



## Zbiór Orzeczeń

Sprawa T-111/20

**PT Wilmar Bioenergi Indonesia i in.  
przeciwko  
Komisji Europejskiej**

**Wyrok Sądu (czwarta izba w składzie powiększonym) z dnia 14 grudnia 2022 r.**

Subsydia – Przywóz biodiesla pochodzącego z Indonezji – Rozporządzenie wykonawcze (UE) 2019/2092 – Ostateczne cło wyrównawcze – Artykuł 3 pkt 1 lit. a) rozporządzenia (UE) 2016/1037 – Wkład finansowy – Artykuł 3 pkt 2 rozporządzenia 2016/1037 – Korzyść – Artykuł 7 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 2016/1037 – Obliczanie kwoty subsydium stanowiącego podstawę środków wyrównawczych – Artykuł 3 pkt 1 lit. a) ppkt (iv) i art. 3 pkt 2 rozporządzenia 2016/1037 – Działanie polegające na „powierzeniu” lub „wyznaczeniu” prywatnej jednostce wykonywania funkcji stanowiącej wkład finansowy – Kwota niższa od odpowiedniego wynagrodzenia – Wsparcie w zakresie dochodów lub cen – Artykuł 28 ust. 5 rozporządzenia 2016/1037 – Wykorzystanie dostępnych danych – Artykuł 3 pkt 2 i art. 6 lit. d) rozporządzenia 2016/1037 – Korzyść – Artykuł 8 ust. 8 rozporządzenia 2016/1037 – Zagrożenie wyrządzenia przemysłowi Unii istotnej szkody – Artykuł 8 ust. 5 i 6 rozporządzenia 2016/1037 – Związek przyczynowy – Analiza przypisania – Analiza nieprzypisania

1. *Wspólna polityka handlowa – Ochrona przed subsydiowaniem przez państwa trzecie – Uprawnienia dyskrejonalne instytucji – Kontrola sądowa – Granice (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/1037)*

(zob. pkt 26, 149)

2. *Wspólna polityka handlowa – Ochrona przed subsydiowaniem przez państwa trzecie – Subsydium – Pojęcie – Wkład finansowy władz publicznych kraju pochodzenia lub wywozu – Bezpośrednie przekazanie środków finansowych – Pojęcie – Pochodzenie środków finansowych – Opłata wywozowa – Ustalanie cen referencyjnych – Wyplata przez podmiot prawa publicznego producentowi biodiesla różnicy między ceną referencyjną oleju napędowego a ceną referencyjną biodiesla – Włączenie [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/1037, art. 3 pkt 1 lit. a) ppkt (i)]*

(zob. pkt 27–36, 43–60)

3. *Prawo Unii Europejskiej – Wykładnia – Metody – Wykładnia w świetle umów międzynarodowych zawartych przez Unię – Wykładnia rozporządzenia 2016/1037 w świetle porozumienia antydumpingowego GATT z 1994 r. – Uwzględnienie wykładni przyjętej przez organ ds. rozstrzygania sporów*

*[Porozumienie o stosowaniu artykułu VI Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (porozumienie antydumpingowe z 1994 r.); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/1037]*

(zob. pkt 39)

4. *Wspólna polityka handlowa – Ochrona przed subsydiowaniem przez państwa trzecie – Subsydium – Pojęcie – Korzyść przyznana beneficjentowi – Obliczenie korzyści – Uprawnienia dyskrecjonalne Komisji – Przyjęcie przez nią wytycznych w sprawie obliczania kwoty subsydiów – Konsekwencje – Samodzielne ograniczenie przysługujących jej uprawnień dyskrecjonalnych*  
*[rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/1037, art. 3 pkt 1, 2, art. 6 lit. d), art. 7]*

(zob. pkt 63–68, 70–87, 90–98, 100–105, 199–211)

5. *Wspólna polityka handlowa – Ochrona przed subsydiowaniem przez państwa trzecie – Subsydium – Pojęcie – Wkład finansowy władz publicznych kraju pochodzenia lub wywozu – System ustanawiający ograniczenia w wywozie surowego oleju palmowego, w wyniku których jego wywóz staje się nieatrakcyjny z handlowego punktu widzenia – Włączenie*  
*[rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/1037, art. 3 pkt 1 lit. a) ppkt (iv)]*

(zob. pkt 111–118, 121–148, 150–152, 164, 165)

6. *Wspólna polityka handlowa – Ochrona przed subsydiowaniem przez państwa trzecie – Przebieg dochodzenia – Wykorzystanie dostępnych danych w przypadku odmówienia współpracy przez zainteresowane strony – Uprawnienia dyskrecjonalne – Spoczywający na instytucjach obowiązek sięgnięcia po najbardziej wiarygodne dane – Brak*  
*(rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/1037, art. 28 ust. 1, 5)*

(zob. pkt 155–162, 167–171)

7. *Wspólna polityka handlowa – Ochrona przed subsydiowaniem przez państwa trzecie – Subsydium – Pojęcie – Wsparcie w zakresie dochodów lub cen w rozumieniu art. XVI GATT z 1994 r. – Środki mające na celu umożliwienie producentom biodiesla dostępu do ich głównego surowca za cenę poniżej światowej ceny rynkowej – Włączenie*  
*[rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/1037, art. 3 pkt 1 lit. b)]*

(zob. pkt 180–191, 194–197)

8. *Wspólna polityka handlowa – Ochrona przed subsydiowaniem przez państwa trzecie – Szkada – Zagrożenie wystąpienia istotnej szkody – Dowód – Analiza czynników, jakie należy uwzględnić – Uwzględnienie danych z okresu późniejszego niż okres objęty dochodzeniem – Kontrola sądowa – Oczywisty błąd w ocenie – Ciężar dowodu*

[rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/1037, art. 2 lit. d), art. 8 ust. 1, 2, 4, 5, 8]

(zob. pkt 217–256)

9. *Wspólna polityka handlowa – Ochrona przed subsydiowaniem przez państwa trzecie – Szkoda – Wykazanie istnienia związku przyczynowego – Uwzględnienie czynników niemających związku z przywozem towarów po cenach subsydiowanych – Wpływ takich czynników na wykazanie istnienia związku przyczynowego – Kontrola sądowa – Oczywisty błąd w ocenie – Ciężar dowodu*  
(rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/1037, art. 1 ust. 1, art. 8 ust. 5, 6)

(zob. pkt 259–263, 266–277, 280–294)

### Streszczenie

Po przeprowadzeniu dochodzenia antysubsydyjnego wszczętego w 2018 r. Komisja Europejska przyjęła rozporządzenie wykonawcze 2019/2092 nakładające ostateczne cło wyrównawcze na przywóz biodiesla pochodzącego z Indonezji<sup>1</sup>.

Indonezyjskie spółki PT Wilmar Bioenergi Indonesia, PT Wilmar Nabati Indonesia i PT Multi Nabati Sulawesi, które produkują biodiesel i eksportują go do Unii Europejskiej, wniosły skargę o stwierdzenie nieważności tego rozporządzenia wykonawczego.

Oddalając ich skargę, Sąd uściślił zakres kilku pojęć zawartych w podstawowym rozporządzeniu antysubsydyjnym 2016/1037<sup>2</sup>. Ponadto zbadał on wpływ przywozu biodiesla pochodzącego z Argentyny na związek przyczynowy między przywozem biodiesla pochodzącego z Indonezji a zagrożeniem wyrządzenia przemysłowi Unii istotnej szkody.

### Ocena Sądu

Przede wszystkim Sąd oddalił zastrzeżenie oparte na oczywistym błędzie w ocenie popełnionym przez Komisję w zakresie, w jakim uznała ona, że płatności dokonywane przez Fundusz na rzecz Plantacji Palm Olejowych – podmiot prawa publicznego – na rzecz indonezyjskich producentów biodiesla stanowią „wkład finansowy” władz publicznych w postaci bezpośredniego przekazania środków finansowych stosownie do art. 3 pkt 1 lit. a) ppkt (i) podstawowego rozporządzenia antysubsydyjnego.

W tym względzie Sąd zauważył, po pierwsze, że pojęcie „wkładu finansowego władz publicznych” w rozumieniu owego przepisu nie zawiera żadnych szczegółów co do pochodzenia przekazywanych środków finansowych, a tym samym obejmuje wszelkie środki pieniężne, z jakich władze publiczne mogą rzeczywiście korzystać. Wynika stąd, że pochodzenie środków finansowych wypłacanych przez władze publiczne producentom biodiesla nie ma żadnego

<sup>1</sup> Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/2092 z dnia 28 listopada 2019 r. nakładające ostateczne cło wyrównawcze na przywóz biodiesla pochodzącego z Indonezji (Dz.U. 2019, L 317, s. 42).

<sup>2</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1037 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej (Dz.U. 2016, L 176, s. 55), zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/825 z dnia 30 maja 2018 r. (Dz.U. 2018, L 143, s. 1) (zwane dalej „podstawowym rozporządzeniem antysubsydyjnym”).

wpływu na uznanie ich za wkład finansowy. Ponadto okoliczność, że owe środki finansowe pochodzą z opłat wywozowych uiszczanych przez producentów eksportujących, nie oznacza, że ich przekazywanie producentom biodiesla nie wiąże się z obciążeniem dla organu, który je wypłaca.

Po drugie, Sąd zauważył, że w celu dokonania oceny, czy bezpośrednio przekazanie środków finansowych może uzasadniać nałożenie cła wyrównawczego, należy uwzględnić brak świadczenia wzajemnego lub równoważnego świadczenia wzajemnego ze strony przedsiębiorstwa, względem którego dokonuje się owego przekazania. W tym kontekście z uwagi na to, że skarżące nie wykazały, iż płatności te były należne w ramach umowy kupna zawartej między indonezyjskimi władzami publicznymi a producentami biodiesla, Komisja mogła słusznie uznać istnienie wkładu finansowego w postaci bezpośredniego przekazania środków finansowych.

Sąd oddalił również zastrzeżenia oparte na błędzie popełnionym przez Komisję przy obliczaniu korzyści przyznanej indonezyjskim producentom biodiesla przez płatności dokonywane przez Fundusz na rzecz Plantacji Palm Olejowych. Zdaniem skarżących Komisja powinna była ustalić korzyść przyznaną producentom biodiesla poprzez odliczenie od kwoty subsydium stanowiącego podstawę środków wyrównawczych kosztów transportu związanych z dostawą biodiesla, zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. a) podstawowego rozporządzenia antysubsydyjnego. W tym kontekście Sąd zauważył, że w celu obliczenia kwoty subsydium Komisja słusznie oparła się na swoim komunikacie w sprawie obliczania kwoty subsydiów w ramach dochodzeń antysubsydyjnych<sup>3</sup>. Zgodnie z wytycznymi zawartymi w tym komunikacie możliwość odliczenia opłat i kosztów jest w szczególności uzależniona od tego, czy zostały one zapłacone bezpośrednio władzom publicznym w okresie objętym dochodzeniem i od tego, czy wykazano, że są one obowiązkowe w celu otrzymania subsydium. Ze względu na to, że warunki te są zgodne z podstawowym rozporządzeniem antysubsydyjnym, skarżące nie wykazały ani tego, że rozpatrywane koszty transportu zostały zapłacone bezpośrednio indonezyjskim władzom publicznym, ani tego, że były one obowiązkowe.

Następnie Sąd orzekł, że poprzez ograniczenia w wywozie surowego oleju palmowego (zwanego dalej „CPO”)<sup>4</sup> wprowadzone przez indonezyjskie władze publiczne w drodze podatku wywozowego i opłaty wywozowej oraz poprzez ustalanie cen przez producenta CPO należącego do indonezyjskich władz publicznych te ostatnie „powierzyły” lub „wyznaczyły” – w rozumieniu art. 3 pkt 1 lit. a) ppkt (iv) tiret drugie podstawowego rozporządzenia antysubsydyjnego – dostawcom CPO dostarczanie towarów za kwotę niższą od odpowiedniego wynagrodzenia.

W tym względzie Sąd zauważył, że ten ostatni przepis jest środkiem służącym przeciwdziałaniu obchodzeniu prawa i że – w celu zapewnienia jego pełnej skuteczności (effet utile) – przez „powierzenie” należy rozumieć wszelkie działania władz publicznych, które stanowią bezpośrednio lub pośrednio przekazanie prywatnej jednostce odpowiedzialności za wykonywanie funkcji w rodzaju opisanych w art. 3 pkt 1 lit. a) ppkt (i)–(iii) tego rozporządzenia, a przez „wyznaczenie” – wszelkie działania władz publicznych, które polegają bezpośrednio lub pośrednio na wykonywaniu ich uprawnień wobec prywatnej jednostki po to, by ta wykonywała takie funkcje. Otóż tak było w rozpatrywanej sprawie, ponieważ władze publiczne opracowały przedmiotowe ograniczenia wywozowe w wyraźnym celu przynoszenia korzyści branży indonezyjskiego biodiesla przez utrzymywanie krajowych cen CPO na sztucznie niskim poziomie. Co więcej, z uwagi na to, że owe ograniczenia wywozowe skutkowały zawężeniem

<sup>3</sup> Komunikat Komisji w sprawie obliczania kwoty subsydiów w ramach dochodzeń antysubsydyjnych (Dz.U. 1998, C 394, s. 6).

<sup>4</sup> Surowy olej palmowy jest wykorzystywany do produkcji indonezyjskiego biodiesla.

swobody działania krajowych producentów CPO poprzez ograniczenie ich zdolności do decydowania o rynku, na którym sprzedawali oni towary, postępowania indonezyjskich władz publicznych nie można było uznać za zwykłą zachętę względem krajowych producentów CPO.

Ponadto owe ograniczenia wywozowe można również uznać za subsydia w postaci „wsparcia w zakresie dochodów lub cen w rozumieniu art. XVI GATT z 1994 r.” w rozumieniu art. 3 pkt 1 lit. b) podstawowego rozporządzenia antysubsydyjnego w zakresie, w jakim stanowią one wkład w dochód uzyskiwany przez producentów biodiesla, umożliwiając im dostęp do ich głównego surowca i głównego elementu kosztów za cenę poniżej światowej ceny rynkowej. „Wsparcie w zakresie dochodów lub cen” w rozumieniu tego przepisu obejmuje bowiem wszelkie działania władz publicznych, które w sposób bezpośredni lub pośredni polegają na utrzymywaniu stabilności dochodów lub cen lub na wywołaniu ich wzrostu, a odesłanie do art. XVI GATT wymaga również uwzględnienia skutków tych działań dla wywozu i przywozu.

Wreszcie Sąd oddalił zastrzeżenia oparte na błędach popełnionych przez Komisję przy ustalaniu istnienia zagrożenia wyrządzenia przemysłowi Unii istotnej szkody w zakresie, w jakim Komisja stwierdziła istnienie związku przyczynowego między przywozem z Indonezji a zagrożeniem wyrządzenia przemysłowi Unii istotnej szkody, nie uwzględniając wpływu przywozu biodiesla pochodzącego z Argentyny.

W tym względzie Sąd przypomniał, że zgodnie z art. 8 ust. 6 podstawowego rozporządzenia antysubsydyjnego przy badaniu związku przyczynowego między szkodą wyrządzoną przemysłowi Unii a przywozem towarów po cenach subsydiowanych Komisja musi pominąć wszelkie szkody wynikłe z innych czynników i w ten sposób sprawdzić, czy skutki tych czynników mogą przerwać ustalony przez nią związek przyczynowy. Jednakże istnienie związku przyczynowego nie wymaga, by przywóz towarów po cenach subsydiowanych był jedyną przyczyną szkody wyrządzonej przemysłowi Unii, ponieważ Komisja może przypisać temu przywozowi odpowiedzialność za szkodę, nawet jeżeli jego skutki odpowiadają jedynie części szkody o większych rozmiarach spowodowanej innymi czynnikami.

W świetle tych uwag Sąd orzekł, po pierwsze, że utrzymywanie się zagrożenia wystąpienia szkody w związku z przywozem biodiesla pochodzącego z Argentyny nie wyklucza istnienia innego zagrożenia wystąpienia szkody, wywołanego przywozem biodiesla z Indonezji. Po drugie, z uwagi na to, że przywóz z Argentyny objęto już środkami wyrównawczymi, nie mógł on przerwać związku przyczynowego między przywozem z Indonezji a zagrożeniem wyrządzenia przemysłowi Unii szkody. Ponadto Sąd stwierdził, że pomimo tego przywozu z Argentyny zagrożenie wystąpienia szkody spowodowanej przywozem z Indonezji było poważne i że między owym przywozem z Indonezji a zagrożeniem wyrządzenia przemysłowi Unii szkody można było ustalić związek przyczynowy.

W świetle powyższego Sąd oddalił skargę w całości.