



# Rättsfallssamlingen

Mål T-111/20

**PT Wilmar Bioenergi Indonesia m.fl.  
mot  
Europeiska kommissionen**

**Tribunalens dom (fjärde avdelningen i utökad sammansättning) av den 14 december 2022**

”Subventioner – Import av biodiesel med ursprung i Indonesien – Genomförandeförordning (EU) 2019/2092 – Slutgiltig utjämningstull – Artikel 3.1 a i förordning (EU) 2016/1037 – Finansiellt bidrag – Artikel 3.2 i förordning 2016/1037 – Förmån – Artikel 7.1 a i förordning 2016/1037 – Beräkning av beloppet för den utjämningsbara subventionen – Artikel 3.1 a iv och punkt 2 i förordning 2016/1037 – Åtgärd som består i att 'anförtro' ett privat organ att utföra en uppgift som innebär ett finansiellt bidrag eller att 'ålägga' organet att göra detta – För låg ersättning – Inkomst- eller prisstöd – Artikel 28.5 i förordning 2016/1037 – Användning av tillgängliga uppgifter – Artiklarna 3.2 och 6 d i förordning 2016/1037 – Förmån – Artikel 8.8 i förordning 2016/1307 – Risken för väsentlig skada för unionsindustrin – Artikel 8.5 och 8.6 i förordning nr 2016/1037 – Orsakssamband – Bedömningen att skadan kan tillskrivas subventionerad import – Bedömningen att skadan inte kan tillskrivas subventionerad import”

1. *Gemensam handelspolitik – Skydd mot subventionsåtgärder från tredjeländer – Institutionernas utrymme för skönsmässig bedömning – Domstolsprövning – Gränser (Europaparlamentets och rådets förordning 2016/1037)*

(se punkterna 26 och 149)

2. *Gemensam handelspolitik – Skydd mot subventionsåtgärder från tredjeländer – Subvention – Begrepp – Finansiellt bidrag från de offentliga myndigheterna i ursprungslandet eller exportlandet – Direkt överföring av medel – Begrepp – Medlens ursprung – Exportavgift – Fastställande av referenspris – Ett offentligrättsligt organ betalar biodieseltillverkaren skillnaden mellan referenspriset på diesel och referenspriset på biodiesel – Omfattas (Europaparlamentets och rådets förordning 2016/1037, artikel 3.1 a i)*

(se punkterna 27–36 och 43–60)

3. *Unionsrätt – Tolkning – Metoder – Tolkning med beaktande av de internationella avtal som ingåtts av unionen – Tolkning av förordning 2017/1037 med beaktande av GATT:s antidumpningsavtal från år 1994 – Beaktande av den tolkning som gjorts av tvistlösningsorganet –*

*(Avtalet om tillämpning av artikel VI i det allmänna tull- och handelsavtalet (1994 års antidumpningsavtal); Europaparlamentets och rådets förordning 2016/1037)*

(se punkt 39)

4. *Gemensam handelspolitik – Skydd mot subventionsåtgärder från tredjeländer – Subvention – Begrepp – Förmån som ges till mottagaren – Beräkning av förmånen – Kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning – Kommissionens antagande av riktlinjer för beräkning av subventionsbeloppet – Följder – Kommissionen har själv begränsat sitt utrymme för skönsmässig bedömning (Europaparlamentets och rådets förordning 2016/1037, artikel 3.1 och 3.2, artikel 6 d och artikel 7)*

(se punkterna 63–68, 70–87, 90–98, 100–105 och 199–211)

5. *Gemensam handelspolitik – Skydd mot subventionsåtgärder från tredjeländer – Subvention – Begrepp – Finansiellt bidrag från de offentliga myndigheterna i ursprungslandet eller exportlandet – System genom vilket det införs exportbegränsningar avseende oraffinerad palmolja vilka leder till att det inte finns något intresse av att exportera den – Omfattas (Europaparlamentets och rådets förordning 2016/1037, artikel 3.1 a iv)*

(se punkterna 111–118, 121–148, 150–152, 164 och 165)

6. *Gemensam handelspolitik – Skydd mot subventionsåtgärder från tredjeländer – Undersökningens genomförande – Användning av tillgängliga uppgifter vid de beröra parternas vägran att samarbeta – Utrymme för skönsmässig bedömning – Institutionernas skyldighet att använda bästa tillgängliga uppgifter – Föreligger inte (Europaparlamentets och rådets förordning 2016/1037, artikel 28.1 och 28.5)*

(se punkterna 155–162 och 167–171)

7. *Gemensam handelspolitik – Skydd mot subventionsåtgärder från tredjeländer – Subvention – Begrepp – Inkomst- eller prisstöd i enlighet med artikel XVI i Gatt 1994 – Åtgärder som syftar till att göra det möjligt för biodieseltillverkare att få tillgång till sin viktigaste råvara till ett lägre pris än priset på världsmarknaden – Omfattas (Europaparlamentets och rådets förordning 2016/1037, artikel 3.1 b)*

(se punkterna 180–191 och 194–197)

8. *Gemensam handelspolitik – Skydd mot subventionsåtgärder från tredjeländer – Skada – Risker för väsentlig skada – Bevis – Bedömning av de faktorer som ska beaktas – Beaktande av uppgifter som avser tiden efter undersökningsperioden – Domstolsprövning – Uppenbart oriktig bedömning – Bevisbörda (Europaparlamentets och rådets förordning 2016/1037, artiklarna 2 d och 8.1, 8.2, 8.4, 8.5 och 8.8)*

(se punkterna 217–256)

9. *Gemensam handelspolitik – Skydd mot subventionsåtgärder från tredjeländer – Skada – Fastställande av orsakssambandet – Beaktande av andra faktorer än den subventionerade importen – Dessa faktorerers inverkan på fastställande av orsakssambandet – Domstolsprövning – Uppenbart oriktig bedömning – Bevisbörda*  
(Europaparlamentets och rådets förordning 2016/1037, artiklarna 1.1 och 8.5 och 8.6)

(se punkterna 259–263, 266–277 och 280–294)

### Resumé

Efter en antisubventionsundersökning som inletts år 2018 antog Europeiska kommissionen genomförandeförordning 2019/2092 om införande av en slutgiltig utjämningstull på import av biodiesel med ursprung i Indonesien.<sup>1</sup>

De indonesiska företagen PT Wilmar Bioenergi Indonesia, PT Wilmar Nabati Indonesia och PT Multi Nabati Sulawesi, som tillverkar och exporterar biodiesel till Europeiska unionen, väckte talan om ogiltigförklaring av denna genomförandeförordning.

Tribunalen ogillar talan och preciserar innebörden av flera begrepp i grundförordningen om antisubvention 2016/1037.<sup>2</sup> Tribunalen prövar även inverkan av importen av biodiesel från Argentina på orsakssambandet mellan importen av biodiesel med ursprung i Indonesien och risken för väsentlig skada för unionsindustrin.

#### *Tribunalens bedömning*

Tribunalen finner för det första att anmärkningen att kommissionen gjort en uppenbart oriktig bedömning när den ansåg att de betalningar som gjorts av fonden för palmoljeodling, som är ett offentligrättsligt organ, till indonesiska biodieseltillverkare utgjorde ett ”finansiellt bidrag” från de offentliga myndigheternas sida i form av en direkt överföring av medel enligt artikel 3.1 a i) i grundförordningen om antisubvention inte kan godtas.

I detta hänseende noterar tribunalen för det första att begreppet ”finansiellt bidrag från de offentliga myndigheterna” i den mening som avses i denna bestämmelse inte innehåller någon precisering vad gäller de överförda medlens ursprung och därmed omfattar alla likvida medel som de offentliga myndigheterna faktiskt kan använda. Av detta följer att ursprunget för de medel som de offentliga myndigheterna har överfört till biodieseltillverkarna inte påverkar kvalificeringen av medlen som finansiellt bidrag. Den omständigheten att dessa medel härrör ur den exportavgift som de exporterande tillverkarna betalar betyder inte heller att det, vid överföringen av dem till biodieseltillverkarna, inte uppstår någon kostnad för det organ som överför dem.

<sup>1</sup> Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/2092 av den 28 november 2019 om införande av en slutgiltig utjämningstull på import av biodiesel med ursprung i Indonesien (EUT L 317, 2019, s. 42).

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1037 av den 8 juni 2016 om skydd mot subventionerad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen (EUT L 176, 2016, s. 55), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/825 av den 30 maj 2018 (EUT L 143, 2018, s. 1) (nedan kallad grundförordningen om antisubvention).

Tribunalen påpekar för det andra att vid bedömningen av huruvida en direkt överföring av medel kan motivera införandet av en utjämningstull, ska avsaknaden av motprestation eller likvärdig motprestation från det företag som tar emot denna överföring beaktas. I detta sammanhang kunde kommissionen med fog anse att det förelåg ett finansiellt bidrag i form av en direkt överföring av medel, eftersom sökandena inte visat att dessa betalningar skulle göras inom ramen för ett köpeavtal mellan de indonesiska offentliga myndigheterna och biodieseltillverkarna.

Tribunalen anser inte heller att de anmärkningar som avser att kommissionen gjorde fel vid beräkningen av den förmån som de indonesiska biodieseltillverkarna beviljades genom de betalningar som gjordes av fonden för palmoljaodling kan godtas. Enligt sökandena borde kommissionen ha fastställt den förmån som biodieseltillverkarna beviljades genom att från beloppet för den utjämningsbara subventionen dra av kostnaderna för transport av biodiesel enligt artikel 7.1 a i grundförordningen om antisubvention. I detta sammanhang påpekar tribunalen att kommissionen vid beräkningen av beloppet för subventionen gjorde rätt när den grundade sin bedömning på sitt meddelande om beräkningen av subventionsbeloppet i undersökningar avseende utjämningstull.<sup>3</sup> Enligt de riktlinjer som finns i detta meddelande krävs det, för att avgifterna och kostnaderna ska kunna dras av, bland annat att de har betalats direkt till de offentliga myndigheterna under undersökningsperioden och att det har visats att de är obligatoriska för att erhålla subventionen. Eftersom dessa villkor var förenliga med grundförordningen om antisubvention har sökandena varken visat att transportkostnaderna betalades direkt till de indonesiska offentliga myndigheterna eller att de var obligatoriska.

Därefter finner tribunalen att de indonesiska offentliga myndigheterna, genom exportbegränsningar på oraffinerad palmolja,<sup>4</sup> vilka inrättats av de indonesiska offentliga myndigheterna i form av en exportskatt och en exportavgift, och prissättning av en tillverkare av oraffinerad palmolja vilken ägs av de indonesiska offentliga myndigheterna, hade "anförtrott" eller "ålagt" tillverkarna av oraffinerad palmolja, i den mening som avses i artikel 3.1 a iv) andra strecksatsen i grundförordningen om antisubvention, att tillhandahålla sina produkter till en för låg ersättning.

Tribunalen påpekar härvidlag att den senare bestämmelsen är en bestämmelse som syftar till att motverka kringgående och att begreppet "anförtro", för att tillförsäkra det en fullt ändamålsenlig verkan, ska tolkas på så sätt att det avser alla åtgärder som de offentliga myndigheterna vidtar som direkt eller indirekt innebär att ett privat organ anförtros ansvaret för att fullgöra en sådan funktion som avses i artikel 3.1 a i–iii i nämnda förordning, och att "ålägga" ska tolkas så, att det omfattar alla åtgärder som de offentliga myndigheterna vidtar som, direkt eller indirekt, består i att utöva sina befogenheter gentemot ett privat organ för att detta organ ska utföra en sådan uppgift. Så var fallet i förevarande mål, eftersom de aktuella exportbegränsningarna hade utformats av de offentliga myndigheterna i det uttryckliga syftet att gynna den indonesiska biodieselindustrin genom att hålla de inhemska priserna på oraffinerad palmolja på en konstlat låg nivå. Eftersom exportbegränsningarna fick till följd att handlingsfriheten för de nationella producenterna av oraffinerad palmolja begränsades genom att deras förmåga att bestämma på vilken marknad de skulle sälja sina produkter kringskars, kunde de indonesiska myndigheternas beteende inte betraktas som endast en uppmuntran till de nationella producenterna av oraffinerad palmolja.

<sup>3</sup> Kommissionens meddelande om beräkningen av subventionsbeloppet i undersökningar avseende utjämningstull (EGT C 394, 1998, s. 6).

<sup>4</sup> Oraffinerad palmolja är en råvara för tillverkning av indonesisk biodiesel.

Vidare kan dessa exportbegränsningar även kvalificeras som subventioner i form av "inkomst- eller prisstöd i enlighet med artikel XVI i Gatt 1994" i den mening som avses i artikel 3.1 b i grundförordningen om antisubvention, eftersom de bidrar till biodieseltillverkarnas intäkter genom att göra det möjligt för dem att få tillgång till sin huvudsakliga råvara och kostnadsfaktor till ett pris under världsmarknadspriset. "Inkomst- eller prisstöd" i den mening som avses i denna bestämmelse omfattar nämligen alla åtgärder från de offentliga myndigheterna som direkt eller indirekt innebär att upprätthålla stabiliteten för intäkterna eller priserna eller se till att de höjs och hänvisningen till artikel XVI i GATT innebär att även inverkan av denna åtgärd på export och import ska beaktas.

Slutligen avfärdar tribunalen anmärkningarna som avser att kommissionen gjorde fel vid fastställandet av en risk för väsentlig skada för unionsindustrin, genom att den drog slutsatsen att det fanns ett orsakssamband mellan import med ursprung i Indonesien och risken för väsentlig skada för unionsindustrin utan att beakta inverkan av import av biodiesel från Argentina.

I detta hänseende erinrar tribunalen om att kommissionen, enligt artikel 8.6 i grundförordningen om antisubvention, vid bedömningen av ett orsakssamband mellan den skada som unionsindustrin orsakats och importen av den subventionerade produkten, ska bortse från varje skada som härrör från andra faktorer och därigenom kontrollera om effekterna av dessa faktorer inte kan bryta orsakssambandet som kommissionen har fastställt. För att ett orsakssamband ska föreligga krävs det emellertid inte att importen av den subventionerade produkten är den enda orsaken till den skada som unionsindustrin orsakats, eftersom kommissionen kan tillskriva en skada denna import trots att dess effekter endast representerar en del av en större skada som kan tillskrivas andra faktorer.

Det är mot bakgrund av dessa överväganden som tribunalen slår fast, för det första, att den omständigheten att det fortfarande finns en risk för skada kopplad till importen av biodiesel från Argentina inte utesluter att det kan föreligga en annan risk för skada som orsakas av den indonesiska importen av biodiesel. Eftersom, för det andra, importen från Argentina redan hade varit föremål för utjämningsåtgärder, hade den inte kunnat bryta orsakssambandet mellan importen från Indonesien och risken för skada för unionsindustrin. Vidare konstaterar tribunalen att det trots denna import från Argentina fanns en betydande risk för skada till följd av import från Indonesien och att det kunde fastställas ett orsakssamband mellan denna import och risken för skada för unionsindustrin.

Mot bakgrund av det ovan anförda ogillar tribunalen talan i dess helhet.