekomst nog negatievere gevolgen hebben voor de delicate economische situatie van de bedrijfstak van de Unie, die reeds tijdens het onderzoektijdvak is waargenomen.

(350) Zoals uiteengezet in overweging 203, zorgen de maatregelen van de Indonesische overheid om de binnenlandse bedrijfstak voor biodiesel te ondersteunen, er bovendien voor dat de uitvoer van biodiesel uiterst concurrerend blijft, omdat ruwe palmolie tegen lagere kosten kan worden ingekocht (in tegenstelling tot producenten in de Unie, die niet van zulke lage prijzen kunnen profiteren). Daarom valt te verwachten dat de invoer met subsidiëring van het betrokken product, vanwege de aard van de steunmaatregelen van de Indonesische overheid, de economische situatie van de bedrijfstak van de Unie nadelig zal blijven beïnvloeden.

5.3. Aanzienlijke toename van de invoer met subsidiëring op de markt van de Unie die erop wijst dat deze invoer waarschijnlijk nog aanzienlijk zal toenemen

(351) Er bestaat een duidelijk verband tussen de plotselinge en aanzienlijke toename van de invoer uit Indonesië naar de markt van de Unie sinds maart 2018 en de schrapping van de antidumpingrechten in die maand. Dit wijst erop dat de Indonesische producenten-exporteurs in staat zijn snel te reageren op de veranderende marktomstandigheden.

(352) Gezien de aantrekkelijkheid van de markt van de Unie voor de Indonesische uitvoer, was de Commissie dan ook van oordeel dat het feit dat de invoer van biodiesel uit Indonesië aanzienlijk is toegenomen na de schrapping van de antidumpingrechten in maart 2018, erop wijst dat die invoer waarschijnlijk zal blijven toenemen.

5.4. Voldoende vrij beschikbare capaciteit en absorptiecapaciteit van derde landen

(353) Volgens de door de Indonesische overheid verstrekte informatie overschrijdt de productiecapaciteit van de Indonesische producenten van biodiesel de binnenlandse vraag met circa 300 %. Meer dan de helft van deze productiecapaciteit betreft reservecapaciteit, die door de Indonesische exporteurs zal moeten worden uitgevoerd om hun huidige lage bezettingsgraad te laten toenemen.

(354) De reservecapaciteit van de Indonesische biodieselproducenten in het onderzoektijdvak is vastgesteld op circa 40 % van het EU-verbruik. Dit cijfer is gebaseerd op gecontroleerde gegevens die door de Indonesische overheid zijn verstrekt.

(355) In november 2017 hebben de VS voorlopige antidumpingrechten en compenserende rechten ingesteld op biodiesel uit Indonesië. Deze rechten werden in april 2018 grotendeels definitief en varieerden tussen 92 % en 277 % wat antidumpingrechten en tussen 34 % en 65 % wat compenserende rechten betreft.

- (356) De hoogte van de rechten die zijn ingesteld in de VS, wijst erop dat deze markt niet in staat zal zijn een aanzienlijk deel van de Indonesische reservecapaciteit te absorberen. Er zijn geen andere uitvoermarkten bekend die de zeer grote Indonesische reservecapaciteit zouden kunnen absorberen, aangezien de VS en de Unie samen goed zijn voor ongeveer twee derde van het mondiale verbruik van biodiesel.
- (357) Bij gebrek aan andere belangrijke markten zullen de Indonesische producenten zich wat hun reservecapaciteit betreft op de markt van de Unie moeten richten, waardoor de bedrijfstak van de Unie nog meer schade zal lijden.

5.5. Prijsniveau van de invoer met subsidiëring

- (358) De biodiesel uit Indonesië die de markt van de Unie heeft bereikt in het onderzoekstijdvak, werd ingevoerd tegen aanzienlijk lagere prijzen dan de prijzen die door de bedrijfstak van de Unie worden gerekend. Zoals uiteengezet in overweging 294, heeft de Commissie voor het onderzoekstijdvak gewogen gemiddelde prijszonderbiedingsmarges van 6,0 % tot 11,6 % vastgesteld. Uit een vergelijking van alle productcategorieën blijkt ook een prijszonderbieding van 15 % tot 17,5 %.

5.6. Voorraadniveaus

- (359) De ontwikkeling van de voorraden van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie wordt in overweging 332 uitvoerig beschreven. Zoals uiteengezet, is het voorraadniveau een minder zinvolle indicator voor de analyse van de dreiging van schade, omdat het betrokken product in bulk wordt verkocht.

5.7. Conclusie

- (360) Gezien de analyse van de in overweging 348 genoemde factoren in verband met de dreiging van schade heeft de Commissie geconcludeerd dat de kwetsbare economische situatie van de bedrijfstak van de Unie waarschijnlijk zal worden verergerd door de dreigende en aanhoudende invoer met subsidiëring van biodiesel uit Indonesië, hetgeen de voorlopige bevinding dat er sprake is van dreigende schade als bedoeld in artikel 8, lid 8, van de basisverordening, ondersteunt.

6. OORZAKELIJK VERBAND

6.1. Gevolgen van de invoer met subsidiëring

- (361) Zoals vermeld in overweging 280, was er in de jaren 2015-2017 en tijdens de eerste maanden van het onderzoekstijdvak slechts in verwaarloosbare mate sprake van invoer in de Unie uit Indonesië. De invoer is in de tweede helft van het onderzoekstijdvak echter aanzienlijk toegenomen. Zoals vermeld in overweging 280, bedraagt het marktaandeel van de Indonesische invoer in het onderzoekstijdvak 3,3 %. Zoals uiteengezet in overweging 294, onderbood de Indonesische invoer van biodiesel gedurende het onderzoekstijdvak de prijzen van de bedrijfstak van de Unie met ten minste 6,0 % tot 11,6 %, en kon die prijszonderbieding afhankelijk van de te volgen benadering zelfs nog groter zijn. De Commissie heeft ook vastgesteld dat tijdens het onderzoekstijdvak de Indonesische invoer van biodiesel druk uitoefende op de prijzen van de bedrijfstak van de Unie.
- (362) Door de aanzienlijke en plotselinge toename van de invoer met subsidiëring van Indonesische biodiesel tegen prijzen die onder die van de bedrijfstak van de Unie lagen, heeft de bedrijfstak van de Unie in het onderzoekstijdvak marktaandeel verloren en kon hij zijn ontoereikende winstmarge in een verder gunstige marktsituatie niet verbeteren.
- (363) De Commissie heeft derhalve geconcludeerd dat deze invoer met subsidiëring een negatief effect had op de situatie van de bedrijfstak van de Unie.
- (364) Bovendien hebben de Indonesische biodieselproducenten niet alleen aanzienlijke reservecapaciteit, die naar de Unie kan worden verlegd, maar heeft de sluiting van de op één na grootste uitvoermarkt van Indonesië, namelijk de VS, ervoor gezorgd dat de overtollige productie van Indonesië naar de Unie, die goed is voor 40 % van het wereldwijde verbruik, werd geleid. De Unie is dus de aantrekkelijkste bestemming voor Indonesische invoer met subsidiëring van biodiesel geworden, hetgeen ten koste gaat van de bedrijfstak van de Unie.
- (365) Daarom was de Commissie van oordeel dat de invoer met subsidiëring van Indonesische biodiesel de bedrijfstak van de Unie aanmerkelijke schade dreigt te berokkenen.

6.2. Andere bekende factoren

- (366) De Commissie heeft ook onderzocht of andere bekende factoren afzonderlijk dan wel gezamenlijk het oorzakelijk verband tussen de invoer met subsidiëring en de voorlopig vastgestelde dreiging van schade zodanig kunnen verzwakken dat dit verband niet langer werkelijk en substantieel zou zijn.

6.2.1. Invoer uit derde landen

- (367) Naast de invoer uit Indonesië had de invoer uit slechts drie andere landen, namelijk Argentinië, Maleisië en de Volksrepubliek China ("de VRC"), een aanzienlijk marktaandeel in de beoordelingsperiode. De hoeveelheden van de invoer uit andere derde landen hebben zich in de beoordelingsperiode als volgt ontwikkeld:

Tabel 15

Invoer uit derde landen

Land		2015	2016	2017	OT
Argentinië	Hoeveelheden (ton)	31 340	0	394 005	1 525 081
	<i>Index</i>	100	0	1 257	4 866
	Marktaandeel	0,3 %	0 %	2,8 %	9,8 %
	Gemiddelde prijs	633	0	636	621
Maleisië	Hoeveelheden (ton)	349 571	273 427	378 395	404 058
	<i>Index</i>	100	78	108	116
	Marktaandeel	3,0 %	2,4 %	2,7 %	2,6 %
	Gemiddelde prijs	880	975	1 007	899
VRC	Hoeveelheden (ton)	1 159	38 496	217 313	272 146
	<i>Index</i>	100	3 320	18 742	23 472
	Marktaandeel	0 %	0,3 %	1,5 %	1,7 %
	Gemiddelde prijs	818	763	812	778
Alle andere landen behalve Argentinië, Indonesië, Maleisië en de VRC	Hoeveelheden (ton)	90 620	169 864	181 209	174 938
	<i>Index</i>	100	187	200	193
	Marktaandeel	0,8 %	1,5 %	1,3 %	1,1 %
	Gemiddelde prijs	771	789	894	852

Bron: databank Surveillance 2

- (368) De invoer uit Argentinië bereikte een marktaandeel van 2,8 % in 2017 en steeg naar bijna 10 % in het onderzoekstijdvak. Deze invoer was het onderwerp van een eerder onderzoek, dat ertoe heeft geleid dat in februari 2019 een definitief compenserend recht werd ingesteld⁽⁶⁴⁾ en aangeboden verbintenissen werden aanvaard⁽⁶⁵⁾. Uit het onderzoek is gebleken dat toentertijd, aan het einde van het onderzoekstijdvak van die zaak, d.w.z. eind 2017, door de bestaande invoer met subsidiëring dreiging van aanmerkelijke schade voor de bedrijfstak van de Unie bestond.

⁽⁶⁴⁾ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/244 van de Commissie van 11 februari 2019 tot instelling van een definitief compenserend recht op invoer van biodiesel van oorsprong uit Argentinië (PB L 40 van 12.2.2019, blz. 1).

⁽⁶⁵⁾ Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/245 van de Commissie van 11 februari 2019 tot aanvaarding van verbintenissen die zijn aangeboden na de instelling van definitieve compenserende rechten op de invoer van biodiesel van oorsprong uit Argentinië (PB L 40 van 12.2.2019, blz. 71).

- (369) De invoer uit Argentinië was tot op zekere hoogte verantwoordelijk voor de negatieve ontwikkeling van een aantal schade-indicatoren, zoals het verlies van marktaandeel van de bedrijfstak van de Unie en het onvermogen om volledig te profiteren van de toename van het verbruik in de Unie in het onderzoekstijdvak. Met name de gemiddelde prijs bij invoer uit Indonesië was in het onderzoekstijdvak met 671 EUR per ton hoger dan de prijs bij invoer uit Argentinië in het onderzoekstijdvak, namelijk 621 EUR per ton.
- (370) De dreiging van schade die in het verleden van de invoer uit Argentinië uitging, met inbegrip van de uiterst lage prijzen daarvan, is aangepakt door in februari 2019 compenserende rechten in te stellen en verbintenissen te aanvaarden. Derhalve is vanaf toen de invoer uit Indonesië de belangrijkste oorzaak van de dreigende schade voor de bedrijfstak van de Unie geworden, en de invoer uit Argentinië verzwakt het oorzakelijk verband tussen de invoer met subsidiëring en de dreiging van aanmerkelijke schade niet zodanig dat het verband niet langer werkelijk of substantieel is.
- (371) De invoer uit Maleisië was in de hele beoordelingsperiode stabiel met een marktaandeel tussen 2,4 % en 3,0 %, en de prijzen bij invoer (899 EUR per ton) lagen aanzienlijk hoger dan die bij invoer uit Indonesië (671 EUR per ton), en zelfs hoger dan de verkoopprijzen van de Unie. Die invoer verzwakt het oorzakelijk verband derhalve niet.
- (372) De invoer uit de VRC nam in de beoordelingsperiode gestaag toe en bereikte een marktaandeel van 1,7 % in het onderzoekstijdvak. Het uit de VRC ingevoerde volume is echter aanzienlijk kleiner dan het uit Indonesië ingevoerde volume, en de prijzen bij invoer uit de VRC (778 EUR per ton) zijn aanzienlijk hoger dan die bij invoer uit Indonesië (671 EUR per ton). De invoer uit de VRC verzwakt het oorzakelijk verband derhalve niet.
- (373) De invoer uit andere derde landen dan Argentinië, Indonesië, de VRC en Maleisië is in zijn totaliteit nooit een marktaandeel van 1,5 % te boven gegaan. Daarom had geen van deze andere landen een invloed van betekenis kunnen uitoefenen op de bedrijfstak van de Unie, met name gezien de beperkte hoeveelheden van deze invoer.
- (374) Op basis van bovenstaande analyse is de Commissie tot de conclusie gekomen dat de invoer uit andere landen het oorzakelijk verband tussen de invoer met subsidiëring en de dreiging van schade voor de bedrijfstak van de Unie tijdens het onderzoekstijdvak niet heeft verzwakt.

6.2.2. Uitvoerprestaties van de bedrijfstak van de Unie

- (375) Geen van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie heeft tijdens de beoordelingsperiode biodiesel uitgevoerd. De volgende uitvoerstatistieken zijn daarom gebaseerd op Eurostat en geven een raming voor de gehele bedrijfstak van de Unie. De gegevens betreffen de gepubliceerde uitvoer van biodiesel uit de EU onder de GN-codes 3826 00 10 en 3826 00 90:

Tabel 16

Uitvoerprestaties van de bedrijfstak van de Unie

	2015	2016	2017	OT
Uitvoerhoeveelheden (ton)	199 740	336 394	323 085	462 368
<i>Index</i>	100	168	162	231

Bron: Eurostat

- (376) De uitvoer van de bedrijfstak van de Unie was beperkt. Deze bedroeg in geen enkel jaar van de beoordelingsperiode meer dan 4 % van zijn verkoop. De uitvoerprestaties van de bedrijfstak van de Unie kunnen het oorzakelijk verband tussen de invoer met subsidiëring en de dreiging van schade niet hebben verzwakt.

6.3. Conclusie

- (377) De Commissie heeft een verband vastgesteld tussen de toenemende invoer met subsidiëring uit Indonesië in de beoordelingsperiode en de dreiging van aanmerkelijke schade.

- (378) De Commissie heeft onderscheid gemaakt tussen en afzonderlijk gekeken naar de gevolgen van alle bekende factoren voor de situatie van de bedrijfstak van de Unie en de schade veroorzakende gevolgen van de invoer met subsidiëring uit Indonesië.
- (379) De Commissie heeft geconcludeerd dat de andere genoemde factoren, zoals de invoer uit andere derde landen en de uitvoerprestaties van de bedrijfstak van de Unie, afzonderlijk noch gezamenlijk het oorzakelijk verband hebben verzwakt. De Commissie merkt op dat de invoer met subsidiëring uit Argentinië tijdens en kort na het onderzoek-tijdvak weliswaar ook een factor was die bijdroeg aan de dreiging van schade, maar dat hier intussen een antwoord op is gevonden door het instellen van compenserende rechten en het aanvaarden van verbintenissen in februari 2019.
- (380) In feite is de invoer uit Indonesië na februari 2019 blijven stijgen, waaruit blijkt dat die invoer de belangrijkste oorzaak van de dreiging van schade blijft:

Tabel 17

Invoerhoeveelheden (ton) uit Indonesië na het OT

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

Bron: databank Surveillance 2

7. BELANG VAN DE UNIE

- (381) Overeenkomstig artikel 31 van de basisverordening heeft de Commissie onderzocht of duidelijk kon worden geconcludeerd dat het niet in het belang van de Unie was om in dit geval compenserende maatregelen te nemen die overeenkomen met het totaal van de tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies, ondanks de vaststelling van schade veroorzakende subsidiëring. De Commissie baseerde de vaststelling van het belang van de Unie op een beoordeling van alle betrokken belangen, waaronder die van de bedrijfstak van de Unie, importeurs en verbruikers.

7.1. Belang van de bedrijfstak van de Unie

- (382) Biodiesel is een belangrijke factor bij de inspanningen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen en de energievoorziening in de Europese Unie duurzamer te maken.
- (383) De bedrijfstak van de Unie gebruikt hoofdzakelijk grondstoffen die door de landbouw in de Unie worden geproduceerd. De upstreamsector van olie uit landbouwgewassen is eveneens voor een groot deel afhankelijk van de bedrijfstak voor biodiesel. De invoer van biodiesel uit Indonesië zou daarom niet alleen van invloed zijn op de bedrijfstak voor biodiesel, maar ook op de landbouwsector in de Unie.
- (384) De Commissie heeft vastgesteld dat de situatie van de bedrijfstak van de Unie kwetsbaar is, aangezien deze zich nog niet heeft hersteld van de eerdere dumping. Derhalve heeft de Commissie voorlopig geconcludeerd dat de instelling van maatregelen in het belang van de bedrijfstak van de Unie zou zijn.

7.2. Belang van niet-verbonden importeurs

- (385) Zoals vermeld in overweging 22, hebben slechts twee niet-verbonden importeurs de vragenlijst van de Commissie ingevuld. Beide importeurs verklaarden tegen de instelling van maatregelen te zijn. Een van de importeurs, Gunvor, heeft verder opgemerkt dat de situatie van de bedrijfstak van de Unie wordt veroorzaakt door een inefficiënt productiesysteem en -beheer.
- (386) De Commissie merkt op dat importeurs van biodiesel, met inbegrip van de twee medewerkende ondernemingen, zeer vaak handelaren op de markt van de Unie zijn die niet alleen wereldwijd biodiesel invoeren en uitvoeren, maar ook handel drijven met biodiesel die van producenten in de Unie wordt gekocht. Beide medewerkende importeurs kopen biodiesel uit Indonesië, andere derde landen en van de bedrijfstak van de Unie. Ze zijn daarom voor hun bedrijfsactiviteiten slechts tot op zekere hoogte afhankelijk van leveringen uit Indonesië.

- (387) De producenten in de Unie, met name de grotere producenten, zijn echter in aanzienlijke mate afhankelijk van hun eigen distributiekkanalen. De Commissie verwacht dan ook niet dat de importeurs de invoer waarop maatregelen van toepassing zijn, gezien de omvang ervan, volledig kunnen vervangen door biodiesel die van producenten in de Unie wordt gekocht.
- (388) De Commissie heeft geconcludeerd dat het instellen van rechten niet in het belang van de importeurs zou zijn. Het mogelijke negatieve effect op de importeurs kan echter gedeeltelijk worden gecompenseerd door de grotere omvang van de handel in biodiesel die bij de bedrijfstak van de Unie wordt aangekocht.

7.3. Belang van gebruikers/verbruikers

- (389) Ondanks het uitdrukkelijke verzoek daartoe in het bericht van inleiding, hebben geen gebruikers of verbruikers aan het onderzoek meegewerkt.
- (390) Producenten van dieselbrandstof, dat wil zeggen raffinaderijen, kopen de door de bedrijfstak van de Unie ingevoerde of geproduceerde biodiesel in. Wegens de in de overwegingen 273 en 274 beschreven wettelijke verplichtingen moeten raffinaderijen biodiesel toevoegen aan de minerale diesel die op de markt wordt verkocht.
- (391) Derhalve zou de eindverbruiker worden getroffen als de prijs van diesel aan de pomp na de instelling van maatregelen zou stijgen. De prijs van minerale diesel is, op een enkele uitzondering na, lager dan de prijs van biodiesel. Aangezien normaliter niet meer dan 10 % biodiesel met minerale diesel wordt gemengd, doet het negatieve effect van prijsstijgingen van biodiesel zich slechts in bescheiden mate voelen voordat die worden afgewenteld op de verbruiker.

7.4. Handelverstorende gevolgen van subsidiëring/herstel van daadwerkelijke mededinging

- (392) Overeenkomstig artikel 31, lid 1, van de basisverordening wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de noodzaak de handelverstorende gevolgen van schade veroorzakende subsidiëring weg te nemen en een daadwerkelijke mededinging te herstellen.
- (393) Uit het onderzoek is gebleken dat de Indonesische producenten aanzienlijke hoeveelheden gesubsidieerde biodiesel tegen kunstmatig lage prijzen aan de markt van de Unie verkopen. Als deze situatie voortduurt, zullen de Indonesische exporteurs hun oneerlijke concurrentievoordeel behouden, waardoor de al kwetsbare situatie van de bedrijfstak van de Unie verder zal verslechteren. Als gevolg daarvan zullen de handelverstorende gevolgen van de invoer met subsidiëring uit Indonesië in de loop van de tijd groter worden en voor een ongelijk speelveld voor de bedrijfstak van de Unie blijven zorgen.

7.5. Conclusie betreffende het belang van de Unie

- (394) De Commissie heeft voorlopig geconcludeerd dat de instelling van rechten tot een stijging van de prijzen voor verbruikers zou leiden. Vanwege het geringe gehalte aan biodiesel in het door de verbruikers gekochte eindproduct (doorgaans maximaal 10 %), zou dit negatieve effect op de prijs van dieselbrandstof slechts zeer beperkt zijn vergeleken met de rechtstreekse wijziging van de prijs van biodiesel.
- (395) Op basis van het bovenstaande heeft de Commissie voorlopig geconcludeerd dat er geen dwingende redenen zijn om aan te nemen dat het niet in het belang van de Unie zou zijn om compenserende maatregelen in te stellen die overeenkomen met het totaal van de tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies op de invoer van biodiesel van oorsprong uit Indonesië.

8. REGISTRATIE

- (396) Op 22 mei 2019 dienden de klagers een verzoek tot registratie van de invoer uit Indonesië in overeenkomstig artikel 24, lid 5, van de basisverordening.
- (397) De klagers hebben om registratie verzocht op grond van:
- het bewijs van grootschalige subsidiëring van de Indonesische bedrijfstak voor biodiesel;
 - een werkelijk en significant risico van ernstige schade die moeilijk te herstellen zou zijn als de invoer in gelijke mate zou blijven groeien, en
 - de noodzaak de invoer zo snel mogelijk te registreren om herhaling van schade door seizoensgebonden invoer te voorkomen.

- (398) De Commissie heeft het verzoek onderzocht in het licht van artikel 16, lid 4, van de basisverordening, dat de voorwaarden voor de inning van rechten op geregistreerde invoer bevat. In haar onderzoek heeft de Commissie ook gekeken naar opmerkingen betreffende het registratieverzoek van de Indonesische overheid, van de importeur Gunvor en van de producenten-exporteurs van Wilmar.
- (399) Op grond van artikel 16, lid 4, onder c), van de basisverordening moet de Commissie in aanmerking nemen of er voldoende bewijs is dat er kritieke omstandigheden zullen bestaan waarin het betrokken product, waarvoor tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies zijn toegekend, moeilijk te herstellen schade veroorzaakt doordat het product in een betrekkelijk kort tijdvak massaal wordt ingevoerd.
- (400) Bovendien moet de Commissie op grond van artikel 16, lid 4, onder d), van de basisverordening beoordelen of “het, om herhaling van dergelijke schade te voorkomen, nodig wordt geoordeeld op deze invoer met terugwerkende kracht compenserende rechten in te stellen”.
- (401) Zoals uiteengezet in punt 4 hierboven, heeft de Commissie niet geconcludeerd dat de bedrijfstak van de Unie in het onderzoektijdvak aanmerkelijke schade heeft geleden. Zoals in de punten 5 en 6 hierboven is uiteengezet, heeft de Commissie veeleer vastgesteld dat door de invoer met subsidiëring dreiging van schade wordt veroorzaakt.
- (402) De Commissie kon derhalve niet vaststellen dat de moeilijk te herstellen schade wordt veroorzaakt door de invoer met subsidiëring in de zin van artikel 16, lid 4, onder c), van de basisverordening.
- (403) De Commissie heeft derhalve geconcludeerd dat niet aan de voorwaarden voor registratie is voldaan.
- (404) Aangezien de Commissie over voldoende bewijs beschikte dat niet is voldaan aan de voorwaarde van artikel 16, lid 4, onder c), heeft zij de invoer van biodiesel uit Indonesië niet geregistreerd voor de periode van voorafgaande kennisgeving van 3 weken als bedoeld in artikel 24, lid 5 bis, van de basisverordening.

9. VOORLOPIGE COMPENSERENDE MAATREGELEN

- (405) Gelet op de conclusies van de Commissie inzake subsidiëring, schade, oorzakelijk verband en belang van de Unie, en overeenkomstig artikel 15, lid 1, van de basisverordening, moet een voorlopig compenserend recht worden ingesteld op biodiesel van oorsprong uit Indonesië.

9.1. Voorlopige maatregelen

- (406) Overeenkomstig artikel 12, lid 1, van de basisverordening, waarin is bepaald dat het voorlopige recht overeenkomt met het totaal van de voorlopig vastgestelde, tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies, moeten voorlopige compenserende maatregelen worden ingesteld op de invoer van biodiesel van oorsprong uit Indonesië.
- (407) Gelet op het voorgaande moeten de voorlopige compenserende rechten, uitgedrukt in cif-prijs grens Unie, vóór inklaring, worden vastgesteld als volgt:

Onderneming	Voorlopig compenserend recht
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %
PT Intibenua Perkasatama en PT Musim Mas (Musim Mas Group)	16,3 %
PT Pelita Agung Agrindustri en PT Permata Hijau Palm Oleo (Permata Group)	18,0 %
PT Wilmar Nabati Indonesia en PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Wilmar Group)	15,7 %
Alle andere ondernemingen	18,0 %

- (408) De bij deze verordening voor bepaalde ondernemingen vastgestelde individuele compenserende rechten zijn gebaseerd op de bevindingen van dit onderzoek. Zij weerspiegelen dan ook de situatie die bij het onderzoek voor die ondernemingen werd geconstateerd. Deze rechten zijn uitsluitend van toepassing op de invoer van het betrokken product van oorsprong uit het betrokken land en vervaardigd door de genoemde juridische entiteiten. Op de invoer van het betrokken product dat is geproduceerd door andere ondernemingen die in het dispositief van deze verordening niet uitdrukkelijk worden genoemd, met inbegrip van entiteiten die aan de specifiek genoemde ondernemingen zijn verbonden, is het recht van toepassing dat voor “alle andere ondernemingen” geldt. Zij mogen niet worden onderworpen aan de individuele compenserende rechten.

- (409) Een onderneming die haar naam wijzigt, mag vragen deze individuele compenserende rechten te blijven toepassen. Dit verzoek moet worden ingediend bij de Commissie ⁽⁶⁶⁾. Dit verzoek moet alle relevante informatie bevatten waaruit blijkt dat de wijziging geen invloed heeft op het recht van de onderneming om in aanmerking te komen voor het recht dat op haar van toepassing is. Als de naamswijziging van de onderneming niet van invloed is op haar recht om in aanmerking te komen voor het recht dat op haar van toepassing is, zal een bericht over de naamswijziging worden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

10. INFORMATIE OVER VOORLOPIGE MAATREGELEN

- (410) Overeenkomstig artikel 29 bis van de basisverordening heeft de Commissie de belanghebbenden op de hoogte gebracht van de beoogde instelling van voorlopige rechten. Deze informatie is ook openbaar gemaakt op de website van DG TRADE. Belanghebbenden kregen drie werkdagen de tijd om opmerkingen in te dienen over de juistheid van de berekeningen die specifiek aan hen zijn meegedeeld.
- (411) Er zijn opmerkingen ontvangen van de Wilmar Group, de Permata Group en P.T. Ciliandra Perkasa. De Commissie heeft rekening gehouden met de opmerkingen die werden geacht verschrijvingen te betreffen en heeft de rechten dienovereenkomstig gecorrigeerd.

11. SLOTBEPALINGEN

- (412) Met het oog op een behoorlijk bestuur nodigt de Commissie de belanghebbenden uit schriftelijk te reageren en/of binnen een vaste termijn een hoorzitting met de Commissie en/of de raadadviseur-auditeur in handelsprocedures aan te vragen.
- (413) De bevindingen betreffende de instelling van voorlopige rechten zijn voorlopig en kunnen in het definitieve stadium van het onderzoek worden gewijzigd,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

1. Er wordt een voorlopig compenserend recht ingesteld op door synthese en/of hydrobehandeling verkregen monoalkylesters van vetzuren en/of paraffinische gasoliën van niet-fossiele oorsprong, in zuivere vorm of in mengsels, momenteel ingedeeld onder de GN-codes ex 1516 20 98 (Taric-codes 1516 20 98 21, 1516 20 98 29 en 1516 20 98 30), ex 1518 00 91 (Taric-codes 1518 00 91 21, 1518 00 91 29 en 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 en 1518 00 99 30), ex 2710 19 43 (Taric-codes 2710 19 43 21, 2710 19 43 29 en 2710 19 43 30), ex 2710 19 46 (Taric-codes 2710 19 46 21, 2710 19 46 29 en 2710 19 46 30), ex 2710 19 47 (Taric-codes 2710 19 47 21, 2710 19 47 29 en 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 en 3824 99 92 20), 3826 00 10 en ex 3826 00 90 (Taric-codes 3826 00 90 11, 3826 00 90 19 en 3826 00 90 30), van oorsprong uit Indonesië.

2. Het voorlopige compenserende recht dat van toepassing is op de nettoprijs, franco grens Unie, vóór inkleding, van het in lid 1 omschreven en door onderstaande ondernemingen vervaardigde product, is als volgt:

Onderneming	Voorlopig compenserend recht	Aanvullende Taric-code
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %	B786
PT Intibenua Perkasatama en PT Musim Mas (Musim Mas Group)	16,3 %	B787
PT Pelita Agung Agrindustri en PT Permata Hijau Palm Oleo (Permata Group)	18,0 %	B788
PT Wilmar Nabati Indonesia en PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Wilmar Group)	15,7 %	B789
Alle andere ondernemingen	18,0 %	C999

3. Bij het in de Unie in het vrije verkeer brengen van het in lid 1 genoemde product wordt een zekerheid gesteld die gelijk is aan het bedrag van het voorlopige recht.

4. Tenzij anders vermeld, zijn de geldende bepalingen inzake douanerechten van toepassing.

⁽⁶⁶⁾ Europese Commissie, directoraat-generaal Handel, directoraat H, Wetstraat 170, 1040 Brussel, België.

Artikel 2

1. Belanghebbenden dienen hun schriftelijke opmerkingen over deze verordening binnen 15 kalenderdagen na de datum van inwerkingtreding van deze verordening bij de Commissie in.
2. Belanghebbenden die willen worden gehoord door de Commissie, dienen binnen vijf kalenderdagen na de datum van inwerkingtreding van deze verordening hiertoe een verzoek in.
3. Belanghebbenden die willen worden gehoord door de raadadviseur-auditeur in handelsprocedures, dienen binnen vijf kalenderdagen na de datum van inwerkingtreding van deze verordening hiertoe een verzoek in. De raadadviseur-auditeur beoordeelt buiten deze termijn ingediende verzoeken en kan in voorkomend geval besluiten die verzoeken te aanvaarden.

Artikel 3

Deze verordening treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 1 is gedurende een periode van vier maanden van toepassing.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel, 12 augustus 2019.

Voor de Commissie
De voorzitter
Jean-Claude JUNCKER
