



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (fjärde avdelningen i utökad sammansättning)

den 14 december 2022 *

”Subventioner – Import av biodiesel med ursprung i Indonesien – Genomförandeförordning (EU) 2019/2092 – Slutgiltig utjämningstull – Artikel 8.1 och 8.2 i förordning (EU) 2016/1037 – Prisunderskridande – Prispress – Artikel 8.5 i förordning 2016/1037 – Orsakssamband – Artikel 3.1 a iv och 3.2 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 – Artiklarna 3.2 och 6 d i förordning 2016/1037 – Förmån – Artikel 3.1 a i och 3.2 i förordning 2016/1037 – Direkt överföring av medel – Artikel 7 i förordning 2016/1037 – Beräkning av förmånens storlek – Artikel 8.1 och 8.8 i förordning 2016/1037 – Risker för väsentlig skada – Rätten till försvar”

I mål T-143/20,

PT Pelita Agung Agrindustri, Medan (Indonesien),

PT Permata Hijau Palm Oleo, Medan,

företrädna av advokaterna F. Graafsma, J. Cornelis och E. Rogiest,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företräd av P. Kienapfel, G. Luengo och P. Němečková, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

European Biodiesel Board (EBB), Bryssel (Belgien), företräd av advokaterna M.-S. Dibling och L. Amiel,

intervenient,

meddelar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen i utökad sammansättning)

* Rättegångsspråk: engelska.

vid överläggningen sammansatt av ordföranden S. Gervasoni (referent) samt domarna L. Madise, P. Nihoul, R. Frendo och J. Martín y Pérez de Nanclares,

justitiesekreterare: handläggaren I. Kurme,

efter den skriftliga delen av förfarandet, och

efter förhandlingen den 14 januari 2022,

följande

Dom

- 1 Sökandena, PT Pelita Agung Agrindustri och PT Permata Hijau Palm Oleo, har väckt talan med stöd av artikel 263 FEUF och yrkat ogiltigförklaring av 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) (nedan kallad den angripna förordningen), i den del denna förordning berör sökandena.

Bakgrund till tvisten

- 2 Sökandena är indonesiska bolag som producerar och exporterar biodiesel till Europeiska unionen.
- 3 Den 19 november 2013 antog Europeiska unionens råd genomförandeförordning (EU) nr 1194/2013 om införande av en slutgiltig antidumpningstull och om slutgiltigt uttag av den provisoriska tull som införts på import av biodiesel med ursprung i Argentina och Indonesien (EUT L 315, 2013, s. 2), genom vilken en slutgiltig antidumpningstull tillämpades på sökandena.
- 4 Den 25 november 2013 antog Europeiska kommissionen förordning (EU) nr 1198/2013 om avslutande av antisubventionsförfarandet beträffande import av biodiesel med ursprung i Argentina och Indonesien och om upphävande av förordning (EU) nr 330/2013 om registrering av sådan import (EUT L 315, 2013, s. 67).
- 5 Den 15 september 2016 ogiltigförklarade tribunalen artiklarna 1 och 2 i genomförandeförordning nr 1194/2013 i den del den avsåg den första sökanden (dom av den 15 september 2016, PT Pelita Agung Agrindustri/rådet, T-121/14, ej publicerad, EU:T:2016:500).
- 6 Den 25 januari 2018 avgav Världshandelsorganisationens (WTO) panel, på begäran av Republiken Indonesien, en rapport om de antidumpningsåtgärder som införts genom genomförandeförordning nr 1194/2013 på import av biodiesel från Indonesien (WTO:s panels rapport med titeln "European Union – Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia", som antogs den 25 januari 2018 (WT/DS 480/R) (nedan kallad panelens rapport "EU-biodiesel (Indonesien)"). WTO:s panel drog slutsatsen att unionen hade handlat i strid med flera bestämmelser i Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) och avtalet om tillämpning av artikel VI i GATT (EGT L 336, 1994, s. 103), som återfinns i bilaga 1 A till avtalet om upprättande av WTO (EGT L 336, 1994, s. 3).

- 7 Den 22 oktober 2018 ingav European Biodiesel Board (EBB) ett klagomål till kommissionen i enlighet med artikel 10 i 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). Enligt detta klagomål subventionerades import av biodiesel med ursprung i Indonesien och skadade därmed unionens industri.
- 8 Kommissionen inledde ett antidumpningsförfarande avseende importen av biodiesel med ursprung i Indonesien genom ett tillkännagivande som offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 6 december 2018 (EUT C 439, 2018, s. 16).
- 9 Den produkt som avses i utredningen är "fettsyramonoalkylestrar och/eller paraffiniska gasoljor framställda genom syntes och/eller vätebehandling, av icke-fossilt ursprung, vanligtvis kallad biodiesel, i ren form eller i en blandning, med ursprung i Indonesien" (nedan kallad den berörda produkten).
- 10 Biodiesel som framställs i Indonesien består huvudsakligen av metylestrar från palmolja (nedan även kallad PME) som utvinns från oraffinerad palmolja. Den biodiesel som framställs i unionen består däremot av metylestrar från raps (nedan även kallad RME), men utvinns även från andra råvaror, inbegripet oraffinerad palmolja.
- 11 Både PME och RME tillhör kategorin fettsyramonoalkylestrar. Termen ester hänför sig till resultatet från transförestring av växtoljor, det vill säga blandning av en olja med en alkohol, vilket producerar biodiesel och som en biprodukt också glycerin. Termen metyl hänför sig till metanol, som är den mest använda alkoholen i denna process. Fettsyramonoalkylestrar går också under benämningen fettsyrametylestrar (nedan kallade FAME). Metylestrar från palmolja respektive rapsolja är båda två FAME men har delvis olika fysiska och kemiska egenskaper, och i synnerhet olika filtrerbarhetstemperaturer. Filtrerbarhetstemperatur är den temperatur vid vilken ett bränsle orsakar stopp i bränslefiltret på grund av kristallisering eller gelning av vissa bränslekomponenter. För metylestrar från rapsolja kan denna temperatur vara -14°C jämfört med cirka 13°C för metylestrar från palmolja. Marknaden beskriver ofta biodiesel vid en viss filtrerbarhetstemperatur som FAMEX, till exempel FAME0 eller FAME5.
- 12 Undersökningen av subventionerna och skadan omfattade perioden från den 1 oktober 2017 till den 30 september 2018 (nedan kallad undersökningsperioden). Bedömningen av de utvecklingstrender som är relevanta för fastställandet av skadan omfattar perioden från den 1 januari 2015 till slutet av undersökningsperioden. Där det ansågs tillämpligt undersökte kommissionen även uppgifter som inkommit efter undersökningsperioden.
- 13 Genom skrivelse av den 18 januari 2019 ingav sökandena sina svar på det antisubventionsfrågeformulär som kommissionen hade tillställt dem och dessa svar kompletterades den 1 mars 2019. Kommissionen genomförde kontroller på plats i sökandenas lokaler i Indonesien den 12–15 och den 22 mars 2019.
- 14 Den 12 augusti 2019 antog kommissionen genomförandeförordning (EU) nr 2019/1344 om införande av en provisorisk utjämningstull på import av biodiesel med ursprung i Indonesien (EUT L 212, 2019, s. 1) (nedan kallad förordningen om provisorisk tull). Den provisoriska utjämningstull som tillämpades på sökandena låg på 18 procent.

- 15 Den 28 augusti 2019 inkom sökandena med sina synpunkter på handlingarna i den preliminära anmälan. Ett hörande med kommissionen ägde rum den 6 september 2019.
- 16 Den 4 oktober 2019 informerade kommissionen om de viktigaste omständigheter och överväganden den avsåg att lägga till grund för att införa slutgiltiga utjämningsåtgärder på biodiesel med ursprung i Indonesien. Sökandena framställde sina synpunkter på dessa omständigheter och överväganden den 14 oktober 2019. Sökandena hördes den 14 oktober 2019 i närvaro av förhørsombudet och den 17 oktober 2019.
- 17 Efter antisubventionsförfarandets slut antog kommissionen den angripna förordningen, genom vilken den bekräftade de slutsatser som den hade dragit i förordningen om provisorisk tull. Kommissionen ansåg att de indonesiska myndigheterna hade gett stöd till biodieselindustrin genom subventioner i den mening som avses i artikel 3.1 i grundförordningen. Kommissionen ansåg att detta stöd hade getts genom vissa program. Det rörde sig bland annat om att fonden för palmoljaodling, som är ett offentligt organ, till biodieseltillverkare som hade levererat biodiesel till bolag som betecknades som ”enheter för petroleumbränsle” betalade skillnaden mellan det referenspris för mineraldiesel som dessa enheter betalade och det referenspris för biodiesel som fastställts av ministern för energi och mineralresurser. Kommissionen drog även slutsatsen att de indonesiska myndigheterna hade anförtrott producenterna av oraffinerad palmolja, som är en råvara som producenterna av biodiesel köpte i syfte att omvandla den till biodiesel, att tillhandahålla denna råvara till en för låg ersättning, eller hade ålagt dem att göra det, bland annat genom exportbegränsningar och priskontroller, genom den statligt ägda koncernen PT Perkebunan Nusantara (nedan kallad PTPN).
- 18 Den slutgiltiga utjämningsstull som tillämpades på sökandena låg på 18 procent.

Parternas yrkanden

- 19 Sökandena har yrkat att tribunalen ska
 - ogiltigförklara den angripna förordningen i den del den berör dem, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 20 Kommissionen har, med stöd av EBB, yrkat att tribunalen ska
 - ogilla talan, och
 - förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

- 21 Sökandena har till stöd för sin talan anfört sju grunder.
 - Den första grunden avser åsidosättande av artikel 8.1 och 8.2 i grundförordningen vid fastställandet av prisunderskridandet.
 - Den andra grunden avser åsidosättande av artikel 8.5 i grundförordningen vid bedömningen av orsakssambandet.

- Den tredje grunden avser att kommissionen gjorde en uppenbart oriktig bedömning genom att finna att det förelåg en subvention i form av tillhandahållande av oraffinerad palmolja mot en för låg ersättning.
- Den fjärde grunden avser en uppenbart oriktig bedömning och ett åsidosättande av artikel 3.1 a i och 3.2 i grundförordningen genom kommissionens slutsats att det förelåg en subvention i form av en direkt överföring av medel.
- Den femte grunden avser åsidosättande av artikel 7 i grundförordningen och en uppenbart oriktig bedömning från kommissionens sida vid beräkningen av storleken på den förmån som beviljades genom systemet med fonden för palmoljeodling.
- Den sjätte grunden avser åsidosättande av artikel 8.1 och 8.2 i grundförordningen vid fastställandet av risken för väsentlig skada.
- Den sjunde grunden avser åsidosättande av sökandenas rätt till försvar.

Den första grunden: Åsidosättande av artikel 8.1 och 8.2 i grundförordningen vid fastställandet av prisunderskridandet

- 22 Den första grunden består av två delar, som har bestritts av kommissionen, med stöd av EBB.

Den första grundens första del: Underlåtenheten att beakta samtliga relevanta uppgifter vid fastställandet av prisunderskridandet

- 23 Inom ramen för den första delgrunden har sökandena hävdatt att kommissionen har åsidosatt artikel 8.1 och 8.2 i grundförordningen, eftersom beräkningen av prisunderskridandet inte grundar sig på faktiska bevis och inte följer av en objektiv granskning. Inom ramen för den första anmärkningen har sökandena närmare bestämt gjort gällande att den första metoden som kommissionen använde för att beräkna prisunderskridandet inte tog hänsyn till den omständigheten att direkt konkurrens inte kan förekomma mellan PME som importeras från Indonesien och PME som tillverkas i unionen, eftersom den förstnämnda används som en insatsvara för att tillverka en blandning av biodiesel och den andra direkt blandas med mineraldiesel. Inom ramen för den andra anmärkningen har sökandena hävdatt att den andra metoden, som består i att jämföra importen av PME med ursprung i Indonesien med försäljningen av PME som produceras i unionen och biodiesel med en filtrerbarhetstemperatur på 0°C (nedan kallad FAME 0) som produceras i unionen, inte heller tar hänsyn till den omständigheten att indonesisk biodiesel är en insatsvara för produktion av FAME 0 och att den inte kan användas i vissa kalla regioner i unionen, på grund av sin höga filtrerbarhetstemperatur. Inom ramen för den tredje anmärkningen har sökandena anfört att den tredje metoden, som består i att jämföra den totala importen av biodiesel från i Indonesien med all biodieselförsäljning i unionen utan prisjustering, inte tar hänsyn till prisskillnaderna för biodieseltypen beroende på deras filtrerbarhetstemperatur.
- 24 Det ska inledningsvis erinras om att unionsinstitutionerna, enligt rättspraxis, på området för den gemensamma handelspolitiken och särskilt i fråga om handelspolitiska skyddsåtgärder, har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning med hänsyn till de komplicerade ekonomiska och politiska situationer som de ska bedöma (se dom av den 18 oktober 2018, Gul Ahmed Textile Mills/rådet, C-100/17 P, EU:C:2018:842, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

- 25 Detta stora utrymme för skönsmässig bedömning omfattar bland annat fastställandet av huruvida unionsindustrin vållats skada inom ramen för ett antisubventionsförfarande. Domstolsprövningen av en sådan bedömning ska följaktligen begränsas till en kontroll av att handläggningsreglerna har respekterats, att de faktiska omständigheter som lagts till grund för den är riktiga, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart felaktig och att det inte förekommit maktmissbruk (se, analogt, dom av den 10 september 2015, *Bricmate*, C-569/13, EU:C:2015:572, punkt 46, och dom av den 19 maj 2021, *China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products m.fl./kommissionen*, T-254/18, överklagad, EU:T:2021:278, punkt 149 och där angiven rättspraxis). Detta gäller bland annat vid fastställandet av de faktorer som vållar unionsindustrin skada i ett antisubventionsförfarande (se, analogt, dom av den 10 september 2015, *Bricmate*, C-569/13, EU:C:2015:572, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 26 Tribunalens prövning av den bevisning som ligger till grund för unionsinstitutionernas konstateranden utgör inte en ny bedömning av omständigheterna som ersätter institutionernas bedömning. Denna prövning inkräktar inte på det stora utrymme för skönsmässig bedömning som dessa institutioner har på det handelspolitiska området, utan syftar endast till att kontrollera huruvida bevisningen ger stöd för de slutsatser som institutionerna har dragit. Det ankommer således på tribunalen att pröva inte bara huruvida de bevis som åberopats är materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga, utan även huruvida dessa bevis utgör samtliga relevanta uppgifter som ska beaktas för att bedöma en komplicerad situation och huruvida de kan ligga till grund för de slutsatser som dras (dom av den 18 oktober 2018, *Gul Ahmed Textile Mills/rådet*, C-100/17 P, EU:C:2018:842, punkt 64).
- 27 Tribunalen erinrar även om att det följer av artikel 8.1 i grundförordningen att skada för unionsindustrin ska fastställas på grundval av faktiska bevis och att fastställelsen ska omfatta en objektiv granskning dels av den subventionerade importens volym och effekter på unionsmarknadens priser för likadana produkter, dels av denna imports inverkan på unionsindustrin. Såvitt avser den subventionerade importens effekter på priserna föreskrivs i artikel 8.2 i grundförordningen en skyldighet att undersöka om betydande prisunderskridanden verkligen skett för denna import i förhållande till en likadan, av unionsindustrin framställd, produkt eller om denna import på något annat sätt får till följd att priserna sänks väsentligt eller till att väsentliga prisökningar som annars skulle ha ägt rum förhindras (dom av den 10 april 2019, *Jindal Saw och Jindal Saw Italia/kommissionen*, T-300/16, EU:T:2019:235, punkterna 236 och 237).
- 28 Grundförordningen innehåller ingen definition av begreppet prisunderskridande och föreskriver ingen metod för beräkning av ett prisunderskridande (dom av den 10 april 2019, *Jindal Saw och Jindal Saw Italia/kommissionen*, T-300/16, EU:T:2019:235, punkt 238). Den metod som ska användas för att fastställa ett eventuellt prisunderskridande ska i princip utföras i förhållande till en "likadan produkt" i den mening som avses i artikel 1.2 c i nämnda förordning, även om denna kan bestå av olika typer av produkter (se, analogt, dom av den 20 januari 2022, *kommissionen/Hubei Xinyegang Special Tube*, C-891/19 P, EU:C:2022:38, punkterna 73 och 74 och där angiven rättspraxis, och förslag till avgörande av generaladvokaten Pitruzzella i målet *kommissionen/Hubei Xinyegang Special Tube*, C-891/19 P, EU:C:2021:533, punkt 64, som följdes av domstolen i det målet).
- 29 Prisunderskridandet för den aktuella importen beräknas, i enlighet med artikel 8.1 och 8.2 i grundförordningen, för att fastställa förekomsten av en skada för unionsindustrin till följd av denna import. Beräkningen används mer allmänt för att värdera denna skada och fastställa skademarginalen, det vill säga den prishöjning som krävs för att undanröja nämnda skada.

Skyldigheten, enligt nämnda artikel 8.1, att företa en objektiv granskning av effekterna av den subventionerade importen innebär att det ska göras en rättvis jämförelse mellan priset på den berörda produkten och priset på en likadan produkt från nämnda industri vid försäljning inom unionen (dom av den 10 april 2019, Jindal Saw och Jindal Saw Italia/kommissionen, T-300/16, EU:T:2019:235, punkt 239).

- 30 Inom ramen för fastställandet av prisunderskridandet ska institutionerna rent schematiskt jämföra unionspriserna med de justerade importpriserna för att erhålla en marginal för prisunderskridandet uttryckt i procent (se, analogt, dom av den 25 oktober 2011, Transnational Company "Kazchrome" och ENRC Marketing/rådet, T-192/08, EU:T:2011:619, punkt 65).
- 31 Det ska i detta sammanhang påpekas att analysen av prisunderskridandet innebär en bedömning av komplicerade ekonomiska situationer och att kommissionens stora utrymme för skönsmässig bedömning i vart fall omfattar beslut om val av bedömningsmetod, uppgifter och bevis som ska inhämtas, beräkningsätt för att fastställa prisunderskridandet samt tolkningen och bedömningen av de insamlade uppgifterna (se, analogt, dom av den 20 januari 2022, kommissionen/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2022:38, punkterna 78 och 107, och förslag till avgörande av generaladvokaten Pitruzzella i målet kommissionen/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2021:533, punkterna 27–30, som följdes av domstolen i det målet).
- 32 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som domstolen ska pröva den första grundens första del.

– *Den första beräkningsmetoden*

- 33 Enligt skäl 234 i den angripna förordningen jämfördes i den första metoden för beräkning av prisunderskridandet "import av PME från Indonesien med försäljning av PME som tillverkats i Europeiska unionen" och "[p]risunderskridandemarginalerna [uppgick] till mellan 6,0 % och 11,6 %". I skäl 235 i den angripna förordningen anges att "den exakta jämförelsen gjordes mellan PME vid filtrerbarhetstemperatur +13 från Indonesien och PME vid filtrerbarhetstemperatur +10 från unionsindustrin", att "[d]en PME som såldes vid filtrerbarhetstemperatur +10 [inte hade] blandats för att uppnå den filtrerbarhetstemperaturen", att "en tillsats som kostar under 1 euro per ton, dvs. endast omkring 0,1 % av produktionskostnaden, tillsattes biodieseln" och att "[k]ommissionen [inte anser] att en justering för denna tillsats är nödvändig, eftersom den inte skulle ha någon inverkan på beräkningarna".
- 34 Enligt skäl 293 i förordningen om provisorisk tull omfattade den jämförelsen omkring 20 procent av all försäljning från unionstillverkarna i urvalet.
- 35 Det framgår av skäl 292 i förordningen om provisorisk tull att denna jämförelse avser samma produkt vad gäller import från Indonesien och unionsindustrin, det vill säga biodiesel från ren palmolja. Sökandena har inte bestritt detta.
- 36 Kommissionen angav även, i skäl 242 i den angripna förordningen, att den inte hade konstaterat någon prisskillnad mellan dessa produkter. Kommissionen påpekade dessutom i samma skäl att det i noteringarna för ren PME inte hänvisades till produktens faktiska filtrerbarhetstemperatur, utan endast till filtrerbarhetstemperaturen för PME. Eftersom sökandena inte har anfört någon omständighet som kan vederlägga dessa konstateranden, gjorde kommissionen en riktig bedömning när den drog slutsatsen att all PME såldes till likartade priser oberoende av deras

exakta filtrerbarhetstemperatur. När det gäller konkurrensförhållandet mellan de båda produkterna anges det i skäl 228 i den angripna förordningen att en analys av försäljningen för unionstillverkarna i urvalet visade på betydande försäljning av ren PME direkt till mineraldieselraffinaderier, som kommer att konkurrera direkt med importen av ren PME från Indonesien. Den omständigheten att ren PME, enligt skäl 290 i förordningen om provisorisk tull, inte "vanligen" blandas med mineraldiesel, utan först blandas med annan biodiesel med lägre filtrerbarhetstemperatur för att framställa en blandning med en filtrerbarhetstemperatur på + 5 grader eller 0 grader, som sedan blandas med mineraldiesel, utesluter inte att denna produkt säljs direkt till mineraldieselraffinaderier.

- 37 Sökandenas argument att importerad PME används som en insatsvara för att tillverka en blandning av biodiesel medan PME som tillverkas i unionen direkt blandas med mineraldiesel och att det följaktligen inte kan föreligga någon direkt konkurrens mellan dem stöds inte av någon bevisning och tycks grundas på en felaktig tolkning av den angripna förordningen.
- 38 Den omständigheten att det i skäl 253 i den angripna förordningen anges att PME som tillverkats i unionen säljs direkt till oljeföretagen innebär inte att så inte är fallet för importerad PME. Tvärtom nämns detta fall uttryckligen i skäl 228 i den angripna förordningen där kommissionen förklarade förekomsten av direkt konkurrens mellan de båda produkterna genom att precisera att "[e]n analys av försäljningen för unionstillverkarna i urvalet [hade visat] på betydande försäljning av ren PME direkt till mineraldieselraffinaderier, som kommer att konkurrera direkt med importen av ren PME från Indonesien". Såsom kommissionen helt riktigt har påpekat anges det i skäl 254 i nämnda förordning endast att [k]ommissionen [inte ifrågasätter] att PME även importeras till unionen för att blandas med annan biodiesel".
- 39 Sökandena har således inte lagt fram tillräcklig bevisning för att den bedömning av omständigheterna som gjorts i förordningen om provisorisk tull och som fastställts i den angripna förordningen ska förlora sin trovärdighet. Sådan bevisning krävs emellertid för att styrka att en institution har gjort en sådan uppenbart oriktig bedömning som kan motivera att en rättsakt ogiltigförklaras (se dom av den 11 september 2014, *Gold East Paper och Gold Huasheng Paper/rådet*, T-444/11, EU:T:2014:773, punkt 62 och där angiven rättspraxis).
- 40 Av det ovan anförda följer att kommissionen, med den första beräkningsmetoden, beaktade typen och de fysiska egenskaperna hos de produkter som skulle jämföras, samt deras användning och konkurrensförhållande. Kommissionen gjorde således en rättvis jämförelse mellan priset på den berörda produkten och priset på liknande produkter från unionsindustrin vid försäljning inom unionen, såsom krävs enligt den rättspraxis som anges ovan i punkt 29.
- 41 Sökandenas argument avseende den första beräkningsmetoden kan således inte godtas.

– *Den andra beräkningsmetoden*

- 42 Enligt skäl 245 i den angripna förordningen utökades i den andra metoden för att beräkna prisunderskridandet "mängden unionstillverkad biodiesel som jämfördes med import från Indonesien genom att inkludera försäljning av FAME0-biodiesel av de unionstillverkare som ingår i jämförelsen".

43 I skälen 246–248 i den angripna förordningen anges följande:

- ”(246) För att jämföra unionsförsäljningen av FAME0 med den landsomfattande importen av PME från Indonesien justerades priset för unionsförsäljningen av FAME0 och minskade till följd av detta till prisnivån för unionsförsäljningen av PME för att beakta marknadsvärdet av skillnaderna i fysiska egenskaper.
- (247) För att förtydliga beräkningen, på begäran av de som har lämnat synpunkter, kan nämnas att priset på minskningen ovan uppgick till mellan 100 euro och 130 euro per ton. För att förtydliga beräkningen ytterligare kan nämnas att de 55 % av hela unionsindustrins försäljning som omfattas av denna jämförelse innefattar både PME och FAME0 ...
- (248) Den landsomfattande prisunderskridandemarginal som konstaterades enligt denna metod uppgick till 7,4 %.”

44 Det framgår av den angripna förordningen att kommissionen utvidgade omfattningen av jämförelsen som gjordes i samband med den första beräkningsmetoden så att den, när det gäller unionsindustrins försäljning, omfattade såväl PME som FAME0. För detta ändamål justerades priserna på FAME0 nedåt, till prisnivån för PME, för att beakta marknadsvärdet på skillnaderna i de fysiska egenskaperna.

45 Sökandena har kritiserat kommissionen för att den inte beaktade att indonesisk biodiesel är en insatsvara för att framställa biodiesel med en filtrerbarhetstemperatur på 0 °C och att den inte kan användas i vissa kalla regioner i unionen på grund av dess höga filtrerbarhetstemperatur. Till stöd för sina påståenden har de åberopat rapporter från WTO-panelen, bland annat panelens rapport ”EU-biodiesel (Indonesien)”, som i punkt 7.158 framhöll ”komplexiteten i konkurrensförhållandena mellan PME och blandad biodiesel med en filtrerbarhetstemperatur på 0 volymprocent, mot bakgrund av att indonesisk PME är en insatsvara för blandad biodiesel, inklusive blandad biodiesel med en filtrerbarhetstemperatur på 0 grader”.

46 Enligt rättspraxis är den tolkning av avtalet om subventioner och utjämningsåtgärder som återfinns i bilaga 1 A till avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen (WTO) (EGT L 336, 1994, s. 156) (nedan kallat subventionsavtalet), som antagits av detta organ, inte bindande för tribunalen när den ska bedöma giltigheten av den angripna förordningen (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 1 mars 2005, Van Parys, C-377/02, EU:C:2005:121, punkt 54, och dom av den 10 april 2019, Jindal Saw och Jindal Saw Italia/kommissionen, T-300/16, EU:T:2019:235, punkt 103, och dom av den 19 maj 2021, China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products m.fl./kommissionen, T-254/18, överklagad, EU:T:2021:278, punkt 419).

47 Domstolen har dock även slagit fast att den allmänna folkrättsliga principen om att ingångna avtal ska hållas (*pacta sunt servanda*), som fastställs i artikel 26 i Wienkonventionen om traktaträtten av den 23 maj 1969, innebär att EU-domstolen, vid tolkning och tillämpning av antidumpningsavtalet, ska beakta den tolkning som WTO:s tvistlösningsorgan har gjort av de olika bestämmelserna i detta avtal (se, analogt, dom av den 20 januari 2022, kommissionen/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2022:38, punkt 32, och förslag till avgörande av generaladvokaten Pitruzzella i målet kommissionen/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2021:533, punkt 24, som följdes av domstolen i det målet). Det finns därmed ingenting som hindrar att tribunalen hänvisar till dessa tolkningar, när det handlar om

att tolka bestämmelser i grundförordningen som motsvarar bestämmelser i subventionsavtalet (dom av den 10 april 2019, Jindal Saw och Jindal Saw Italia/kommissionen, T-300/16, EU:T:2019:235, punkt 103).

- 48 Under alla omständigheter gjorde kommissionen en riktig bedömning när den, i skälen 251 och 252 i den angripna förordningen, underströk förändringen av unionsindustrins struktur, i vilken det numera också produceras PME. Situationen på marknaden har således ändrats i förhållande till den situation som låg till grund för den bedömning som redovisats i punkt 45 ovan och som återfinns i panelens rapport "EU-biodiesel (Indonesien)".
- 49 Vidare framgår det, i motsats till vad sökandena har gjort gällande, av skäl 246 i den angripna förordningen att kommissionen faktiskt beaktade marknadsvärdet av skillnaderna i de fysiska egenskaperna när den anpassade försäljningspriset i unionen för FAME0 för att kunna göra en jämförelse. Sökandena har inte heller ifrågasatt kommissionens justering av priset för FAME0. De använder tvärtom denna justering som utgångspunkt för att föreslå sin egen beräkning för prisunderskridandet för all biodieselförsäljning i unionen.
- 50 Slutligen konstaterade kommissionen även, i skäl 254 i den angripna förordningen, att importerad PME användes som "insatsvara" och blandades med bland annat biodiesel för att tillverka exempelvis FAME0, och tillade att "[m]ängden importerad PME [styrdes] både av priset för denna import och dess fysiska egenskaper, och priset för importerad PME ... därför [även pressade] priset ... på blandningar." Kommissionen tillade att "PME [var] en av de billigaste typerna av biodiesel som kan användas i blandningar såsom FAME0 och FAME+5, som [lämpade] sig för användning i en betydande del av unionens marknad under hela året" och att "[i]mport av PME ... således [konkurrerade] direkt med andra typer av biodiesel som tillverkas i EU och som annars skulle ha blandats i större kvantiteter för att uppnå samma blandningsresultat". I skäl 297 i förordningen om provisorisk tull förklarade kommissionen dessutom att FAME0 ofta omfattade upp till 20 procent PME.
- 51 Det framgår således att kommissionen i vederbörlig ordning beaktade såväl användningen av produkterna som deras konkurrensförhållanden.
- 52 Sökandena har följaktligen inte visat att det prisunderskridande som följer av den andra metoden är uppenbart felaktigt.

– *Den tredje beräkningsmetoden*

- 53 Enligt skäl 256 i den angripna förordningen bestod den tredje metoden för att beräkna prisunderskridandet i att jämföra "landsomfattande import av biodiesel från Indonesien med all försäljning av biodiesel av de unionstillverkare som ingick i urvalet", varvid "[d]en landsomfattande prisunderskridandemarginal som konstaterades enligt denna metod uppgick till 17,1 %".
- 54 Kommissionen angav i skäl 270 i den angripna förordningen att den vid denna beräkning jämförde indonesisk PME vid filtrerbarhetstemperatur 13 °C med all EU-försäljning av unionsindustrins egen tillverkning, som även innefattar PME, och att ingen underbyggd och kvantifierad begäran om justeringar hade gjorts.

- 55 Sökandena har hävdad att denna beräkningsmetod helt bortser från skillnaden i filtrerbarhetstemperatur mellan den indonesiska biodieseln och den biodiesel som säljs av unionstillverkarna och har framhållit vikten av att överprövningsorganet och WTO:s panel gör nödvändiga justeringar för att säkerställa en riktig prisjämförelse.
- 56 Tribunalen erinrar om att enligt den rättspraxis som det hänvisas till i punkterna 47 och 48 ovan är de tolkningar av subventionsavtalet som dessa organ har gjort inte bindande för tribunalen när den ska bedöma giltigheten av den angripna förordningen, även om unionsdomstolen måste ta hänsyn till dem.
- 57 WTO:s panel angav för övrigt att ”de jämförda priserna [skulle] motsvara produkter och transaktioner som [var] jämförbara om det [var] önskvärt att de gav en tillförlitlig indikation på förekomsten och omfattningen av en prisunderskridande i den dumpade eller subventionerade importen i förhållande till priset på den likadana nationella produkten och som därefter [kunde] ligga till grund för bedömningen av orsakssambandet mellan den aktuella importen och den skada som den nationella produktionssektorn vållats”. Den tillade att ”[m]yndighetens handlingsutrymme vidare [var] begränsat av det allmänna kravet ... att fastställandet av skada [skulle] grundas på positiv bevisning och inbegripa en objektiv undersökning” och att ”[e]n jämförelse av priser som inte var jämförbara skulle enligt vår mening inte uppfylla kravet på att den undersökande myndigheten ska genomföra en ’objektiv undersökning’ av ’positiv bevisning’”. Panelen understryker att flera faktorer avgör försäljningspriset vid en viss transaktion och att prisjämförbarheten följaktligen ska säkerställas med avseende på de jämförda produkternas och transaktionernas olika egenskaper. En grundläggande faktor som bestämmer priset utgörs av produktens fysiska egenskaper och om den undersökande myndigheten ”gör en prisjämförelse på grundval av en ’rad’ produkter eller försäljningstransaktioner, ska myndigheten försäkra sig om att de samlingar av produkter eller transaktioner som jämförs är tillräckligt likartade för att det ska kunna sägas att varje prisskillnad beror på ’prisunderskridande’ och inte bara på skillnader i sammansättningen av de två raderna av produkter som jämförs”, varvid det ska anses att ”[i] händelse av en avvikelse bör myndigheten göra justeringar för att ta hänsyn till och korrigera relevanta skillnader i produktens fysiska eller andra egenskaper” (WTO:s panelrapport ”China – Anti-Dumping and Countervailing Duty Measures on Broiler Products from the United States”, som antogs den 2 augusti 2013 (WT/DS427/R, punkterna 7.475, 7.476, 7.480 och 7.483)).
- 58 Det är utrett att kommissionen inte gjorde några justeringar inom ramen för den tredje metoden för beräkning av prisunderskridandet. Tribunalen ska därför pröva om jämförelsen mellan priset på den berörda produkten och priset på liknande produkter inom unionsindustrin är rättvis i den mening som avses i den rättspraxis som anges ovan i punkt 29 och om kommissionen har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning vid analysen av prisunderskridandet, vilken enligt den rättspraxis som anges i punkt 31 ovan innebär en bedömning av komplicerade ekonomiska situationer.
- 59 Det ska i detta hänseende påpekas att kommissionen i sitt svaromål har preciserat att den likadana produkten från unionsindustrin som beaktades vid denna jämförelse hade en filtrerbarhetstemperatur som varierade mellan -20 °C och 10 °C. Kommissionen anser att det mellan priset och filtrerbarhetstemperaturen inte finns något samband enligt vilket en skillnad i grader medför en prisändring i euro per ton. Även om kommissionen kunde uppskatta marknadsvärdet på skillnaderna i de fysiska egenskaperna mellan försäljningen av FAME0 i unionen och importen av PME från Indonesien och justera priset på försäljningen av FAME0 i

unionen i enlighet med detta, har den hävdad att den inte funnit något rimligt tillvägagångssätt för att göra andra justeringar med avseende på andra typer av biodiesel, till exempel mellan biodiesel som baseras på PME och biodiesel med en filtrerbarhetstemperatur på $-14\text{ }^{\circ}\text{C}$.

- 60 Det är ostridigt mellan parterna att biodiesel med högre filtrerbarhetstemperatur kan säljas under sommarmånaderna och i varmare regioner, medan biodiesel med lägre filtrerbarhetstemperatur krävs under vintermånaderna och i kallare regioner. Den mängd PME som används i blandningen beror således på årstiden och belägenheten i Europa.
- 61 Kommissionen har konstaterat att biodieselmärknaden är mycket komplex. Kommissionen delar inte sökandenas bedömning att filtrerbarhetstemperaturen i samtliga fall påverkar priserna. Filtrerbarhetstemperaturen påverkar nämligen priserna när olika filtrerbarhetstemperaturer, beroende på årstid och geografisk plats, kan konkurrera på denna marknad. Exempelvis konkurrerar biodiesel med en filtrerbarhetstemperatur på $13\text{ }^{\circ}\text{C}$ med biodiesel med en filtrerbarhetstemperatur på $10\text{ }^{\circ}\text{C}$ året om i flera regioner i södra Europa. En sådan konkurrens innebär emellertid inte automatiskt en prisskillnad. Kommissionen har således påpekat att försäljningen inom unionen av PME med en filtrerbarhetstemperatur på $10\text{ }^{\circ}\text{C}$ kunde jämföras med importen av indonesisk PME med en filtrerbarhetstemperatur på $13\text{ }^{\circ}\text{C}$ utan att det var nödvändigt att göra en justering för att beakta eventuella skillnader i filtrerbarhetstemperatur. Under vissa klimatförhållanden, exempelvis under vintern, i norra Europa, konkurrerar biodiesel med en filtrerbarhetstemperatur på $13\text{ }^{\circ}\text{C}$ däremot inte med biodiesel med en filtrerbarhetstemperatur på $-10\text{ }^{\circ}\text{C}$, oberoende av eventuella prisskillnader, eftersom biodiesel med en filtrerbarhetstemperatur på $13\text{ }^{\circ}\text{C}$ inte kan användas under dessa vinterförhållanden. Kommissionen har av detta dragit slutsatsen att även om en justering av priset på grundval av det observerade marknadsvärdet ansågs nödvändig för FAME0, som är den produkt som säljs mest av unionstillverkarna, gäller detta inte för andra typer av biodiesel med låg filtrerbarhetstemperatur, vilka inte nödvändigtvis i prishänseende konkurrerar direkt med biodiesel med högre filtrerbarhetstemperatur.
- 62 Det framgår av kommissionens förklaringar att beslutet att inte göra prisjusteringar, inom ramen för den tredje beräkningsmetoden, grundade sig på objektiva omständigheter, nämligen komplexiteten i konkurrensförhållandena mellan biodiesel med olika filtrerbarhetstemperaturer, skillnaden i marknadsvillkoren för biodiesel med olika filtrerbarhetstemperaturer och avsaknaden av direkt samband mellan filtrerbarhetstemperatur och pris. Dessa omständigheter kan på ett trovärdigt sätt läggas till grund för kommissionens slutsatser. Kommissionen har i förevarande fall inte överskridit sitt stora utrymme för skönsässig bedömning för att fastställa den exakta metoden för att analysera prisunderskridandet.
- 63 Sökandena har i detta sammanhang inte visat att den begärda justeringen var nödvändig för att göra priset på den berörda produkten och priset på den likadana produkten från unionsindustrin jämförbara, såsom krävs enligt rättspraxis (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 16 februari 2012, rådet och kommissionen/Interpipe Niko Tube och Interpipe NTRP, C-191/09 P och C-200/09 P, EU:C:2012:78, punkt 58).
- 64 Denna slutsats påverkas inte av den alternativa beräkning av prisunderskridandet som sökandena har föreslagit i repliken. Sökandena har, med stöd av de uppgifter som kommissionen lämnat i sitt svaromål, föreslagit en beräkning av prisunderskridandet som, genom tillämpning av en kvot på 10 eller 13 euro per ton (det vill säga samma skillnad per enhet som den som kommissionen har

konstaterat mellan priset på biodiesel med en filtrerbarhetstemperatur på 0 °C och priset på biodiesel med en filtrerbarhetstemperatur på 10 °C) för att beakta varje skillnad i filtrerbarhetstemperatur, leder till ett genomsnittligt prisunderskridande på endast -0,27 procent.

- 65 Tribunalen konstaterar, såsom sökandena medgav vid förhandlingen, att denna beräkningsmetod grundar sig på antagandet att den prisjustering som görs mellan den produkt som har en filtrerbarhetstemperatur på 0 °C och den produkt med en filtrerbarhetstemperatur på 10 °C, som kommissionen använde inom ramen för den andra jämförelsemetoden, kan ligga till grund för justeringar för varje grads skillnad i filtrerbarhetstemperatur. Såsom kommissionen helt riktigt har påpekat i dupliken har sökandena dock inte förklarat på vilken grund skillnaden mellan filtrerbarhetstemperaturen på 0 °C och filtrerbarhetstemperaturen på 10 °C dividerat med tio skulle vara representativ för varje prisskillnad efter grad. En sådan presumtion kan nämligen inte godtas för de filtrerbarhetstemperaturer som varierar mellan de -20 °C och 10 °C som ingår i den beräkning som sökandena har föreslagit utan att de har förklarat varför deras synsätt är relevant.
- 66 Sökandena har även gjort gällande, för det första, att framställningar med underbyggd och kvantifierad begäran om justering hade ingetts till kommissionen och, för det andra, att om de inte hade inkommit med några andra beräkningar berodde detta på att kommissionen inte hade försett dem med nödvändiga upplysningar för detta ändamål. Sökandena har emellertid inte i sina inlagor gjort gällande att deras rätt till försvar har åsidosatts till följd av denna avsaknad av information.
- 67 När det gäller den första punkt som sökandena har tagit upp, framgår det av de handlingar som de har åberopat att deras förslag till justering, precis som de indonesiska myndigheternas förslag, avsåg den första metoden för beräkning av prisunderskridandet och jämförelsen mellan PME med en filtrerbarhetstemperatur på 13 °C och PME med en filtrerbarhetstemperatur på 10 °C. Dessa förslag avsåg således inte den tredje beräkningsmetoden och sökandena har inte förklarat på vilket sätt de skulle vara relevanta i detta sammanhang.
- 68 När det gäller sökandenas andra punkt är det ostridigt mellan parterna att kommissionen under undersökningens gång inte hade avslöjat intervallerna för unionsindustrins försäljning utifrån filtrerbarhetstemperatur, trots att sökandena begärde detta.
- 69 Det ska i detta hänseende påpekas att förordningen om provisorisk tull redan innehöll uppgifter om unionsindustrins försäljning utefter filtrerbarhetstemperatur. Enligt skälen 295 och 296 i förordningen om provisorisk tull och skäl 247 i den angripna förordningen har 20 procent av unionsförsäljningen en filtrerbarhetstemperatur på 10 °C och 35 procent av unionsförsäljningen en filtrerbarhetstemperatur på 0 °C (totalen för den andra metoden, 55 procent, minus den andel som motsvarar PME med en filtrerbarhetstemperatur på 10 °C, det vill säga 20 procent). Denna information visade att den unionsförsäljning som inte hade en filtrerbarhetstemperatur på 10 °C och på 0 °C uppgick till cirka 45 procent. Vidare framgår det av förklaringarna i skäl 247 i den angripna förordningen och i skäl 295 i förordningen om provisorisk tull att en stor del av dessa 45 procent hänförde sig till den negativa filtrerbarhetstemperaturen, vilket sökandena för övrigt har påpekat i ansökan. Sökandena förfogade således över uppgifter som gjorde det möjligt för dem att förstå kommissionens beräkningar och på grundval av detta lägga fram alternativ till dessa beräkningar. Sökandenas argument ska därför underkännas.
- 70 Om sökandenas kritik avseende den tredje metoden skulle godtas, med motiveringen att kommissionen felaktigt avstod från att göra de justeringar som skillnaderna mellan produkterna innebar, skulle kommissionens konstaterande att det förelåg ett prisunderskridande, såsom det

framgår av den första och den andra metoden, vars resultat inte har ifrågasatts, vara välgrundat. Mot bakgrund av det ovan anförda kan sökandenas argument under alla omständigheter inte godtas. Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den första grundens första del.

Den första grundens andra del: Kommissionen underlät att fastställa prisunderskridandet för unionsindustrins produkt i dess helhet och slog felaktigt fast att det förelåg prispress

- 71 Inom ramen för den andra delgrunden, som består av två anmärkningar, har sökandena inom ramen för sin första anmärkning hävdad att kommissionen inte har fastställt prisunderskridandet för unionsindustrins produkt i dess helhet. Inom ramen för den andra anmärkningen har sökandena gjort gällande att importen av biodiesel från Indonesien inte medför någon prispress på unionsmarknaden.

– Fastställandet av prisunderskridandet för produkten i dess helhet

- 72 Det ska påpekas att det följer av artikel 1 i grundförordningen, med rubriken ”Principer”, vars punkt 1 avser ”en produkt vars övergång till fri omsättning inom unionen vållar skada”, att antisubventionsundersökningen avser en specifik produkt. Denna ”berörda produkt” definieras av unionsinstitutionerna när undersökningen inleds. I artikel 2 c i denna förordning definieras ”likadan produkt” således som en produkt som är identisk med, det vill säga i alla avseenden likadan som, den berörda produkten, eller, i avsaknad av en sådan produkt, en annan produkt som har egenskaper som i hög grad liknar den berörda produktens egenskaper även om den inte i alla avseenden är likadan.
- 73 Den subventionerade importens inverkan på priserna på unionsmarknaden för likadana produkter, som är nödvändig för att fastställa skadan enligt artikel 8.1 a i grundförordningen, ska fastställas på grundval av den ”berörda produkten”. För att fastställa denna inverkan ska det enligt artikel 8.2 i denna förordning bland annat göras en undersökning av ”huruvida betydande prisunderskridanden skett för de subventionerade importprodukterna i förhållande till en likadan, av unionsindustrin framställd, produkt”.
- 74 Prisunderskridandet beräknas på grundval av definitionen av ”berörd produkt”, som begreppet ”likadan produkt” hänför sig till, såsom den anges av unionsinstitutionerna vid inledningen av undersökningen (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 5 april 2017, Changshu City Standard Parts Factory och Ningbo Jinding Fastener/rådet, C-376/15 P och C-377/15 P, EU:C:2017:269, punkt 57).
- 75 Enligt rättspraxis kräver inte grundförordningen i sig att begreppet ”berörd produkt” nödvändigtvis avser en produkt som anses som en homogen helhet och som utgörs av liknande produkter (se, analogt, dom av den 17 mars 2016, Portmeirion Group, C-232/14, EU:C:2016:180, punkt 42). Definitionen av ”berörd produkt” vid inledandet av undersökningen innebär inte att unionsinstitutionerna är förhindrade att dela upp denna produkt i olika typer eller modeller och utgå från jämförelser mellan produktens pris på unionsmarknaden och importpriset, modell för modell, eller typ för typ (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 5 april 2017, Changshu City Standard Parts Factory och Ningbo Jinding Fastener/rådet, C-376/15 P och C-377/15 P, EU:C:2017:269, punkt 59).

- 76 Sökandena har hävdad att en skyldighet för kommissionen att fastställa prisunderskridandet för "berörd produkt" i dess helhet kan grundas på en analog tillämpning av slutsatserna från domen av den 5 april 2017, Changshu City Standard Parts Factory och Ningbo Jinding Fastener/rådet (C-376/15 P och C-377/15 P, EU:C:2017:269, punkt 60).
- 77 Slutsatserna från domen av den 5 april 2017, Changshu City Standard Parts Factory och Ningbo Jinding Fastener/rådet (C-376/15 P och C-377/15 P, EU:C:2017:269), om tolkningen av artikel 2.11 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1036 av den 8 juni 2016 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen (EUT L 176, 2016, s. 21), kan dock inte överföras på bedömningen av vilken inverkan den dumpade importen har på unionsindustrins priser enligt artikel 3.2 och 3.3 i denna förordning, som i grundförordningen vad gäller antisubventionsområdet har sin motsvarighet i artikel 8.1 och 8.2. Det ska nämligen påpekas att det finns en grundläggande skillnad mellan fastställandet av dumpningsmarginalen och bedömningen, i syfte att fastställa skadan, av den dumpade importens inverkan på unionsindustrins priser, eftersom denna bedömning förutsätter en jämförelse av försäljningen från inte bara ett och samma företag – vilket är fallet med fastställandet av dumpningsmarginalen, som beräknas på grundval av uppgifter från den berörda exporterande tillverkaren – utan från flera företag, nämligen de exporterande tillverkare som ingår i urvalet och de företag inom unionsindustrin som ingår i urvalet (se, analogt, dom av den 20 januari 2022, kommissionen/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2022:38, punkterna 150 och 159, och förslag till avgörande av generaladvokaten Pitruzzella i målet kommissionen/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2021:533, punkterna 136–139, som följdes av domstolen i det målet). Samma slutsats gör sig i tillämpliga delar gällande när det gäller att fastställa prisunderskridandet enligt grundförordningen på antisubventionsområdet. Slutsatserna från domen av den 5 april 2017, Changshu City Standard Parts Factory och Ningbo Jinding Fastener/rådet (C-376/15 P och C-377/15 P, EU:C:2017:269), kan således inte överföras på förevarande mål.
- 78 I förevarande fall hänvisas det i skäl 27 i den angripna förordningen till skälen 31–37 i förordningen om provisorisk tull (se punkterna 9–11 ovan) för definitionen av den berörda produkten.
- 79 Sökandena har gjort gällande att kommissionen, inom ramen för den första beräkningsmetoden, fastställde prisunderskridandet endast för 20 procent av den totala försäljningen hos de unionsproducenter som ingick i urvalet. Bedömningen av prisunderskridandet inom ramen för den andra beräkningsmetoden är dessutom bristfällig, eftersom den inte tar hänsyn till den stora komplexiteten i konkurrensförhållandet mellan dessa produkter och endast täcker 55 procent av den totala försäljningen hos de unionsproducenter som ingår i urvalet, medan den tredje är meningslös. Ett sådant synsätt kan leda till situationer där prisunderskridandet för en liten andel av unionsindustrins försäljning extrapolerats till unionsindustrins övriga försäljning.
- 80 Tribunalen konstaterar att sökandenas argument här utgår från antagandet att den tredje metoden för beräkning av prisunderskridandet, i vilken importen av biodiesel från Indonesien jämförs med den totala försäljningen av biodiesel hos de unionsproducenter som ingick i urvalet, är felaktig, och att analysen av prisunderskridandet, enligt den andra beräkningsmetoden som uppvisar brister, endast täcker 55 procent av den totala försäljningen för de unionsproducenter som ingick i urvalet. Sökandenas argument i detta avseende underkändes emellertid av tribunalen i tribunalens huvudsakliga resonemang vid prövningen av den första grundens första del. Det kan nämligen konstateras att kommissionen beräknade prisunderskridandet först för

20 procent, därefter för 55 procent och slutligen för unionsproducenternas totala försäljning. Såsom kommissionen helt riktigt har påpekat har det således inte gjorts någon extrapolering på grundval av konstateranden som gjorts utifrån 20 procent av unionsförsäljningen.

- 81 Följaktligen kan denna anmärkning inte godtas. Inte heller om det skulle antas att kommissionen felaktigt grundade sig på den tredje metoden för beräkning av prisunderskridandet, kan sökandenas argument godtas. Användningen av två andra metoder gjorde det nämligen möjligt för kommissionen att bedöma storleken på prisunderskridandet för 55 procent av unionsproducenternas försäljning, det vill säga en majoritet av försäljningen, som var representativ för situationen på hela marknaden. Sökandena, som inte har kunnat visa att denna analys är uppenbart felaktig, kan således inte med framgång göra gällande att beräkningen av prisunderskridandet är uppenbart felaktig för att den grundar sig på en felaktig extrapolering av alltför fragmentariska uppgifter eller representerar en liten andel av försäljningen.

– *Prispress*

- 82 Sökandena har hävdats att kommissionen felaktigt slog fast att importen av biodiesel från Indonesien kunde ha gett upphov till prispress på grund av att PME endast motsvarar 20 procent av biodieseln med en filtrerbarhetstemperatur på 0 °C och mellan 35 procent och 45 procent av biodieseln som säljs på unionsmarknaden har en filtrerbarhetstemperatur som understiger noll. Tabell 2 i den angripna förordningen gör det dessutom möjligt att konstatera att endast 13 procent av minskningen av kostnaderna under perioden efter undersökningen har övervälrats på kunderna, vilket således visar att importen från Indonesien inte innebär någon prispress på unionsindustrins försäljningspriser. En analys av uppgifterna i tabell 2 i den angripna förordningen och tabell 11 i förordningen om provisorisk tull visar att unionsproducenternas vinstmarginal har ökat från -1,8 procent till 0,4 procent.
- 83 Tribunalen påpekar inledningsvis att det enligt artikel 8.1 a i grundförordningen inte är nödvändigt att bedöma effekten av ett prisunderskridande som sådant på unionens priser (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 12 december 2014, Crown Equipment (Suzhou) och Crown Gabelstapler/rådet, T-643/11, EU:T:2014:1076, punkt 145 (ej publicerad)), utan att det är den mer övergripande effekten av den subventionerade importen på likadana produkter på unionsmarknaden som ska bedömas.
- 84 Under alla omständigheter påpekade kommissionen, med stöd av uppgifterna i tabell 11 i förordningen om provisorisk tull, vilka återges i skäl 325 i förordningen om provisorisk tull, i skäl 328 i förordningen om provisorisk tull att ett prisunderskridande på cirka 10 procent hade lett till en kraftig prispress, vilket fick till följd att unionsindustrin inte hade kunnat dra nytta av minskningen av produktionskostnaderna under undersökningsperioden, eftersom den hade varit tvungen att fullt ut övervältra denna prispress på sina kunder för att undvika en större förlust av marknadsandelar.

- 85 I detta avseende ska de uppgifter i tabell 2 som återges i skäl 325 i den angripna förordningen och tabell 11 som återges i skäl 325 i förordningen om provisorisk tull beaktas:

Unionsindustrin (före, under och efter undersökningsperioden)					
	2015	2016	2017	Undersök- ningsperiod	oktober 2018– juni 2019
Genomsnit- tligt försäljning- spris per enhet i unionen på den sammanlagda marknaden (euro/ton)	715	765	832	794	790
Produktions- kostnad per enhet (euro/ton)	728	767	827	791	760

- 86 Det framgår av dessa uppgifter att försäljningspriset i unionen under och efter undersökningsperioden är högre än tillverkningskostnaderna. Detta utesluter emellertid inte att det förekommer prispress genom den indonesiska importen. Det framgår nämligen även av dessa uppgifter att även om minskningen av produktionskostnaderna (med -4,35 procent mellan år 2017 och undersökningsperioden) gjorde det möjligt att undvika en förlust i förhållande till kostnaderna, sjönk unionsindustrins priser mer (med -4,56 procent mellan år 2017 och undersökningsperioden), vilket bekräftar kommissionens slutsats i skäl 399 i den angripna förordningen att unionsindustrin inte kunde dra nytta av kostnadsminskningen under undersökningsperioden. Det kan vidare konstateras att de uppgifter som återges i de tabeller som nämns i punkt 85 ovan avser all försäljning i unionen och inte bara en viss procentandel av dess försäljning, såsom sökandena har påstått.
- 87 Eftersom dessa uppgifter således kan ligga till grund för kommissionens slutsatser, finner tribunalen att kommissionen i förevarande fall inte har gjort sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning i den mening som avses i ovan i punkt 25 angiven rättspraxis.
- 88 Mot bakgrund av det ovan anförda kan denna anmärkning inte godtas. Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den första grunden i dess helhet.

Den andra grunden: Den angripna förordningen strider mot artikel 8.5 i grundförordningen vad gäller bedömningen av orsakssambandet

- 89 Inom ramen för den andra grunden har sökandena gjort gällande att kommissionen grundade sin analys av orsakssambandet mellan den import som påstås vara föremål för subventioner och den skada som unionsindustrin lidit på en felaktig slutsats avseende prisunderskridandet. Kommissionens åsidosättande av artikel 8.1 och 8.2 i grundförordningen vid fastställandet av prisunderskridandet innebär således ett åsidosättande av artikel 8.5 i nämnda förordning.

- 90 Det räcker i detta hänseende att påpeka att den andra grunden bygger på att talan ska bifallas såvitt avser den första grunden, som avser åsidosättande av artikel 8.1 och 8.2 i grundförordningen vid beräkningen av prisunderskridandet. Eftersom denna grund underkändes i sin helhet, kan kommissionen inte klandras för att ha beaktat det prisunderskridande som konstaterades i den angripna förordningen för att bedöma dess effekter på unionsindustrin.
- 91 Följaktligen kan talan inte bifallas såvitt avser den andra grunden.

Den tredje grunden: Kommissionen gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den fann att det förelåg en subvention i form av leverans av oraffinerad palmolja mot en för låg ersättning

- 92 Den tredje grunden består av tre delar, vilka har bestritts av kommissionen med stöd av EBB.

Den tredje grundens första del: Åsidosättande av artikel 3.1 a iv i grundförordningen och en uppenbart oriktig bedömning i det att kommissionen fann att de indonesiska myndigheterna hade anförtrott eller ålagt tillhandahållare av oraffinerad palmolja att tillhandahålla sina produkter mot en för låg ersättning

- 93 Inom ramen för den första delgrunden har sökandena gjort gällande att kommissionen felaktigt drog slutsatsen att de indonesiska myndigheterna hade anförtrott eller ålagt leverantörerna av oraffinerad palmolja att tillhandahålla sina produkter till en för låg ersättning, för det första genom exportbegränsningar och, för det andra, genom transparent ”prissättning” av PTPN, en producent av oraffinerad palmolja som till 100 procent ägdes av de indonesiska myndigheterna.
- 94 Det ska inledningsvis påpekas att artikel 3 i grundförordningen föreskriver att en subvention ska anses föreligga om de villkor som anges i artikel 3.1 och 3.2 är uppfyllda, det vill säga om ett finansiellt bidrag från de offentliga myndigheterna i ursprungslandet eller exportlandet förekommer och om en förmån därmed beviljas.
- 95 Det stora utrymme för skönsmässig bedömning institutionerna har enligt rättspraxis när det gäller handelspolitiska skyddsåtgärder (se punkt 24 ovan) omfattar även fastställandet av förekomsten av ett finansiellt bidrag i den mening som avses i punkt 3.1 i grundförordningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 oktober 2012, Novatex/rådet, T-556/10, ej publicerad, EU:T:2012:537, punkterna 34 och 35).
- 96 I artikel 3.1 a iv i grundförordningen anges att ett ”finansiellt bidrag” föreligger om offentliga myndigheter ”anförtro” åt eller ålägger ett privat organ att utföra en eller flera av de funktioner som räknas upp i leden i, ii och iii och som normalt ligger inom deras kompetens och rent faktiskt inte skiljer sig från de offentliga myndigheternas normala praxis”.
- 97 Begreppen ”anförtro” eller ”ålägga” definieras inte i grundförordningen.
- 98 Enligt fast rättspraxis ska betydelsen och räckvidden för sådana uttryck som inte definierats i unionsrätten fastställas i enlighet med deras normala betydelse i vanligt språkbruk, med beaktande av det sammanhang i vilket de används och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som uttrycken ingår i (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2014, Deckmyn och Vrijheidsfonds, C-201/13, EU:C:2014:2132, punkt 19, och dom av den 5 april 2017, Changshu City Standard Parts Factory och Ningbo Jinding Fastener/rådet, C-376/15 P och C-377/15 P, EU:C:2017:269, punkt 52).

- 99 Det ska här påpekas att målet med artikel 3 i grundförordningen är att definiera begreppet "subvention" som kan bli föremål för utjämningstull.
- 100 Närmare bestämt är målet med artikel 3.1 a i grundförordningen att definiera begreppet finansiellt bidrag så, att det inte omfattar offentliga myndigheters åtgärder som inte hör till någon av de kategorier som räknas upp i denna bestämmelse. Mot den bakgrunden anges en rad konkreta situationer i artikel 3.1 a i–iii i grundförordningen som ska anses utgöra ett finansiellt bidrag från de offentliga myndigheterna, nämligen en direkt eller indirekt överföring av medel, ett avstående från offentliga intäkter eller ett tillhandahållande av varor eller tjänster eller köp av varor, medan artikel 3.1 a iv i grundförordningen föreskriver, i den andra strecksatsen, att den omständigheten att de offentliga myndigheterna anförtror ett privat organ att utföra en eller flera av de under i) ii) och iii) uppräknade funktionerna eller ålägger det att göra det är detsamma som att dessa offentliga myndigheter beviljar ett finansiellt bidrag i den mening som avses i artikel 3.1 a i grundförordningen (dom av den 10 april 2019, Jindal Saw och Jindal Saw Italia/kommissionen, T-300/16, EU:T:2019:235, punkt 106).
- 101 I detta sammanhang är artikel 3.1 a iv andra strecksatsen i grundförordningen i huvudsak en bestämmelse om förbud mot kringgående, som syftar till att säkerställa att myndigheterna i tredjeländer inte kan undandra sig reglerna om subventioner genom att vidta åtgärder som i strikt mening inte uppenbarligen omfattas av tillämpningsområdet för artikel 3.1 a i–iii i denna förordning, men som i praktiken har likvärdiga effekter (dom av den 10 april 2019, Jindal Saw och Jindal Saw Italia/kommissionen, T-300/16, EU:T:2019:235, punkt 107). Detta är även den tolkning som WTO:s överprövningsorgan har gjort av artikel 1.1 a 1 iv i subventionsavtalet, vars innehåll liknar innehållet i artikel 3.1 a iv i grundförordningen (se WTO:s överprövningsorgans rapport, med titeln "United States – Countervailing duty investigation on Dynamic Random Access Memory (DRAM) from Korea", som antogs den 27 juni 2005 (WT/DS 296/AB/R, punkt 113)).
- 102 Enligt dess normala betydelse i vanligt språkbruk har begreppet "anförtro" betydelsen "med förtroende överlämna, ge i uppdrag, delegera". Detta begrepp har således i rättspraxis, för att säkerställa att artikel 3.1 a iv andra strecksatsen i grundförordningen ges en fullt ändamålsenlig verkan, tolkats på så sätt att den 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" (dom av den 10 april 2019, Jindal Saw och Jindal Saw Italia/kommissionen, T-300/16, EU:T:2019:235, punkt 108). Av detta följer att begreppet "ålägga", som enligt sin normala betydelse i vanligt språkbruk har betydelsen "förelägga, anbefalla, påbjuda" omfattar alla offentliga myndigheters åtgärder som, direkt eller indirekt, består i att utöva sina befogenheter gentemot ett privat organ för att detta organ ska utföra en uppgift av det slag som avses i artikel 3.1 a i–iii i grundförordningen.
- 103 Det framgår dessutom tydligt av den samordnande konjunktionen som markerar alternativet "eller" mellan "anförtro" och "ålägga" att dessa två förfaranden kan vidtas oberoende av varandra, men även tillsammans. Vidare framgår det av artikel 3.1 a iv andra strecksatsen i grundförordningen, som inte begränsar arten eller syftet med åtgärden att "anförtro" eller "ålägga", och av den rättspraxis som nämns i punkt 102 ovan, där "alla åtgärder som de offentliga myndigheterna vidtar" beaktas, att denna åtgärd inte nödvändigtvis måste vara resultatet av en rättsakt eller en åtgärd som vidtas isolerat, utan även kan vara resultatet av flera åtgärder tillsammans.

104 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som tribunalen ska pröva kommissionens slutsats att de indonesiska myndigheterna, genom sådana åtgärder som en exportskatt och en exportavgift och en faktisk kontroll genom PTPN av de inhemska priserna på oraffinerad palmolja, har försökt få producenter av oraffinerad palmolja att tillhandahålla denna produkt på den indonesiska marknaden till en för låg ersättning.

– *Exportskatten och exportavgiften*

105 Inom ramen för den första anmärkningen har sökandena gjort gällande att kommissionen gjorde en felaktig bedömning när den slog fast att exportskatten, som fastställdes till noll under undersökningsperioden, och den exportavgift som innehållits sedan december 2018, hade fått till följd att leverantörerna av oraffinerad palmolja ”anförtrotts” eller ålagts att tillhandahålla sina produkter mot en för låg ersättning. Syftet med dessa åtgärder är inte heller att hålla nere priserna på oraffinerad palmolja för att stödja biodieselinindustrin. Ett sådant resultat skulle endast vara en bieffekt av de åtgärder vars huvudsakliga syfte var att säkerställa prisstabilitet på matolja och att finansiera fonden för palmoljeodling.

106 Det framgår av skälen 113–117 i förordningen om provisorisk tull att de indonesiska myndigheterna i förevarande fall ålade en exportskatt och en exportavgift på oraffinerad palmolja.

107 Enligt skälen 87 och 88 i förordningen om provisorisk tull infördes exportskatten år 1994 och i 2016 års version bestod den av en progressiv tulltaxa på oraffinerad palmolja liksom på andra produkter, inbegripet biodiesel (som konsekvent var föremål för en lägre tullsats än den som tillämpades på oraffinerad palmolja). Indonesiska exportörer betalade en skatt som var knuten till de indonesiska myndigheternas referenspris för export av oraffinerad palmolja. Detta innebar att när myndigheternas referenspris för export ökade så ökade även exporttullen. Om referenspriset var lägre än 750 amerikanska dollar (US-dollar) per ton var tullsatsen 0 procent. Under undersökningsperioden förblev priset på oraffinerad palmolja lägre än tröskeln på 750 US-dollar per ton och därför påfördes ingen exportskatt.

108 Enligt skäl 89 i förordningen om provisorisk tull hade de indonesiska myndigheterna även år 2015 infört en exportavgift på oraffinerad palmolja och på produkter i senare led. Exportavgiften under undersökningsperioden fastställdes till 50 US-dollar per ton för oraffinerad palmolja och 20 US-dollar per ton för biodiesel.

109 För att fastställa förekomsten av ett finansiellt bidrag i förordningen om provisorisk tull, vars slutsatser bekräftas av den angripna förordningen (i skälen 102–161), har kommissionen gjort en bedömning grundad på relevant rättspraxis från WTO.

110 På grundval av denna analys fann kommissionen, i skälen 111–157 i förordningen om provisorisk tull, att de indonesiska myndigheternas agerande gentemot producenterna av oraffinerad palmolja var en åtgärd som innebar att ”anförtro” eller ”ålägga” att leverera deras produkter till de inhemska användarna till en för låg ersättning för att i Indonesien skapa en inre marknad med konstlat låga priser. Kommissionen påpekade därefter, i skäl 160 i förordningen, att alla indonesiska tillverkare av oraffinerad palmolja skulle anses vara privata organ och, i skälen 162 och 169 i samma förordning, att dessa företag hade tillhandahållit oraffinerad palmolja på den inre marknaden till en för låg ersättning. Kommissionen ansåg slutligen, i skäl 170 i samma förordning, att tillhandahållande av oraffinerad palmolja med ursprung i Indonesien till den indonesiska biodieselinindustrin var en funktion som normalt låg inom myndigheternas kompetens.

Kommissionen ansåg nämligen i samma skäl att en sådan kompetens omfattar inrättandet av regler av en regering i en stat – som har suveränitet över sina naturresurser – kring tillhandahållandet av råvaror som finns i landet till nationella bolag.

- 111 Genom den aktuella analysen fastställde kommissionen, såsom framgår av skäl 134 i den angripna förordningen, att de indonesiska myndigheterna, genom exportskatten och exportavgiften, i kombination med andra åtgärder, såsom påpekas i skälen 103, 146 och 157 i den angripna förordningen, hade försökt få producenterna av oraffinerad palmolja att leverera oraffinerad palmolja på den indonesiska marknaden till en för låg ersättning. Dessa myndigheter hade nämligen infört ett system med export begränsningar som ledde till att det inte fanns något kommersiellt intresse av att exportera oraffinerad palmolja.
- 112 Den omständigheten att de indonesiska myndigheterna utformade och inrättade ett sådant system framgår av olika uppgifter som kommissionen nämnt i den angripna förordningen och i förordningen om provisorisk tull, vilka sökandena inte har ifrågasatt.
- 113 Det påpekades således i skäl 116 i förordningen om provisorisk tull att de indonesiska myndigheterna hade sammankopplat exportskattesystemet direkt med internationella priser på oraffinerad palmolja, och inte med andra omständigheter (såsom produktionsnivåer eller inverkan på miljön) i syfte att påverka de priser som de exporterande tillverkarna betalade. Det framgår av tabell 1, som återges i detta skäl, att de indonesiska myndigheterna följde prisutvecklingen på internationell nivå och justerade nivån på exportskatterna i förhållande till dessa priser med resultatet att exportlönsamheten minskade.
- 114 Kommissionen påpekade även, i skäl 119 i förordningen om provisorisk tull, att den indonesiska generalstyrelsen för tullar och indirekta skatter år 2015 offentligt förklarade att syftet med exporttullar var att säkerställa tillgången på råvaror och stimulera tillväxten i den nationella industrin för palmolja i senare led, där biodieselproduktion utgör en integrerad del.
- 115 Vad beträffar exportavgiften påpekade kommissionen i skäl 117 i förordningen om provisorisk tull att införandet av denna år 2015 sammanföll med en period då de indonesiska priserna var nästan identiska med världsmarknadspriset och hade gjort det möjligt för biodieseltillverkarna att köpa oraffinerad palmolja till priser som var lägre än de priser som normalt sattes. I skäl 114 i den angripna förordningen förklarade kommissionen dessutom att denna avgift finansierade fonden för palmoljeodling och i praktiken uteslutande främjade biodieselindustrin, genom subventioner.
- 116 I skälen 128 och 129 i den angripna förordningen nämns även två tidningsartiklar som publicerades efter undersökningsperioden och som bekräftar kommissionens slutsatser avseende denna period. I en artikel av den 19 december 2018 förutsåg generalsekreteraren för den indonesiska organisationen för palmolja att exporten av oraffinerad palmolja skulle kunna öka när exportavgiften sänktes till noll. I en artikel av den 6 december 2018 anser en oberoende analytiker att avskaffandet av exportavgiften kommer att öka konkurrenskraften hos indonesiska exportörer av palmolja tack vare besparingar, varav större delen troligen kommer att tillfalla indonesiska jordbrukare genom högre priser på oraffinerad palmolja på hemmamarknaden.
- 117 På grundval av dessa överväganden gjorde kommissionen en riktig bedömning när den i skäl 118 i den angripna förordningen drog slutsatsen att ”det övergripande system för exportbegränsningar som införts av de indonesiska myndigheterna är utformat för att främja biodieselindustrin genom att hålla de inhemska priserna på oraffinerad palmolja på en konstlat låg nivå”.

- 118 Sökandena har i detta avseende, med åberopande av WTO-praxis, gjort gällande att dessa exportbegränsningar inte omfattades av tillämpningsområdet för artikel 3.1 a i grundförordningen, eftersom de hade till syfte att säkerställa den lokala efterfrågan och stabiliteten i priserna på matolja (vad beträffar exportskatten) och att finansiera fonden för palmoljeodling (vad beträffar exportavgiften) och eftersom den påverkan de kan ha haft på priserna på oraffinerad palmolja endast var en sekundär effekt av denna reglering. De indonesiska myndigheterna spelade endast en uppmuntrande roll genom att helt enkelt driva in offentliga medel.
- 119 När det först och främst gäller sökandenas argument att de indonesiska myndigheterna inte spelade en aktivare roll än att agera uppmuntrande, kan tribunalen endast konstatera att dessa myndigheter – genom att införa de aktuella exportbegränsningarna i ett konkret sammanhang där, för det första, exportskatten sammankopplades med de internationella priserna på oraffinerad palmolja och ökade när dessa priser ökade, och, för det andra, exportavgiften inrättades under en period då de indonesiska priserna var nästan identiska med världsmarknadspriserna – begränsade dessa företags handlingsfrihet genom att i praktiken kringkärva deras förmåga att besluta om den marknad som de sålde sina produkter på (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 april 2019, Jindal Saw och Jindal Saw Italia/kommissionen, T-300/16, EU:T:2019:235, punkt 124).
- 120 Vidare kan tribunalen inte godta sökandenas argument att de indonesiska myndigheterna endast har bedrivit sin verksamhet att uppbära offentliga medel eftersom den inverkan som denna verksamhet kan ha haft på priset på oraffinerad palmolja endast är en sekundär effekt. Såsom framgår av punkterna 111–116 ovan infördes de aktuella exportbegränsningarna tillsammans med andra åtgärder i syfte att säkerställa tillhandahållandet av oraffinerad palmolja på den indonesiska marknaden till ett för lågt pris och de anpassades till och med i förhållande till internationella priser för att uppnå detta resultat. Den omständigheten att detta syfte inte uttryckligen nämns i lagstiftningen i fråga räcker inte för att denna slutsats ska kunna avfärdas.
- 121 De argument sökandena i detta hänseende har framfört utifrån rättspraxis från WTO:s tvistlösningsorgan, och särskilt från rapporten från WTO:s tvistlösningsorgans panel med titeln ”United States – Measures treating export restraints as subsidies”, som antogs den 21 augusti 2002 1, (WT/DS 194/R), kan slutligen inte godtas. Oaktat den rättspraxis som anges i punkterna 46–47 ovan, avsåg detta mål nämligen frågan huruvida Förenta staternas lagstiftning om utjämningstullar var förenlig med artikel 110 1.1 a 1 i subventionsavtalet, med anledning av att Kanada menade att de offentliga myndigheternas lagstiftningsåtgärd avseende begränsning av exporten av en vara, det vill säga en exportbegränsning, var att betrakta som finansiellt bidrag i den mening som avses i artikel 1.1 a 1 i subventionsavtalet. Tvisten avsåg således inte specifika export begränsningar som ingår i en rad åtgärder med samma syfte och som undersöks mot bakgrund av uttalanden från det indonesiska generaldirektoratet för tullar och indirekta skatter avseende målet att säkerställa tillgången på råvaror och stimulera tillväxten av en viss industri, såsom påpekats i punkt 114 ovan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 april 2019, Jindal Saw och Jindal Saw Italia/kommissionen, T-300/16, EU:T:2019:235, punkt 134).
- 122 För det andra har sökandena gjort gällande att export begränsningarna inte tog ifrån leverantörerna av oraffinerad palmolja möjligheten att göra ett rationellt val och inte påverkade deras förmåga att exportera, eftersom mer än 70 procent av den indonesiska oraffinerade palmoljan exporterades.

- 123 Detta resonemang kan emellertid inte godtas. Den omständigheten att 70 procent av den oraffinerade palmoljan exporterades betyder nämligen inte att producenterna av oraffinerad palmolja fritt kunde göra ett rationellt val att exportera sina produkter och erhålla en skälig ersättning för dem. Tvärtom tillgodosåg producenterna av oraffinerad palmolja, såsom kommissionen helt riktigt har påpekat, först den inhemska efterfrågan, som motsvarade 30 procent av produktionen, enligt offentliga källor som nämndes i skäl 153 i den angripna förordningen, och det var först därefter som de exporterade. Av detta framgår att dessa producenter inte hade för avsikt att exportera en större andel av sin produktion dit priserna var högre, eftersom de potentiella ytterligare exportfördelarna begränsades av de exportbegränsningar som införts av de indonesiska myndigheterna.
- 124 För det tredje har sökandena gjort gällande att exportskatten, som fastställdes till noll under undersökningsperioden, och exportavgiften, som innehållits sedan december 2018, inte gjorde det möjligt att anförtro eller ålägga leverantörerna av oraffinerad palmolja att tillhandahålla sina produkter till en för låg ersättning.
- 125 Såsom har påpekats i punkterna 106 och 113 ovan hade de indonesiska myndigheterna sammankopplat exportskattesystemet direkt med internationella priser på oraffinerad palmolja. Av detta följer, såsom understryks i skäl 113 i den angripna förordningen, att den omständigheten att exportskatten uppgick till noll under undersökningsperioden berodde på de särskilda förhållandena på marknaden. Den låga nivån på de internationella priserna var i sig tillräcklig för att uppmuntra producenterna av oraffinerad palmolja att i första hand tillgodose den inhemska efterfrågan. Om de indonesiska myndigheterna hade för avsikt att inte längre uppbära denna skatt skulle de, såsom kommissionen helt riktigt har påpekat, ha upphävt den.
- 126 Det är utrett att exportavgiften togs ut under undersökningsperioden och att den hade fastställts till 50 US-dollar per ton för oraffinerad palmolja och till 20 US-dollar per ton för biodiesel. Den omständigheten att denna avgift, såsom sökandena har påstått, tillfälligt upphävdes efter undersökningsperioden, det vill säga i december 2018, påverkar inte giltigheten av kommissionens slutsatser avseende denna period i den angripna förordningen.
- 127 Sökandena har för det fjärde gjort gällande att kommissionen även åsidosatte artikel 15.1 andra stycket i grundförordningen genom att införa kompensationsåtgärder trots att exportskatten och exportavgiften "avskaffats" eller inte längre gav de berörda exportörerna någon förmån i den mening som avses i denna artikel när antisubventionsåtgärderna vidtogs.
- 128 Det ska i detta hänseende erinras om att det i artikel 15.1 andra stycket i grundförordningen föreskrivs att några kompenserande åtgärder inte ska införas om det visas att subventionerna dras tillbaka eller om det visas att subventionerna inte längre medför en förmån för de berörda exportörerna.
- 129 Det framgår av ordalydelsen i denna artikel att sökandenas argument grundar sig på en felaktig tolkning av artikeln. Även om det antas att exportskatten och exportavgiften hade "avskaffats", såsom sökandena har påstått, skulle detta nämligen inte innebära något annat än att ett av de verktyg som de indonesiska myndigheterna förfogade över för att tillhandahålla oraffinerad palmolja mot en för låg ersättning skulle försvinna, tillsammans med PTPN:s prissättning och beviljandet av subventioner till producenterna av oraffinerad palmolja. Denna förlust innebär således inte att subventionen som, förutom leverans av oraffinerad palmolja till en för låg ersättning (skälen 102–187 i den angripna förordningen), var utformad som en direkt överföring av medel via fonden för palmoljeodling (skälen 28–101 i den angripna förordningen) och ett

undantag från importtullar på de maskiner som importerades till frizoner (skälen 188–193 i den angripna förordningen) drogs tillbaka. Det kan inte heller anses att dessa subventioner inte längre gav de berörda exportörerna någon förmån, eftersom denna förmån inte beror på nivån på exporttullen, utan på deras avskräckande verkan och på den omständigheten att producenterna av oraffinerad palmolja, genom en rad åtgärder, däribland exportbegränsningarna, hade ”anförtrotts” eller ålagts att tillhandahålla oraffinerad palmolja till en för låg ersättning.

130 Den första anmärkningen ska således underkännas.

– *PTPN:s priskontroll*

131 Inom ramen för den andra anmärkningen har sökandena gjort gällande att kommissionen åsidosatte artikel 3.1 a iv i grundförordningen och gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den fann att de indonesiska myndigheterna, genom PTPN:s transparenta ”prissättning”, hade vidtagit åtgärder för ”anförtroende” eller ”äläggande” gentemot leverantörerna av oraffinerad palmolja.

132 Tribunalen erinrar inledningsvis om att kommissionen, såsom framgår av skälen 91–99 och 126 i förordningen om provisorisk tull och skälen 120 och 123 i den angripna förordningen, mot bakgrund av bristande samarbete från leverantörerna av oraffinerad palmolja och från PTPN, tillämpade bestämmelserna i artikel 28.1 i grundförordningen och grundade sina slutsatser på tillgängliga uppgifter.

133 Enligt rättspraxis är det enligt artikel 28 i grundförordningen tillåtet för institutionerna att använda tillgängliga uppgifter för att inte äventyra effektiviteten i unionens handelspolitiska skyddsåtgärder, när unionsinstitutionerna ställs inför en vägran eller bristande samarbete inom ramen för en undersökning (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 26 januari 2017, *Maxcom/City Cycle Industries*, C-248/15 P, C-254/15 P och C-260/15 P, EU:C:2017:62, punkt 67), dock utan att tvinga dem att använda sig av de bästa tillgängliga uppgifterna (dom av den 11 september 2014, *Gold East Paper och Gold Huasheng Paper/rådet*, T-444/11, EU:T:2014:773, punkt 94). Av detta följer att kommissionens stora utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om handelspolitiska skyddsåtgärder, i enlighet med den rättspraxis som angetts ovan i punkt 24, även gäller vid tillämpningen av artikel 28 i grundförordningen.

134 Sökandena har för det första kritiserat kommissionen för att ha gjort en uppenbart oriktig bedömning när den fann att PTPN fastställde sina priser på oraffinerad palmolja till en konstlat låg nivå. De har hävdade att PTPN inte fastställde priserna, eftersom, för det första, dessa priser bestämdes genom dagliga auktioner och, för det andra, eftersom den inre marknaden kännetecknades av en betydande köpkraft hos köparna av oraffinerad palmolja.

135 Det framgår av skälen 128–131 i förordningen om provisorisk tull att PTPN är en helt offentligägd koncern som kontrolleras av de indonesiska myndigheterna och som tillverkar olika råvaror, däribland oraffinerad palmolja.

136 Det förklaras i skälen 132 och 133 i förordningen om provisorisk tull, och det är ostridigt mellan parterna, att PTPN anordnade dagliga auktioner för försäljning av sin oraffinerade palmolja. Innan PTPN inledde det dagliga anbudsförandet bestämde sig PTPN för dagens ”prisuppfattning”, men var inte skyldig att förkasta de anbud som var lägre än denna ”prisuppfattning”.

- 137 Kommissionen grundade sig på flera tillgängliga uppgifter för att dra slutsatsen att PTPN fastställde sina priser på oraffinerad palmolja till en konstlat låg nivå. För det första framgår det av skäl 151 i den angripna förordningen att de indonesiska myndigheterna påverkade PTPN:s beslut om prissättning. När priset för köp av oraffinerad palmolja var lägre än den ”prisuppfattning” som fastställts för dagen, kunde PTPN:s styrelse, där endast de indonesiska myndigheterna företrädde, besluta att anta anbudet, vilket skedde regelbundet. För det andra framgår det av skäl 125 i den angripna förordningen och av skäl 135 i förordningen om provisorisk tull att det av de tillgängliga uppgifterna framgick att PTPN, genom att följa de indonesiska myndigheternas riktlinjer, gick med förlust under de senare åren. För det tredje har kommissionen, såsom framgår av skälen 122–124 i den angripna förordningen, inte kunnat erhålla någon bevisning för att ”prisuppfattningen” återspeglade något marknadspris till följd av en konkurrensutsatt anbudsinfordran. Tvärtom var det inhemska priset på oraffinerad palmolja lägre än alla internationella referensskriterier.
- 138 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar tribunalen att kommissionen inte gjorde någon uppenbart oriktig bedömning när den på grundval av tillgängliga uppgifter drog slutsatsen att PTPN inte agerade som en rationell aktör på marknaden och fastställde priset på oraffinerad palmolja till en lägre nivå än referensskriterierna.
- 139 När det gäller sökandenas argument om obalansen på marknaden, ska det visserligen påpekas att marknaden kännetecknas av en sådan obalans till fördel för köparna av oraffinerad palmolja, vilka är stora företag med ”kompenserande köparmakt”. Kommissionen medgav detta i skäl 146 i förordningen om provisorisk tull. Denna omständighet påverkar emellertid inte slutsatsen att de indonesiska myndigheterna genom PTPN hade kunnat tillämpa en prissättningsmekanism. Såsom kommissionen har påpekat i samma skäl, utan att motsägas, var nämligen en annan egenskap hos marknaden för oraffinerad palmolja, på utbudssidan, en uppsplittring mellan ett stort antal små företag, bland annat enskilda jordbrukare. I ett sådant sammanhang var det, när PTPN väl hade fastställt ett pris per dag, mycket svårt för de leverantörer av oraffinerad palmolja som var och en hade små marknadsandelar att fastställa högre försäljningspriser i förhållande till köpare med betydande köparmakt. Sökandenas påståenden att marknadsmonstret hindrade PTPN från att fastställa priserna kan således inte godtas. Tvärtom framgår det att denna marknadsstruktur var en faktor som gjorde det möjligt för PTPN att sätta priserna på oraffinerad palmolja.
- 140 Sökandenas påstående att kommissionen har åsidosatt sin motiveringsskyldighet kan inte heller godtas.
- 141 Det följer nämligen av fast rättspraxis att avsaknad av eller otillräcklig motivering utgör en grund beträffande åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, som är helt och hållet skild från grunden beträffande riktigheten av motiveringen till beslutet, vilken ska prövas i samband med bedömningen av huruvida beslutet är välgrundat (dom av den 19 juni 2009, Qualcomm/kommissionen, T-48/04 P, EU:C:2009:212, punkt 175, och dom av den 18 oktober 2016, Crown Equipment (Suzhou) och Crown Gabelstapler/rådet, T-351/13, EU:T:2016:616, punkt 110). Av den motivering som krävs enligt artikel 296 andra stycket FEUF ska det klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utöva sin prövning (se, analogt, dom av den 30 september 2003, Eurocoton m.fl./rådet, C-76/01 P, EU:C:2003:511, punkt 88, och dom av den 12 december 2014, Crown Equipment (Suzhou) och Crown Gabelstapler/rådet, T-643/11, EU:T:2014:1076, punkt 129 (ej publicerad)).

- 142 I förevarande fall framgår det tydligt av de skäl i den angripna förordningen och i förordningen om provisorisk tull som har analyserats i punkterna 135–139 ovan varför kommissionen ansåg att PTPN inte agerade som en rationell aktör på marknaden och satte priset på oraffinerad palmolja lägre än referenskriterierna. Dessa förklaringar gjorde det möjligt för sökandena att få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden för att kunna försvara sina rättigheter och för unionsdomstolen att utföra sin prövning, såsom framgår av punkt 134 och följande punkter ovan.
- 143 För det andra har sökandena hävdats att kommissionen gjorde en felaktig bedömning när den slog fast att de indonesiska myndigheterna, genom att lämna insyn om PTPN:s dagliga priser på oraffinerad palmolja, hade "anförtrott" eller "ålagt" de övriga leverantörerna av oraffinerad palmolja att tillhandahålla sina produkter på den inre marknaden mot en för låg ersättning. De priser som tillämpas av oberoende leverantörer av oraffinerad palmolja fastställs av de faktiska omständigheterna i det aktuella fallet, marknadsstruktur och härrör från marknadsaktörernas frihet att fatta beslut. Beteendet hos leverantörerna av oraffinerad palmolja är enligt sökandena en "ren oväntad konsekvens" av insynen från PTPN.
- 144 Det framgår av skäl 160 i den angripna förordningen att åtgärden att "anförtro" eller "ålägga" i det aktuella fallet består i att de indonesiska myndigheterna, genom PTPN, agerade som prissättande aktörer på den indonesiska hemmamarknaden och att alla oberoende leverantörer av oraffinerad palmolja följde dessa prisuppgifter. För det första har kommissionen nämligen styrkt, och sökandena har inte på ett giltigt sätt ifrågasatt dessa konstateranden, såsom framgår av punkterna 135–137 ovan, att PTPN fastställde sina priser på oraffinerad palmolja till en konstlat låg nivå. Därefter påpekade kommissionen, i skälen 140 och 141 i förordningen om provisorisk tull, att PTPN alltid offentliggjorde resultatet av de dagliga anbudsinfordringarna på sin internetplattform klockan 15.30 samma dag som anbudsinfordran offentliggjordes, genom att ange det exakta priset per enhet oraffinerad palmolja, och att de dagliga förhandlingarna mellan andra tillhandahållare av oraffinerad palmolja än PTPN och köparna av oraffinerad palmolja, i vilka utgångspriset motsvarade det av PTPN fastställda priset per dag, allmänt sett skedde först efter det att resultaten av PTPN:s anbudsinfordringar var kända. Det dagliga priset på oraffinerad palmolja på den inre marknaden återspeglade i hög grad anbudspriset på de dagliga auktionerna som PTPN anordnade, och det enhetspris som de exporterande tillverkarna betalade producenterna av oraffinerad palmolja som inte tillhörde staten var under undersökningsperioden fortfarande identiskt med eller lägre än PTPN:s pris samma dag. Slutligen, såsom framgår av skäl 138 i den angripna förordningen, ägde dessa omständigheter rum i ett sammanhang där de indonesiska myndigheterna hade vidtagit åtgärder som begränsade leverantörernas möjligheter att exportera oraffinerad palmolja.
- 145 I ett sådant sammanhang gjorde kommissionen inte någon uppenbart oriktig bedömning när den fann att de indonesiska myndigheterna hade vidtagit åtgärder för anförtroende eller åläggande gentemot leverantörerna av oraffinerad palmolja genom PTPN:s transparenta "prissättning" i den mening som avses i den rättspraxis som det hänvisas till i punkterna 101–103 ovan.
- 146 Av dessa skäl kan sökandenas argument inte godtas och talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den tredje grundens första del.

Den tredje grundens andra del: Åsidosättande av artikel 3.1 b i grundförordningen och en uppenbart oriktig bedömning genom att kommissionen drog slutsatsen att de indonesiska myndigheterna hade gett inkomst- eller prisstöd

- 147 Kommissionen anser att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den tredje grundens andra del, eftersom sökandena i ansökan har hänvisat till det inkomst- eller prisstöd som tillkom "leverantörer av oraffinerad palmolja", medan kommissionens yrkanden avser stöd till biodieseltillverkarna. Kommissionen har även hävdats att de preciseringar som sökandena lämnat i detta avseende i repliken inte kan tas upp till prövning enligt artikel 84.1 i tribunalens rättegångsregler.
- 148 Tribunalen påpekar att en ansökan enligt artikel 76 d i rättegångsreglerna ska innehålla uppgift om saken i målet samt en kortfattad framställning av de grunder som åberopas. Dessa uppgifter ska vara så klara och precisa att svaranden kan förbereda sitt försvar och för att unionsdomstolarna ska kunna utföra sin prövning (dom av den 3 maj 2018, Sigma Orionis/kommissionen, T-48/16, EU:T:2018:245, punkt 54). Mot bakgrund av de argument som kommissionen har framfört i sitt svaromål och i dupliken var det uppenbart att kommissionen kunde förstå sökandenas kritik mot den angripna förordningen. De väsentliga faktiska och rättsliga omständigheter som denna delgrund grundas på framgår dessutom på ett konsekvent och begripligt sätt av innehållet i själva ansökan, trots att det i rubriken till denna delgrund anges att "leverantörer av oraffinerad palmolja" får stöd genom inkomster och priser och trots en felaktig hänvisning till skäl 172 i förordningen om provisorisk tull som i själva verket avser förekomsten av ett finansiellt bidrag enligt artikel 3.1 a iv i grundförordningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juli 2018, Transtec/kommissionen, T-616/15, EU:T:2018:399, punkt 46). Ansökan uppfyller således kraven i artikel 76 d i rättegångsreglerna.
- 149 Det framgår dessutom av artikel 84 i rättegångsreglerna att nya grunder inte får åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under rättegången. En grund som utgör en utvidgning av en grund som tidigare – direkt eller underförstått – har åberopats i ansökan och som har ett nära samband med denna, kan enligt rättspraxis prövas i sak. Ett argument som har åberopats till stöd för en grund bör behandlas på ett liknande sätt (dom av den 19 mars 2013, In 't Veld/kommissionen, T-301/10, EU:T:2013:135, punkt 97).
- 150 Den tredje grundens andra del, som avser kommissionens yrkanden om inkomst- eller prisstöd, har redan åberopats i ansökan. De preciseringar som sökandena har gjort i repliken, som svar på påståendena i svaromålet, utgör endast en utvidgning av nämnda delgrund, och kan således tas upp till prövning.
- 151 Sökandena har hävdats att kommissionen har gjort en alltför vid tolkning av begreppet "inkomst- eller prisstöd" i den mening som avses i artikel 3.1 b i grundförordningen, vilket strider mot WTO:s praxis. Detta begrepp omfattar endast myndigheters direkta åtgärder på marknaden i syfte att fastställa priset på en produkt till en viss nivå. Åtgärder som endast har en indirekt inverkan på marknaden, såsom exportbegränsningar och PTPN:s meddelande om priser i förevarande fall, omfattas inte av begreppet. Inte heller de övriga åtgärder som kommissionen beaktade ledde till inkomst- eller prisstöd.

- 152 Tribunalen konstaterar att sökandena inom ramen för denna delgrund inte har bestritt att det vidtagits en rad åtgärder av de indonesiska myndigheterna, vilka kommissionen redogjorde för i skälen 188–190 i förordningen om provisorisk tull, vars slutsatser bekräftades i skäl 169 i den angripna förordningen, utan deras kvalificering som ”inkomst- eller prisstöd” i den mening som avses i artikel 3.1 b i grundförordningen.
- 153 Eftersom detta uttryck inte definieras i grundförordningen ska det, enligt den rättspraxis som anges i punkt 98 ovan, tolkas i enlighet med dess normala betydelse i vanligt språkbruk, med beaktande av det sammanhang i vilket det används och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som uttrycket ingår i.
- 154 Syftet med artikel 3 i grundförordningen är att definiera begreppet subvention som kan bli föremål för utjämningsstull. I artikel 3.1 a i nämnda förordning föreskrivs närmare bestämt att en subvention ska anses föreligga om det förekommer ett ”finansiellt bidrag” ”eller”, i b), om det förekommer ”någon annan form av inkomst- eller prisstöd i enlighet med artikel XVI i Gatt 1994”. Av detta följer att syftet med artikel 3.1 b i grundförordningen är att föreskriva en alternativ form av subvention till den som avses i punkt a, vilket tydligt framgår av användningen av den samordnande konjunktion som markerar alternativet ”eller” för att utvidga tillämpningsområdet för denna bestämmelse.
- 155 Denna bestämmelse används i samband med fastställandet av förekomsten av en subvention och hänvisar för sin tolkning uttryckligen till artikel XVI i GATT, vilket förklarar unionslagstiftarens vilja att själv begränsa sitt handlingsutrymme vid tillämpningen av reglerna i GATT och WTO (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2015, kommissionen/Rusal Armenal, C-21/14 P, EU:C:2015:494, punkterna 40 och 41 och där angiven rättspraxis). I denna artikel avses ”subventioner, inbegripet varje form av inkomst- eller prisstöd, som direkt eller indirekt har till verkan att öka exporten av en vara från eller minska importen av en vara till dess område”. Härav följer att ”inkomst- eller prisstöd”, i den mening som avses i denna bestämmelse, är en form av subvention och att denna bestämmelse är inriktad på effekterna av denna subvention på export och import.
- 156 Enligt dess normala betydelse i vanligt språkbruk betyder termen ”stöd” ”hjälp”, ”bidrag”, ”skydd” eller ”lättnad” och åtgärden att ”stödjare” betyder ”bibehålla, bära, stödja” eller ”hjälpa, stötta, uppmuntra eller bära upp”. Det framgår av ordalydelsen i artikel 3.1 b i grundförordningen och artikel XVI i GATT att denna åtgärd kan ha ”någon annan form” eller ”varje form” – en formulering som öppnar för olika ”utseenden”, ”aspekter”, ”utformningar” eller ”tillvägagångssätt”. Begreppet ”inkomst- eller prisstöd” ska således tolkas så, att det omfattar alla åtgärder från de offentliga myndigheterna som direkt eller indirekt innebär att stabiliteten för intäkterna eller priserna upprätthålls eller att de höjs. Hänvisningen i artikel 3.1 b i grundförordningen till artikel XVI i GATT innebär att även inverkan av denna åtgärd på export och import ska beaktas.
- 157 För att fastställa att det förelåg ett inkomststöd eller prisstöd i förordningen om provisorisk tull, vars slutsatser bekräftas i skäl 169 i den angripna förordningen, slog kommissionen i förevarande fall fast att de indonesiska myndigheterna genom en rad åtgärder, nämligen ett system med export begränsningar för oraffinerad palmolja, de facto-prissättning på oraffinerad palmolja på en konstlat låg nivå på den inre marknaden och direkta subventioner till producenterna av oraffinerad palmolja för att uppmuntra dem att rätta sig efter de mål som eftersträvas av myndigheterna, vilka ska förstås i ett bredare sammanhang för uppmuntran av utvecklingen av biodieselindustrin, såsom obligatoriska blandningskrav liksom inrättandet av fonden för

palmoljaodling till förmån för biodieseltillverkarna, hade för avsikt att ingripa på marknaden för att säkerställa ett visst resultat, nämligen att biodieseltillverkarna drar fördel av konstlat låga priser på oraffinerad palmolja, en råvara som utgör omkring 90 procent av deras tillverkningskostnader.

- 158 Kommissionen fann i skäl 191 i förordningen om provisorisk tull att de indonesiska myndigheternas åtgärder i detta hänseende hade bidragit till biodieseltillverkarnas intäkter genom att göra det möjligt för dem att få tillgång till sin huvudsakliga råvara och kostnadsfaktor till ett pris under världsmarknadspriset, som sedan omvandlades till konstlat högre vinster som främst härrör från export till tredjemarknader. Kommissionen konstaterade även att exporten av biodiesel ökade kraftigt under år 2018, vilket framgår av tabell 2, som återges i skäl 192 i förordningen om provisorisk tull. Denna analys bekräftades i sin helhet genom den angripna förordningen (se skäl 169 i den angripna förordningen).
- 159 Det följer av dessa konstateranden, mot bakgrund av vad som anförts ovan i punkterna 154–156, att kommissionen inte åsidosatte artikel 3.1 b i grundförordningen och inte gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den fann att de åtgärder som vidtagits av de indonesiska myndigheterna kunde kvalificeras som inkomst- eller prisstöd till förmån för biodieseltillverkarna.
- 160 Oaktat den rättspraxis som det hänvisas till i punkterna 46 och 47 ovan, påverkas inte denna slutsats av övervägandena i WTO:s panels rapport ”China – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-Rolled Electrical Steel from the United States”, som antogs den 15 juni 2012 (WT/DS414/R), som sökandena har åberopat. I det målet ansåg panelen att orden ”någon annan form av ... prisstöd” i artikel 1.1.1 (a) (2) i antisubventionsavtalet inte hade en så stor räckvidd att de omfattade avtal om frivillig exportbegränsning som begränsade importen av stål till Förenta staterna som kunde få en sekundär bieffekt av slumpmässig betydelse på priserna. Tvisten avsåg således inte en rad åtgärder som hade samma syfte och art som dem som granskades i den angripna förordningen, bland annat specifika export begränsningar och ett faktiskt fastställande av priser genom ett företag som ägdes till 100 procent av de indonesiska myndigheterna.
- 161 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den tredje grundens andra del.

Den tredje grundens tredje del: Åsidosättande av artikel 3.2 och artikel 6 d i grundförordningen samt uppenbart oriktig bedömning i den del kommissionen drog slutsatsen att indonesiska producenter hade erhållit en förmån

- 162 Sökandena har inom ramen för den tredje grundens tredje del gjort gällande att kommissionen åsidosatte artikel 3.2 och artikel 6 d i grundförordningen när den konstaterade att det förelåg en förmån och genom att fastställa felaktiga referenspriser vid beräkningen av nämnda förmån.
- 163 I artikel 3 i grundförordningen föreskrivs i detta hänseende att en subvention anses föreligga när det förekommer ett ”finansiellt bidrag” eller ett ”inkomst- eller prisstöd” från myndigheterna och om en ”förmån” därmed beviljas. I artiklarna 6 och 7 i förordningen anges närmare hur den beviljade förmånen ska beräknas. När det gäller ett finansiellt bidrag eller ett inkomst- eller prisstöd som består av att de offentliga myndigheterna tillhandahåller varor, föreskrivs i artikel 6 d i grundförordningen att detta tillhandahållande innebär en förmån om det genomförs mot en för låg ersättning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 april 2019, Jindal Saw och Jindal Saw Italia/kommissionen, T-300/16, EU:T:2019:235, punkterna 195 och 196).

- 164 Artikel 6 i nämnda förordning innehåller regler för att, beroende på vilken typ av åtgärd det är fråga om, avgöra om åtgärden kan betraktas som en "förmån för mottagaren". Enligt dessa regler föreligger en förmån om mottagaren har erhållit ett konkret finansiellt bidrag som gör det möjligt för mottagaren att erhålla förmånligare villkor än dem som skulle vara tillgängliga för mottagaren på marknaden. När det i synnerhet gäller leverans av varor anges i artikel 6 d i grundförordningen att det endast föreligger en förmån om "tillhandahållandet har skett mot för låg ersättning" och att "[f]rågan om huruvida ersättningen är för hög eller för låg ska avgöras med beaktande av rådande marknadsvillkor för produkterna eller tjänsterna i fråga i det land som tillhandahåller eller köper dem, inbegripet pris, kvalitet, tillgänglighet, säljbarhet, transport och andra villkor för köpet eller försäljningen". Det framgår av dessa ordval att bestämningen av "förmånen" omfattar en jämförelse och att alla delar av de kostnader som mottagaren kan ha för att ta emot den vara som tillhandahålls av de offentliga myndigheterna ska beaktas vid denna jämförelse, i och med att syftet är att bedöma om det pris som betalats är för högt eller för lågt i förhållande till normala marknadsvillkor, i princip i det land som tillhandahåller varorna. Bestämmelsen innebär således att den metod som används av kommissionen för att beräkna förmånen så långt det är möjligt ska kunna återspegla den förmån som mottagaren faktiskt har beviljats (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 april 2019, Jindal Saw och Jindal Saw Italia/kommissionen, T-300/16, EU:T:2019:235, punkterna 208–210).
- 165 I förevarande fall framgår det av skälen 170 och 171 i den angripna förordningen att kommissionen fastställde förekomsten av en förmån genom att som referenspris använda priset fritt ombord på oraffinerad palmolja vid export från Indonesien till resten av världen, såsom det angavs i den indonesiska exportstatistiken, och att den beräknade förmånen för mottagaren som summan av skillnaderna mellan de referenspriser för oraffinerad palmolja beräknade per månad under undersökningsperioden och de priser som betalades för oraffinerad palmolja som köptes på den inre marknaden. Närmare bestämt beräknade kommissionen, enligt skälen 199–201 i förordningen om provisorisk tull, genomsnittet per månad, under undersökningsperioden, av globala priser fritt ombord på export från Indonesien och jämförde därefter de inhemska priserna på oraffinerad palmolja som de indonesiska tillverkarna av biodiesel betalade med det priset. Kommissionen ansåg att totalbeloppet för skillnaden utgjorde de "besparingar" som de indonesiska biodieseltillverkarna gjort som köpte oraffinerad palmolja på den indonesiska marknaden jämfört med det pris som de skulle ha betalat i avsaknad av snedvridningar på den indonesiska marknaden och att detta belopp motsvarade den förmån som dessa producenter beviljats av de indonesiska myndigheterna under undersökningsperioden.
- 166 Av dessa skäl framgår för det första att sökandenas argument att kommissionen felaktigt använt internationella priser som referenspris grundar sig på en felaktig tolkning av förordningen om provisorisk tull och av den angripna förordningen och inte kan godtas. Det framgår nämligen tydligt av skäl 198 i förordningen om provisorisk tull och av skäl 182 i den angripna förordningen att kommissionen inte använde de internationella priserna som referenspris, utan priserna fritt ombord på export från Indonesien till resten av världen.
- 167 För det andra har sökandenas argument som syftar till att vederlägga kommissionens slutsats att priserna på oraffinerad palmolja på den indonesiska marknaden snedvridits av de indonesiska myndigheternas ingripande redan underkänts inom ramen för den första delen av denna grund. Kommissionen gjorde således inte någon uppenbart oriktig bedömning när den fann att det var nödvändigt att fastställa ett lämpligt referenspris för att beräkna den förmån som mottagaren fått genom att tillhandahålla varor mot en för låg ersättning.

- 168 För det tredje framgår det av skäl 198 i förordningen om provisorisk tull att kommissionen ansåg att exportpriserna för oraffinerad palmolja från Indonesien fritt ombord till övriga länder utgjorde en lämplig referens, eftersom de fastställdes enligt principerna om fri konkurrens, återspeglade de villkor som gällde på marknaden i Indonesien, inte var snedvridna av myndigheternas ingripande, och följaktligen var den bästa indikatorn på vad det indonesiska inhemska priset hade varit utan den snedvridning som skett på grund av de indonesiska myndigheternas åtgärder. Sökandena har mot denna bedömning gjort gällande att även om priserna på oraffinerad palmolja på den indonesiska inhemska marknaden skulle vara snedvridna, är exportpriset fritt ombord inte ett giltigt referenspris, eftersom det i sig snedvridits av exportbegränsningarna. Sökandena har underbyggt detta argument vid förhandlingen och påpekat att ett pris på 50 US-dollar per ton som inbegriper exportavgiften, vilket per definition endast betalas för den exporterade produkten, inte kan användas som referenspris för det som skulle ha varit ett icke snedvridet pris på den inhemska marknaden. Kommissionen har själv i svaromålet medgett att skillnaden mellan de inhemska priserna på oraffinerad palmolja och exportpriserna på oraffinerad palmolja mer eller mindre motsvarade exportavgiften.
- 169 Detta argument kan inte godtas. Den omständigheten att exportpriserna för oraffinerad palmolja från Indonesien fritt ombord inbegriper effekterna av exportavgiften, såsom kommissionen angav i skälen 173 och 181 i den angripna förordningen, innebär inte nödvändigtvis att detta pris är snedvridet. Med hänsyn till att priset på oraffinerad palmolja på den inre marknaden var för lågt, på grund av en rad åtgärder, däribland exportskatten och exportavgiften och PTPN:s prissättning, motsvarade priset på oraffinerad palmolja vid export, när exportavgiften väl hade betalats, tvärtom, såsom kommissionen helt riktigt har påpekat, det pris som säljarna erbjöd vid export och som köparna var beredda att betala på den internationella marknaden.
- 170 Vidare förklarade kommissionen, i skäl 173 i den angripna förordningen, att utgångspunkten för sökandenas argument var antagandet att de inhemska priserna på oraffinerad palmolja inte var konstlat låga, utan att exportpriserna var för höga på grund av exportavgiften. Det är nämligen ostridigt att sökandenas argument grundar sig på en jämförelse mellan priset på den inre marknaden och exportpriset fritt ombord. Kommissionen har emellertid, utan att göra en uppenbart oriktig bedömning, visat att oraffinerad palmolja såldes till biodieseltillverkaren till ett konstlat lågt pris som ett resultat av en rad åtgärder som vidtagits av de indonesiska myndigheterna och där exportavgiften endast var en komponent. Av detta följer att sökandenas argument grundar sig på ett felaktigt antagande.
- 171 Även om exportavgiften är en av de åtgärder som har till resultat att uppmuntra leverantörerna av oraffinerad palmolja att sälja på den inre marknaden till för låga priser, medför den inte att det indonesiska exportpriset fritt ombord blir olämpligt som referenspris vid beräkningen av förmånen.
- 172 Kommissionen gjorde således inte någon uppenbart oriktig bedömning när den fann att detta pris, i enlighet med regeln i artikel 6 d i grundförordningen och den rättspraxis som anges i punkt 164 ovan, gjorde det möjligt att i möjligaste mån återspegla den förmån som mottagaren faktiskt beviljats.
- 173 Den tredje delgrunden kan mot bakgrund av det ovan anförda inte godtas. Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den tredje grunden i dess helhet.

Den fjärde grunden: Kommissionen gjorde en uppenbart oriktig bedömning och åsidosatte artikel 3.1 a i och punkt 2 i grundförordningen när den slog fast att det förelåg en subvention i form av en direkt överföring av medel

174 Den fjärde grunden består av två delar, vilka har bestritts av kommissionen, med stöd av EBB.

Den fjärde grundens första del: Åsidosättande av artikel 3.1 a i) i grundförordningen och en uppenbart oriktig bedömning genom att kommissionen kvalificerade de utbetalningar som gjorts av fonden för palmoljeodling som subventioner

175 Inom ramen för den första delgrunden har sökandena gjort gällande att de betalningar som gjorts av fonden för palmoljeodling inte utgör en direkt överföring av medel i form av subventioner, utan en betalning för inköp av biodiesel.

176 Det ska erinras om att det i artikel 3.1 a i) i grundförordningen föreskrivs att det föreligger ett ”finansiellt bidrag från de offentliga myndigheterna i ursprungslandet eller exportlandet” när ”ett offentligt förfarande innebär en direkt överföring av medel (t.ex. genom bidrag, lån och kapitaltillskott)”.

177 Syftet med artikel 3 i grundförordningen är att definiera dels begreppet ”subvention” som kan bli föremål utjämningsstull, dels begreppet ”finansiellt bidrag” så, att det inte omfattar offentliga myndigheters åtgärder som inte hör till någon av de kategorier som räknas upp i denna bestämmelse (se punkterna 99 och 100 ovan).

178 Det framgår av artikel 3.1 a i) i grundförordningen, och särskilt formuleringen ”ett offentligt förfarande”, att den direkta överföringen av medel ska kunna tillskrivas de offentliga myndigheterna. Denna bestämmelse innehåller emellertid inga närmare uppgifter om ursprunget för de överförda medlen. I punkt 1 a i) i denna artikel ingår således i begreppet ”finansiellt bidrag” en ”offentligt förfarande” som innebär en direkt överföring av medel, utan att det läggs till några krav vad gäller ursprunget för dessa medel. Det förhållandet att medlens ursprung saknar betydelse för kvalificeringen av ett offentligt förfarande som ”finansiellt bidrag från de offentliga myndigheterna” framgår tydligt i det fall som avses i artikel 3.1 a iv andra strecksatsen, där de offentliga myndigheterna anförtror åt ett privat organ att utföra vissa uppgifter som en direkt överföring av medlen eller ålägger organet att göra detta, utan att precisera vilket ursprung de använda medlen ska ha. Det framgår av dessa bestämmelser att begreppet ”finansiellt bidrag från de offentliga myndigheterna” omfattar alla likvida medel som de offentliga myndigheterna faktiskt kan använda. För att bedöma om en direkt överföring av medel kan motivera införandet av en utjämningsstull ska det dessutom beaktas om det mottagande företaget inte lämnar någon motprestation eller likvärdig motprestation.

179 I förevarande fall framgår det av skälen 30–33 i den angripna förordningen, och det har inte bestritts, att fonden för palmoljeodling är ett offentligt organ. Detta organ tjänar till att stödja inköp av biodiesel genom enheter som utsetts av offentliga organ och har uppdragit åt ett organ, nämligen fondens förvaltningsorgan (nedan kallat förvaltningsorganet), att ta ut exportavgifter för exporten av palmoljeprodukter för att finansiera fonden (skälen 41–43 i förordningen om provisorisk tull).

180 Enligt skälen 45–50 i förordningen om provisorisk tull (även enligt skäl 37 i den angripna förordningen) var det förfarande som kommissionen betecknade som en ”direkt överföring av medel” följande:

”(45) Närmare bestämt anger presidentförordning 26/2016 i artikel 9.1 att ’generaldirektören för [generaldirektoratet för ny förnybar energi och energisparande] ska utse enheten för petroleumbränsle som ska utföra anskaffning av biodiesel i den mening som avses i artikel 4 med finansiering av förvaltningsorganet genom iakttagande av förvaltningsorganets styrelses strategi’ och i efterföljande artikel 9.8 att ’på grundval av ministerns godkännande i den mening som avses i punkt 7 ska generaldirektören för [generaldirektoratet för ny förnybar energi och energisparande] på ministerns vägnar a) utse de tillverkare av biodiesel som ska delta i anskaffandet av biodiesel, och b) fastställa tilldelningen av biodieselvolymer för varje tillverkare av biodiesel’. ...

(46) De biodieseltillverkare som väljer att delta och som har tilldelats en kvot i enlighet med den förordningen är skyldiga att sälja en månatlig volym av biodiesel till den så kallade ’enheten för petroleumbränsle’. För närvarande har de indonesiska myndigheterna utsett följande företag till enhet för petroleumbränsle:

a) PT Pertamina (nedan kallat Pertamina), ett statligt olje- och gasbolag, och

b) PT AKR Corporindo Tbk (nedan kallat AKR), ett privat olje- och gasbolag.

(47) [Fonden för palmoljeodling] förutser en särskild betalningsmekanism genom vilken Pertamina (och för vissa mindre volymer, AKR) betalar biodieseltillverkare referenspriset för diesel (i motsats till det faktiska priset på biodiesel vilket skulle ha varit högre under undersökningsperioden), medan skillnaden mellan ett sådant referenspris på diesel och referenspriset på biodiesel betalas ut till tillverkarna av [Fonden för palmoljeodling].

(48) Referenspriset för diesel och för biodiesel fastställs av ministern för energi och mineralresurser ...på följande sätt:

a) Referenspriset på diesel är baserat på de priser som rapporterats av Platt Singapore för oljepriser ...och tillverkningskostnaden för diesel i Indonesien.

b) ... grundar sig referenspriset för biodiesel på det inhemska priset på oraffinerad palmolja, till vilket omvandlingskostnader läggs ...

(49) Närmare bestämt fakturerar varje biodieseltillverkare – inbegripet alla exporterande tillverkare – Pertamina (eller i förekommande fall AKR) för den volym biodiesel som köparen ska använda enligt blandningsskyldigheten [enligt vilken operatörerna på ett antal områden, till exempel allmänna transportmedel, ska följa kravet att som bränsle använda en blandning av mineraldiesel och biodiesel som innehåller minst 20 procent biodiesel], och Pertamina (eller AKR) betalar tillverkaren referenspriset på diesel motsvarande den perioden. ...

(50) Biodieseltillverkaren, för att erhålla återbetalning av prisskillnaden mellan det pris som betalats av Pertamina och AKR (på grundval av referenspriset på diesel) och referenspriset på biodiesel, ska därefter översända en tilläggsfaktura för samma volym till förvaltningsorganet, och bifoga en förteckning över handlingar. När förvaltningsorganet

har mottagit fakturan och kontrollerat dess innehåll, ska det betala den berörda biodieseltillverkaren skillnaden mellan referenspriset på diesel (som betalats av Pertamina eller i förekommande fall AKR) och referenspriset på biodiesel som fastställts för den perioden.”

- 181 Sökandena har för det första gjort gällande att kommissionen gjorde fel när den kvalificerade de betalningar som gjordes av fonden för palmoljeodling som en direkt överföring av medel i form av subventioner och inte som betalningar som gjordes som vederlag för försäljningen av biodiesel till PT Pertamina (nedan kallat Pertamina), eftersom Pertamina, som också var ett offentligt organ, tillhörde den indonesiska staten och i vart fall ingick i en samlad ekonomisk enhet tillsammans med förvaltningsorganet.
- 182 Det framgår för det första av skäl 46 i förordningen om provisorisk tull att Pertamina tillhör den indonesiska staten. Förutom den omständigheten att Pertamina och förvaltningsorganet ägs av den indonesiska staten, har sökandena emellertid inte åberopat någon faktisk eller rättslig omständighet till stöd för sitt påstående att dessa enheter, i enlighet med den rättspraxis som de har åberopat (dom av den 16 februari 2012, rådet och kommissionen/Interpipe Niko Tube och Interpipe NTRP, C-191/09 P och C-200/09 P, EU:C:2012:78, punkterna 52–55), agerar inom en koncern bestående av rättsligt separata bolag inom vilken olika verksamheter organiseras på detta sätt, vilka i andra fall utövas av en enda, även i rättsligt hänseende, separat enhet. Det är tvärtom utrett att ett privat företag utan anslutning till staten, PT AKR Corporindo Tbk (nedan kallat AKR), utövar samma funktioner som Pertamina.
- 183 Även om det, för det andra, antas att Pertamina, i motsats till kommissionens slutsatser i skälen 48 och 49 i den angripna förordningen, är ett offentligt organ, är det fråga om en separat enhet i förhållande till fonden för palmoljeodling och förvaltningsorganet, och det finns inget som tyder på att Pertamina agerade i egenskap av en och samma köpare av biodiesel med förvaltningsorganet och de indonesiska myndigheterna genom ”kombinerade åtgärder” från flera offentliga organ, såsom sökandena har hävdad. Pertamina var nämligen, såsom kommissionen helt riktigt har påpekat, inte ett organ som myndigheterna hade anförtrott att endast utföra vissa uppgifter, utan ett olje- och gasbolag som utförde samma uppgifter som AKR, ett privat olje- och gasbolag, såsom framgår av skäl 46 i förordningen om provisorisk tull och skäl 55 i den angripna förordningen och vilket inte har bestritts av sökandena. Det argument som sökandena anförde vid förhandlingen, att det framgår av de handlingar kommissionen inkommit med att Pertamina och AKR har utsetts av den indonesiska regeringen för att leverera biodiesel, påverkar inte denna slutsats.
- 184 Mot bakgrund av det ovan anförda ska det påpekas att även om sökandenas påståenden om att Pertamina var ett offentligt organ var riktiga, skulle ett sådant fel från kommissionens sida endast motivera att den angripna förordningen ogiltigförklarades om det kunde ifrågasätta dess lagenlighet genom att underkänna hela dess bedömning avseende förekomsten av en subvention (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 25 oktober 2011, Transnational Company ”Kazchrome” och ENRC Marketing/rådet, T-192/08, EU:T:2011:619, punkt 119), vilket inte är fallet här.
- 185 För det andra har sökandena anført en rad argument i syfte att visa att om tribunalen anser att Pertamina inte är ett offentligt organ och inte utgör en enda ekonomisk enhet tillsammans med de indonesiska myndigheterna, måste Pertamina anses ha ”anförtrotts” eller ”ålagts” att köpa biodiesel av de indonesiska myndigheterna i den mening som avses i artikel 3.1 a iv i grundförordningen.

- 186 Tribunalen konstaterar att det inte var Pertamina's betalning av referenspriset på diesel såsom vederlag för inköp av biodiesel som kommissionen ansåg utgjorde en "direkt överföring av medel", utan den omständigheten att förvaltningsorganet, ett offentligt organ, betalade skillnaden mellan referenspriset på diesel och det referenspris för biodiesel som faststälts för den aktuella perioden till den berörda biodieseltillverkaren. Artikel 3.1 a iv i grundförordningen, som avser privata organs agerande (se punkt 96 ovan) är således inte tillämplig.
- 187 Sökandena har för det tredje gjort gällande att det förelåg ett avtalsförhållande mellan dem och fonden för palmoljeodling, på så sätt att fondens betalning var beroende av att biodiesel levererades till Pertamina. Det rör sig enligt sökandena om ett köp, där det inte är nödvändigt att den enhet som betalar för varorna även får besittningen till dem.
- 188 Det ska i detta avseende påpekas att kommissionen, i skäl 38 i den angripna förordningen, konstaterade att "utbetalningen av [fonden för palmoljeodling] till förmån för biodieseltillverkarna inte kan klassificeras som betalningar som ska utföras inom ett köpeavtal mellan de indonesiska myndigheterna och biodieseltillverkarna utan utgör en direkt överföring av medel".
- 189 Det framgår av de faktiska omständigheterna i förevarande mål, såsom de beskrivs i skälen 45–50 i förordningen om provisorisk tull och i skäl 37 i den angripna förordningen (se punkt 180 ovan) och vilket inte har bestritts av sökandena, att förvaltningsorganet, inom ramen för det system som inrättats genom presidentförordning 26/2016, inte ingrep i transaktionen mellan biodieseltillverkarna och Pertamina och AKR. Det var nämligen generaldirektören för generaldirektoratet för ny förnybar energi och energisparande som angav, för det första, vilka enheter som anförtrotts inköp av biodiesel (med tillämpning av den politik som hade fastställts av förvaltningsorganets kommitté) och, för det andra, på ministerns vägnar, de tillverkare av biodiesel som deltog i den offentliga upphandlingen avseende biodiesel och den mängd biodiesel som faststälts för varje producent. Referenspriset för diesel och för biodiesel fastställdes av ministern för energi och mineralresurser. Varje producent fakturerade därefter Pertamina eller AKR för den biodieselvolym som dessa företag var skyldiga att använda enligt blandningskravet och dessa betalade producenten referenspriset på diesel. Det var först efter det att transaktionen hade avslutats som biodieseltillverkarna skickade en tilläggsfaktura till förvaltningsorganet för samma mängd biodiesel för att erhålla utbetalning av skillnaden mellan referenspriset på diesel och referenspriset för biodiesel, åtföljt av en kopia av beslutet från generaldirektoratet för ny förnybar energi och energisparande om att de fick delta i anskaffande av biodiesel och med angivande av den respektive volymtilldelningen av biodiesel, en kopia av kontrakt för anskaffande av biodiesel med Pertamina eller AKR, intyg med underskrift av Pertamina eller AKR och den berörda biodieseltillverkaren, med stämpel av de indonesiska myndigheterna, innehållande information om plats för leverans, volym och typ av biodiesel och belopp för transportavgifter samt kopia av avtalet mellan förvaltningsorganet och den berörda biodieseltillverkaren.
- 190 Kommissionen ansåg dessutom, i skälen 67 och 69 i den angripna förordningen, och detta har inte heller bestritts av sökandena, att det referenspris för biodiesel som betalades till oberoende leverantörer inte återspeglade utbud och efterfrågan under normala marknadsvillkor, utan myndigheternas inblandning, och att beloppet för förädlingskostnaderna som de indonesiska myndigheterna beräknade inom ramen för den formel som användes för att fastställa referenspriset för biodiesel var för högt. Kommissionen drog av denna situation, i skäl 68 i den angripna förordningen, slutsatsen att priserna på biodiesel i Indonesien skulle vara lägre utan dessa betalningar. De betalningar som förvaltningsorganet gör till biodieseltillverkarna kan,

eftersom de beräknas på grundval av ett referenspris för biodiesel som inte följer av normala marknadsvillkor, inte anses utgöra ett pristillägg som producenterna skulle ha rätt att erhålla som vederlag för sina leveranser till Pertamina eller AKR.

- 191 På grundval av dessa faktiska omständigheter gjorde kommissionen inte någon uppenbart oriktig bedömning när den, med hänsyn till det stora utrymme för skönsmässig bedömning som den har för att fastställa förekomsten av ett finansiellt bidrag i den mening som avses i artikel 3.1 i grundförordningen, och i enlighet med den rättspraxis som angetts ovan i punkt 95, i skäl 37 i den angripna förordningen fann att de medel som betalats av fonden för palmoljeodling ”inte [var] en del i ett oneröst avtal (som exempelvis köp av biodiesel av myndigheterna i utbyte mot ett pris)”. Det framgår nämligen inte av redogörelsen för de faktiska omständigheterna att fonden för palmoljeodling ingrep i transaktionen mellan biodieseltillverkarna och ”enheterna för petroleumbränsle”, det vill säga Pertamina och AKR, och inte heller att nämnda fond erhöll någon motprestation för de betalningar den gjorde. Således är det inte möjligt att på grundval av transaktionens art dra slutsatsen att de betalningar som nämnda fond gjorde ingick i ett system med ömsesidiga förpliktelser.
- 192 Sökandenas argument att begreppet subventioner som omfattas av villkor ska tolkas restriktivt är i detta sammanhang verkningslöst.
- 193 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser någon aspekt av den fjärde grundens första del.

Den fjärde grundens andra del: Åsidosättande av artikel 3.2 i grundförordningen och en uppenbart oriktig bedömning från kommissionens sida när den drog slutsatsen att det förelåg en förmån

- 194 Inom ramen för den andra delgrunden har sökandena bestritt kommissionens slutsats att de betalningar som gjorts av fonden för palmoljeodling utgör en förmån.
- 195 Inom ramen för den första anmärkningen har sökandena hävdatt att kommissionen grundade sig på ett uppenbart oriktigt kontrafaktiskt scenario när den drog slutsatsen att biodieseltillverkarna inte skulle ha kunnat sälja sina produkter på den indonesiska marknaden och att priserna på biodiesel skulle ha varit lägre om det inte hade varit för fonden för palmoljeodling och dess betalningar. Fonden för palmoljeodling och blandningskravet är två skilda rättsliga verktyg som har olika syften. Utan den förstnämnda skulle den andra ändå föreligga och blandningsföretagen skulle vara skyldiga att köpa biodiesel för att uppfylla blandningskravet.
- 196 Som erinras om ovan i punkt 163 föreskrivs i artikel 3 i grundförordningen att en subvention ska anses föreligga om det finns ett ”finansiellt bidrag” från de offentliga myndigheterna och om en ”förmån” därmed beviljas. I artiklarna 6 och 7 i förordningen anges närmare hur ”förmånen” ska beräknas. Enligt rättspraxis beviljas mottagaren en förmån när denne befinner sig i en gynnsammare situation än den mottagaren skulle ha befunnit sig i om subventionssystemet inte hade förelegat. Det framgår dessutom av artikel 3.1 och 3.2 i grundförordningen att en subvention enbart ska anses föreligga för en exporterande tillverkare om ett finansiellt bidrag från de offentliga myndigheterna faktiskt ger den exporterande tillverkaren en förmån (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 april 2019, Jindal Saw och Jindal Saw Italia/kommissionen, T-300/16, EU:T:2019:235, punkterna 195 och 210).
- 197 I förevarande fall fann kommissionen, i skäl 65 i den angripna förordningen, att det rätta kontrafaktiska scenariot inte var det där blandningsföretagen, i avsaknad av fonden för palmoljeodling, hade betalat riktpriiset för biodiesel. Enligt kommissionen hade

blandningsföretagen inget intresse av att köpa biodiesel utan blandningskraven och fonden för palmoljeodling och dess utbetalningar, och biodieseltillverkarna erhöll inte det tillägg som motsvarade skillnaden mellan referenspriset på diesel och det referenspris för biodiesel som fastställts av de indonesiska myndigheterna. Kommissionen ansåg även, såsom angetts ovan i punkt 190, att det referenspris för biodiesel som betalades till oberoende leverantörer var orimligt högt.

- 198 Det framgår av förordningen om provisorisk tull att blandningskraven infördes genom förordning 12/2015 från ministeriet för energi och mineralresurser (skäl 189). Samma år, 2015, inrättades fonden för subvention av biodiesel, som är en del av fonden för palmoljeodling, genom presidentförordning 61/2015 (skäl 40). Förvaltningsorganet fick i uppdrag att driva in exportavgifter på produkter baserade på palmolja som utgjorde finansieringen av fonden för palmoljeodling (skälen 41 och 42). Enligt samma bestämmelse (artikel 1.4 i presidentförordning 61/2015) gav de indonesiska myndigheterna förvaltningsorganet rätt att använda exportavgifterna och exportskatterna på oraffinerad palmolja och dess råvaruderivat och införde en skyldighet för dem att anskaffa och använda biodiesel (skäl 60). Medlen för att betala biodieseltillverkarna skillnaden mellan referenspriset på diesel och biodiesel härrörde från medel som hade tilldelats förvaltningsorganet.
- 199 Det framgår att genomförandet av blandningskraven i det system som de indonesiska myndigheterna har utarbetat var beroende av finansiering från förvaltningsorganet. Det rör sig om ett komplext system som införts av de indonesiska myndigheterna i syfte att stödja inköp av biodiesel av de enheter som utsetts av statliga organ, såsom framgår av presidentförordningarna 24/2016 och 26/2016 (skäl 44 i förordningen om provisorisk tull). Förekomsten av blandningskrav utan finansiering från förvaltningsorganet är således rent hypotetisk och kommissionen kan inte klandras för att inte ha grundat sin bedömning på en sådan eventualitet.
- 200 Kommissionen gjorde således inte någon uppenbart oriktig bedömning i den mening som avses i den rättspraxis som det hänvisas till i punkterna 24 och 25 ovan, vilken även är tillämplig vid fastställandet av huruvida mottagaren av en subvention har beviljats en förmån, när den betraktade systemet som en helhet och, i skäl 71 i den angripna förordningen, drog slutsatsen att förekomsten av systemet försatte tillverkare av biodiesel i en gynnsammare situation än den som de annars skulle ha befunnit sig i och därför gav dem en förmån.
- 201 Sökandena har inte heller bestritt kommissionens konstaterande att beloppet för förädlingskostnaderna enligt den formel som användes för att fastställa referenspriset för biodiesel var för högt i detta system (punkt 197 ovan). Såsom kommissionen helt riktigt har påpekat avspeglar således inte det referenspris på biodiesel som förvaltningsorganet beaktade vid fastställandet av storleken på dess utbetalningar till biodieseltillverkarna vad priset skulle vara på marknadsmässiga villkor. Kommissionen kunde av detta, utan att göra en uppenbart oriktig bedömning, dra slutsatsen att stödmottagarna tack vare detta ekonomiska bidrag från de offentliga myndigheterna hade bättre villkor än om detta bidrag inte hade lämnats, även i det kontrafaktiska scenario som sökandena har föreslagit.
- 202 Sökandenas första anmärkning ska således underkännas.

- 203 Sökandena har inom ramen för sin andra anmärkning gjort gällande att även om det antas att en förmån har beviljats, har den helt och hållet övervältrats på blandningsföretagen, Pertamina och AKR. Enligt sökandena har systemet med fonden för palmoljeodling utformats för att stödja blandningsföretagen vid deras inköp av biodiesel och garantera dem att betala ett pris för denna produkt som är lägre än marknadspriset, och inte för att gynna biodieseltillverkarna.
- 204 Tribunalen konstaterar att sökandenas argument som syftar till att bestrida förekomsten av ett finansiellt bidrag som ger dem en förmån har underkänts (punkterna 181–192 och 195–201 ovan). Det är även utrett att de aktuella betalningarna, motsvarande skillnaden mellan referenspriset på diesel och priset på biodiesel, betalades av förvaltningsorganet till biodieseltillverkarna, däribland sökandena. Sökandena har inte lagt fram tillräckliga uppgifter för att visa att en del av dessa belopp eller den förmån som betalningen av dem medförde överfördes till AKR och Pertamina. Sådan bevisning krävs emellertid för att styrka att en unionsinstitution har gjort en sådan uppenbart oriktig bedömning som kan motivera att en rättsakt ogiltigförklaras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2014, *Gold East Paper* och *Gold Huasheng Paper/rådet*, T-444/11, EU:T:2014:773, punkt 62). Den omständigheten att det system som inrättats av de indonesiska myndigheterna även kunde gynna AKR och Pertamina innebär inte att den förmån som mottagarna erhöll överfördes på dessa företag. Även om det antogs att blandningsföretagen har åtnjutit förmånliga villkor för köp av biodiesel genom att köpa biodiesel till referenspriset för diesel och inte för referenspriset för biodiesel, utesluter inte denna omständighet att biodieseltillverkarna inom ramen för samma system fick en till förmån till följd av de betalningar som förvaltningsorganet gjorde.
- 205 Den andra anmärkningen kan mot bakgrund av det ovan anförda inte godtas. Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den fjärde grundens andra del.
- 206 Eftersom samtliga argument som framförts inom ramen för den fjärde grunden har underkänts kan talan inte vinna bifall såvitt avser denna grund.

Den femte grunden: Åsidosättande av artikel 7 i grundförordningen och en uppenbart oriktig bedömning från kommissionens sida vid beräkningen av storleken på den förmån som beviljades genom systemet med fonden för palmoljeodling

- 207 Sökandenas resonemang inom ramen för den femte grunden kan delas upp i två anmärkningar. Den första anmärkningen avser den uppenbart oriktiga bedömning som kommissionen påstås ha gjort vid beräkningen av storleken på den förmån som beviljats genom systemet med fonden för palmoljeodling genom att inte från subventionsbeloppet räkna av de exportavgifter som betalats till fonden för palmoljeodling och transportkostnaderna. Den andra invändningen avser att kommissionen gjorde en uppenbart oriktig bedömning vid samma beräkning genom att fördela de betalningar som gjorts av fonden för palmoljeodling på den totala omsättningen för biodiesel.
- 208 Kommissionen har, med stöd av EBB, bestritt denna grund.

Den omständigheten att exportavgifterna och transportkostnaderna inte avräknades från subventionsbeloppet

209 I artikel 7.1 i grundförordningen fastställs följande:

”... När [beloppet för utjämningsbara subventioner] bestäms får följande avdrag göras från det sammanlagda subventionsbeloppet:

- a) Ansökningsavgifter eller andra kostnader som är nödvändiga för att bli berättigad till eller erhålla subventioner.
- b) Exportskatter, tullar eller andra avgifter som tas ut vid export av produkten till unionen med särskild avsikt att utjämna subventionen.

Om en berörd part begär ett sådant avdrag åligger det honom att visa att denna begäran är berättigad.”

210 Tribunalen framhåller inledningsvis att det tydligt framgår av artikel 7.1 i grundförordningen, och särskilt av formuleringen ”får ... avdrag göras”, att kommissionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av denna bestämmelse, i enlighet med den rättspraxis som anges i punkt 24 ovan. För att dessa delar ska kunna dras av från beloppet för utjämningsbara subventioner krävs att den berörda parten visar att dennes begäran om avdrag är berättigad. När detta väl har visats ska kommissionen göra det begärda avdraget.

211 Sökandena har för det första hävdats att kommissionen borde ha dragit av de exportavgifter som betalats till fonden för palmoljaodling från beloppet för utjämningsbara subventioner, eftersom dessa avgifter är av en annan art än de vanliga skatterna och är knutna till biodieselindustrin genom att ingå i dess värdekedja.

212 Tribunalen konstaterar att sökandena inte har lagt fram någon bevisning, i enlighet med den bevisbörda som åligger dem enligt artikel 7.1 sista stycket i grundförordningen och den rättspraxis som anges ovan i punkt 204, som gör det möjligt att fastställa att de aktuella exportavgifterna specifikt var avsedda att kompensera för subventionen. Tvärtom framgår det tydligt av skäl 89 i förordningen om provisorisk tull, vilket sökandena inte har bestritt, att exportavgiften inte endast avser biodiesel utan ”oraffinerad palmolja och produkter i senare led”, däribland biodiesel. Sökandena har inte förklarat hur en exportavgift som avser flera produkter specifikt är avsedd att kompensera den subvention som en av dessa produkter åtnjuter. Dessutom är den omständigheten att dessa avgifter finansierar fonden för palmoljaodling och ingår i värdekedjan för biodiesel inte tillräcklig för att styrka att de specifikt var avsedda att kompensera subventionen och följaktligen att kommissionen misstog sig i fråga om räckvidden av artikel 7.1 a i grundförordningen eller gjorde en uppenbart oriktig bedömning.

213 Sökandena kan således inte vinna framgång med detta argument.

214 Sökandena har för det andra hävdats att transportkostnaderna var nödvändiga, i den mening som avses i artikel 7.1 a i grundförordningen, för att leverera biodiesel och därigenom erhålla betalning från fonden för palmoljaodling och att dessa kostnader borde ha dragits av från de utjämningsbara subventionerna. Kommissionen hänvisade felaktigt till sitt meddelande om beräkningen av subventionsbeloppet i undersökningar avseende utjämningsstull (EGT C 394, 1998, s. 6) (nedan

kallade riktlinjerna för beräkning av subventionsbeloppet), en handling som saknar bindande verkan, för att inte dra av transportkostnaderna såsom icke obligatoriska kostnader som betalats till privata företag.

- 215 Riktlinjerna utgör ett verktyg som, med iakttagande av rättsregler av högre valör, är ägnat att precisera de kriterier som kommissionen tänker tillämpa vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning vid beräkningen av storleken på de utjämningsbara subventionerna (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 15 mars 2006, Daiichi Pharmaceutical/kommissionen, T-26/02, EU:T:2006:75, punkt 49). Av detta följer att kommissionen, när den antar riktlinjer, inte kan avvika från den lagtext av högre dignitet vars tillämpningskriterier den preciserar.
- 216 Den ifrågavarande institutionen har vidare, enligt rättspraxis, genom att anta förhållningsregler som har externa verkningar, såsom är fallet beträffande riktlinjerna som avser ekonomiska aktörer, och genom att i och med reglernas offentliggörande tillkännage att den hädanefter ska tillämpa dem på de fall som berörs av dem, själv begränsat utrymmet för sin skönsmässiga bedömning och kan inte frångå dessa regler, vid äventyr av att dess beslut ifrågasätts, i förekommande fall på grund av att den åsidosätter allmänna rättsprinciper såsom likabehandlingsprincipen eller principen om skydd för berättigade förväntningar. Det kan följaktligen inte uteslutas att sådana förhållningsregler med allmän räckvidd, under vissa förutsättningar och beroende på deras innehåll, kan ha rättsverkningar (se, analogt, dom av den 28 juni 2005, Dansk Rørindustri m.fl./kommissionen, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P och C-213/02 P, EU:C:2005:408, punkterna 210 och 211).
- 217 I riktlinjerna för beräkning av subventionsbeloppet anges, under rubriken ”G. Avdrag från subventionsbeloppet”, att ”[d]e enda avgifter eller kostnader som i normala fall kan dras av är de som betalas direkt till de offentliga myndigheterna under undersökningsperioden”, att ”det måste visas att denna betalning är obligatorisk för att erhålla en subvention” och att ”[b]etalningar till privata parter, t.ex. advokater och revisorer, som uppstår till följd av en ansökan om subvention, kan således inte dras av”.
- 218 Dessa förtydliganden är förenliga med den överordnade bestämmelse som de är tänkta att förklara. För det första är preciseringen att det ska styrkas att en kostnad som kan dras av är ”obligatorisk för att erhålla en subvention” förenlig med det villkor som föreskrivs i artikel 7.1 a i grundförordningen, nämligen att de kostnader som kan dras av ska vara ”nödvändiga” för att bidraget ska kunna beviljas. För det andra är även preciseringen att ”de enda avgifter eller kostnader som i normala fall kan dras av är de som betalas direkt till de offentliga myndigheterna under undersökningsperioden” också förenlig med denna bestämmelse. Med hänsyn till kommissionens stora utrymme för skönsmässig bedömning på detta område gjorde kommissionen, i enlighet med den rättspraxis som angetts ovan i punkt 24, inte någon felaktig begränsning, i motsats till vad sökandena har hävdad, av de kostnader som kan dras av när den i riktlinjerna preciserade att ”ansökningsavgifter eller andra kostnader som är nödvändiga för att bli berättigad till ... subventioner” som nämns i artikel 7.1 a i grundförordningen var de ”som betalas direkt till de offentliga myndigheterna under undersökningsperioden”.
- 219 Kommissionen gjorde således en riktig bedömning när den i skälen 87–92 i den angripna förordningen tillämpade riktlinjerna för beräkning av subventionsbeloppet på begäran om avdrag för transportkostnader.

220 I förevarande fall har sökandena för det första inte gjort gällande att transportkostnaderna för leveransen av biodiesel betalades direkt till de indonesiska myndigheterna under undersökningsperioden. För det andra kan sökandena inte vinna framgång med argumentet att utbetalningarna från fonden för palmoljeodling var beroende av leveransen av biodiesel och att transportkostnaderna därför var ”nödvändiga för att bli berättigad till eller erhålla subventioner” i den mening som avses i artikel 7.1 a i grundförordningen. Dessa kostnader var nämligen uteslutande kopplade till fullgörandet av köpeavtalet mellan sökandena och Pertamina eller AKR. Den omständigheten att biodieseltillverkarna, för att erhålla betalningar från förvaltningsorganet, till sin faktura skulle bifoga ett antal verifikationer, däribland uppgifter om leveransort, volym och typ av biodiesel och transportkostnadernas storlek, betyder inte att en sådan kostnad var ”obligatorisk för att erhålla en subvention” i den mening som avses i riktlinjerna för beräkning av subventionsbeloppet och påverkar inte denna slutsats.

221 Dessa argument ska därför underkännas.

Fördelningen av subventionsbeloppet på den totala omsättningen för biodiesel

222 I artikel 7.2 i grundförordningen föreskrivs att ”[o]m subventionen inte beviljas på grundval av framställda, producerade, exporterade eller transporterade kvantiteter ska den utjämningsbara subventionens storlek, allt efter omständigheterna, bestämmas genom att den sammanlagda subventionens värde fördelas i proportion till produktions-, försäljnings- eller exportvolymen av de ifrågakvarande produkterna under perioden för subventionsundersökningen”.

223 Det framgår av bestämmelserna under rubriken ”b) Lämplig nämnare vid fördelning av subventionsbelopp,” som i sin tur förekommer under rubriken ”F. Undersökningsperiod för beräkning av subvention – direkt kostnads- och intäktsföring respektive fördelning” i riktlinjerna för beräkning av subventionsbeloppet, att ”ii) När det gäller icke exportanknutna subventioner bör den totala försäljningen (hemmamarknad plus export) normalt användas som nämnare, eftersom sådana subventioner innebär en förmån för både inhemsk försäljning och export”.

224 I förevarande fall har kommissionen, i skäl 81 i förordningen om provisorisk tull, vilket bekräftas i skäl 100 i den angripna förordningen, fördelat subventionsbeloppen på den totala omsättningen från de exporterande tillverkarnas försäljning av biodiesel under undersökningsperioden, vilket är en omsättning som inkluderar inhemsk försäljning och exportförsäljning.

225 Sökandena har hävdats att kommissionen gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den fördelade de utbetalningar som mottagits från fonden för palmoljeodling på den totala omsättningen från deras biodieselförsäljning. Enligt sökandena borde dessa belopp endast ha fördelats på försäljningen av biodiesel på den indonesiska inhemska marknaden, vilken var den enda som motiverade att utbetalningar erhöles från fonden för palmoljeodling.

226 Eftersom subventionerna emellertid, för det första, inte beviljades med hänvisning till de kvantiteter som tillverkats, producerats, exporterats eller transporterats, följde kommissionen artikel 7.2 i grundförordningen genom att fördela subventionsbeloppen på den totala omsättning som försäljningen av den berörda produkten, det vill säga biodiesel, gav upphov till under undersökningsperioden. För det andra, och eftersom subventionerna i fråga i förevarande fall inte utgör exportsubventioner, agerade kommissionen i enlighet med riktlinjerna för beräkning av subventionsbeloppet genom att som nämnare använda den totala försäljningen (inhemsk och via export) av denna produkt. Såsom kommissionen helt riktigt har påpekat begränsade betalningarna från fonden för palmoljeodling inte deras effekter på den indonesiska

hemmamarknaden, utan utgjorde ett stöd till biodieseltillverkarna och kunde även ge dem en förmån för exportförsäljningen. Det argument som sökandena har framfört i sina inlagor och vid förhandlingen, enligt vilket förmånen, för det fall att principen om att pengar ska betraktas som fungibel egendom ska tillämpas, ska fördelas på all försäljning, ifrågasätter inte denna slutsats utan stärker den snarare. Ett sådant argument innebär nämligen ett godtagande av att fördelningen borde göras på en bredare grund än enbart försäljningen av biodiesel på hemmamarknaden.

- 227 Av detta följer att den metod som går ut på att beakta den totala omsättningen av biodieselförsäljningen är lämplig och således inte uppenbart felaktig.
- 228 Sökandena har vidare hävdatt att kommissionen har åsidosatt sin motiveringsskyldighet genom att inte i den angripna förordningen bemöta deras argument att subventionsbeloppet borde ha fördelats på deras totala omsättning.
- 229 Kommissionen är enligt fast rättspraxis inte tvungen att ta ställning till samtliga argument som de berörda parterna har åberopat utan det räcker med att ange de omständigheter och rättsliga överväganden som haft en avgörande betydelse för beslutet (dom av den 6 mars 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale och Land Nordrhein-Westfalen/kommissionen, T-228/99 och T-233/99, EU:T:2003:57, punkt 280). Kommissionen är således inte skyldig att i motiveringen till förordningen om provisorisk tull eller förordningen om slutgiltig tull ta ställning till alla de faktiska och rättsliga omständigheter som berörda parter åberopar under det administrativa förfarandet (se, analogt, dom av den 25 oktober 2011, Transnational Company "Kazchrome" och ENRC Marketing/rådet, T-192/08, EU:T:2011:619, punkt 256 och där angiven rättspraxis). I en förordning genom vilken en slutlig utjämningstull införs är kommissionen inte heller skyldig att särskilt motivera varför olika argument som framförts av parterna under det administrativa förfarandet inte beaktats. Det är tillräckligt att förordningen innehåller en klar motivering av de viktigaste omständigheterna i dess analys, eftersom en sådan motivering kan klagöra skälen till att kommissionen har avfärdat de relevanta argument som parterna anfört om detta under det administrativa förfarandet (se, analogt, dom av den 1 juni 2017, Changmao Biochemical Engineering/rådet, T-442/12, EU:T:2017:372, punkt 90).
- 230 När de berörda parterna i ett antisubventionsmål under det administrativa förfarandet insisterar på svar eller klagöranden avseende de väsentliga beräkningsmetoderna som institutionerna har gjort, ska det emellertid anses att dessa i än högre grad måste motivera sitt beslut på ett sådant sätt att de berörda parterna kan förstå de beräkningar som sålunda gjorts (se, analogt, dom av den 11 juli 2017, Viraj Profiles/rådet, T-67/14, ej publicerad, EU:T:2017:481, punkt 127). Motiveringen av en rättsakt ska dessutom framgå av dess innehåll, och efterföljande muntliga eller skriftliga förklaringar kan inte, annat än i undantagsfall, tas i beaktande när förordningen redan blivit föremål för en talan vid unionsdomstolen (dom av den 1 juni 2017, Changmao Biochemical Engineering/rådet, T-442/12, EU:T:2017:372, punkt 91).
- 231 I förevarande fall är det utrett att en av sökandena under det administrativa förfarandet i andra hand har gjort gällande att subventionsbeloppet ska fördelas på sökandens totala omsättning, som inbegriper såväl biodiesel som andra produkter, och att detta argument inte uttryckligen bemöts i den angripna förordningen. Det framgår emellertid tydligt av skäl 81 i förordningen om provisorisk tull, vars analys bekräftas i den angripna förordningen, att fördelningen skedde i enlighet med artikel 7.2 i grundförordningen, i vilken det föreskrivs att den sammanlagda subventionens värde ska fördelas i proportion till produktions-, försäljnings- eller exportvolymen av de "ifrågavarande produkterna", som i förevarande fall är biodiesel.

- 232 Det framgår att denna motivering kan klargöra skälen till att kommissionen underkände de argument som parterna i detta avseende hade anfört under det administrativa förfarandet i enlighet med den rättspraxis som angetts ovan i punkt 229.
- 233 Metoden för fördelning av subventionsbeloppet framgår dessutom tillräckligt tydligt av skäl 100 i den angripna förordningen och av skäl 81 i förordningen om provisorisk tull, vilket gjorde det möjligt för sökandena att få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden för att kunna tillvarata sina rättigheter, och för unionsdomstolen att utföra sin prövning, såsom framgår av punkt 225 och följande punkter ovan. Detta argument ska således underkännas i enlighet med den rättspraxis som anges ovan i punkt 141.
- 234 Anmärkningen om åsidosättande av motiveringskyldigheten kan således inte godtas.
- 235 Eftersom samtliga anmärkningar som framförts inom ramen för den femte grunden har underkänts, kan talan inte vinna bifall såvitt avser denna grund.

Den sjätte grunden: Åsidosättande av artikel 8.1 och 8.8 i grundförordningen vid fastställandet av risken för väsentlig skada

- 236 Inom ramen för den sjätte grunden har sökandena gjort gällande att kommissionen åsidosatte artikel 8.1 och 8.8 i grundförordningen, eftersom kommissionen fann att det förelåg en risk för väsentlig skada utan att pröva vissa av de faktorer som anges i artikel 8.8 i grundförordningen och utan att beakta all den förebringade bevisningen.
- 237 I förevarande fall fann kommissionen, i skälen 319 och 320 i den angripna förordningen, att unionsindustrin inte hade vållats väsentlig skada under undersökningsperioden, även om unionsindustrin inte var stabil. Kommissionen ansåg emellertid att det i det aktuella fallet förelåg en risk för väsentlig skada för nämnda industri.
- 238 Det ska inledningsvis erinras om att begreppet ”skada” i artikel 2 d i grundförordningen, om inte annat anges, definieras bland annat som väsentlig skada för unionsindustrin eller risk för väsentlig skada för en sådan industri, och att det hänvisas till bestämmelserna i artikel 8 för tolkningen av detta begrepp.
- 239 Artikel 8.1 i denna förordning rör fastställande av skada. Detta ska inbegripa en objektiv granskning av dels den subventionerade importens volym och effekter på unionsmarknadens priser för likadana produkter, dels denna imports inverkan på unionsindustrin.
- 240 I artikel 8.8 i grundförordningen regleras ett fastställande av ”risk för väsentlig skada”. Det preciseras att fastställandet ska grundas på fakta och inte endast på påståenden, förmodanden eller avlägsna möjligheter, och att den förändring av förhållanden som skulle skapa en situation där subventionen skulle vålla skada tydligt måste kunna förutses och vara nära förestående. Av detta följer att fastställandet av en skada klart måste framgå av de faktiska omständigheterna i det aktuella fallet. Av det ovanstående följer även att den skada som riskerar att uppkomma måste materialiseras inom en kort tidsperiod (se, analogt, dom av den 29 januari 2014, Hubei Xinyegang Steel/rådet, T-528/09, EU:T:2014:35, punkt 54).

241 Denna bestämmelse innehåller en icke uttömmande uppräkningslista av de faktorer som ska beaktas vid bedömningen av huruvida det finns en risk för väsentlig skada (se, analogt, förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i de förenade målen ArcelorMittal Tubular Products Ostrava/rådet och rådet/Hubei Xinyegang Steel, C-186/14 P och C-193/14 P, EU:C:2015:767, punkt 44), nämligen sådana faktorer som:

”a) De ifrågavarande subventionernas art och de kommersiella effekter som dessa kan komma att få.

b) En betydande ökningstakt för subventionerad import till unionsmarknaden som talar för att en väsentligt ökad import är sannolik.

c) Huruvida det finns tillräcklig och fritt tillgänglig kapacitet hos exportören eller en nära förestående, väsentlig ökning av denna kapacitet som talar för en väsentligt ökad subventionerad export till unionen, med beaktande av förekomsten av andra exportmarknader som skulle kunna ta emot ytterligare export.

d) Om importen sker till priser som väsentligt skulle kunna sänka priserna eller hindra de prisökningar som annars skulle ha ägt rum och som sannolikt skulle öka efterfrågan på ytterligare import.

e) Lagerhållningen av den undersökta produkten.”

242 I artikel 8.8 i grundförordningen preciseras även att ingen av de faktorer som anges ovan kan i sig vara avgörande men de undersökta faktorerna sammantagna måste leda till slutsatsen att ytterligare subventionerad export är nära förestående och att väsentlig skada kommer att uppstå om inte skyddsåtgärder vidtas.

243 Domstolen har dessutom tidigare slagit fast att fastställande av risken för skada, precis som en skada, måste vara styrkt vid tidpunkten för antagandet av antisubventionsåtgärden, med beaktande av unionsindustrins situation vid denna tidpunkt. Det är endast på grundval av denna situation som dessa institutioner kan avgöra huruvida en omedelbart förestående ökning av den framtida importen av varor som är föremål för subvention skulle kunna vålla en väsentlig skada för unionsindustrin, för det fall inga handelspolitiska skyddsåtgärder vidtas. Unionsinstitutionerna har emellertid befogenhet att under vissa omständigheter beakta uppgifter som avser tiden efter en undersökningsperiod (se, analogt, dom av den 4 februari 2021, eurocylinder systems, C-324/19, EU:C:2021:94, punkterna 40 och 41).

244 Det ska erinras om att unionsinstitutionerna, enligt fast rättspraxis som anges i punkt 24 ovan, på området för den gemensamma handelspolitiken och särskilt i fråga om handelspolitiska skyddsåtgärder, har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning med hänsyn till de komplicerade ekonomiska, politiska och juridiska situationer som de ska bedöma. Det ska i detta sammanhang anmärkas att prövningen av huruvida det föreligger en risk för skada innebär en bedömning av komplicerade ekonomiska situationer och att domstolsprövningen således endast ska avse en kontroll av att de materiella reglerna och handläggningsreglerna har följts, att de faktiska omständigheter som har lagts till grund för det omtvistade valet är materiellt riktiga, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk. Denna begränsade domstolsprövning innebär emellertid inte att unionsdomstolen inte ska pröva institutionernas tolkning av ekonomiska uppgifter (se, analogt, dom av den 29 januari 2014, Transnational Company ”Kazchrome” och ENRC Marketing/rådet,

T-528/09, EU:T:2014:35, punkt 53). Tribunalen ska nämligen inte bara pröva huruvida de bevis som åberopats är materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga, utan även om dessa bevis utgör samtliga relevanta uppgifter som ska beaktas för att bedöma en komplicerad situation och om de styrker de slutsatser som dragits (se, analogt, dom av den 18 oktober 2018, Gul Ahmed Textile Mills/rådet, C-100/17 P, EU:C:2018:842, punkt 64).

- 245 Kommissionens slutsats om unionsindustrins situation, som fastställts i samband med bedömningen av huruvida unionsindustrin vållats väsentlig skada i den mening som avses i artikel 8.4 i grundförordningen, är för övrigt principiellt relevant vid bedömningen av huruvida det föreligger en risk för väsentlig skada för unionsindustrin, i den mening som avses i artikel 8.8 i grundförordningen (se, analogt, dom av den 4 februari 2021, eurocylinder systems, C-324/19, EU:C:2021:94, punkt 42).
- 246 Det är mot bakgrund av dessa principer som tribunalen ska pröva huruvida kommissionen åsidosatte artikel 8.1 och 8.8 när den i skäl 405 i den angripna förordningen fann att importen från Indonesien under undersökningsperioden utgjort en risk för väsentlig skada för unionsindustrin.

Unionsindustrins situation

- 247 För att komma fram till slutsatsen att unionsindustrin inte var stabil under undersökningsperioden beaktade kommissionen flera mikroekonomiska och makroekonomiska indikatorer i skälen 309–340 i förordningen om provisorisk tull och bekräftade denna analys i skälen 279–317 i den angripna förordningen, i vilken den även, i skälen 321–341, granskade ekonomiska indikatorer efter undersökningsperioden.
- 248 Sökandena har, utan att ifrågasätta sanningshalten i de uppgifter som kommissionen använt, gjort gällande att mot bakgrund av de mikroekonomiska och makroekonomiska indikatorerna som vittnar om vissa positiva trender, har kommissionen felaktigt hävdats att unionsindustrin befann sig i en svår situation.
- 249 Vad för det första gäller de makroekonomiska indikatorerna har sökandena anfört att unionens produktion, produktionskapacitet och kapacitetsutnyttjande ökade under undersökningsperioden.
- 250 Det ska i detta hänseende påpekas att det framgår av tabell 3 som återges i skäl 268 i förordningen om provisorisk tull att efter en ökning mellan 2015 och 2017 förblev unionens produktion nästan stabil mellan år 2017 och undersökningsperioden (en ökning från 13 071 053 till 13 140 582 ton för ett stabilt index på 111), medan förbrukningen i unionen ökade avsevärt, såsom framgår av tabell 4 som återges i skäl 271 i förordningen om provisorisk tull (från 14 202 128 till 15 634 102 ton, en ökning med 10,08 procent). Av detta följer att unionens produktion inte följde ökningen av förbrukningen inom unionen, det vill säga efterfrågan. Dessutom framgår det av tabell 8, som återges i skäl 309 i förordningen om provisorisk tull, att unionens produktionskapacitet ökade något mellan år 2017 och undersökningsperioden (från 16 594 853 ton till 17 031 230 ton), medan utnyttjandet av denna kapacitet, efter att ha ökat under åren 2015, 2016 och 2017, sjönk något mellan år 2017 och undersökningsperioden.

- 251 På grundval av dessa uppgifter ansåg kommissionen, i skäl 310 i förordningen om provisorisk tull, att ökningen av unionsindustrins produktionskapacitet var betydligt mindre än ökningen av efterfrågan, eftersom unionsindustrin endast hade kunnat dra nytta av tillväxten på marknaden i mycket liten utsträckning på grund av den kraftiga ökningen av subventionerad import, särskilt under undersökningsperioden.
- 252 Eftersom detta konstaterande motsvarar de uppgifter som analyserats och som kan utgöra stöd för slutsatsen att unionsindustrin befann sig i en svår situation, kan sökandenas första argument inte godtas.
- 253 Sökandena har för det andra gjort gällande att försäljningsvolymen ökade.
- 254 Det framgår emellertid tydligt av tabell 9, som återges i skäl 314 i förordningen om provisorisk tull, att även om försäljningsvolymen på unionsmarknaden ökade mellan år 2015 och år 2017 så minskade denna försäljning mellan år 2017 och undersökningsperioden – en period som, såsom kommissionen påpekade i skäl 317 i förordningen om provisorisk tull – motsvarade avskaffandet av tullar på import från Indonesien. Sökandena kan således inte vinna framgång med detta argument.
- 255 Sökandena har för det tredje hävdats att unionsindustrin behöll en stor marknadsandel – mellan 81 procent och 95 procent.
- 256 Det kan emellertid konstateras att det framgår av tabell 9, som återges i skäl 314 i förordningen om provisorisk tull, att unionsindustrins marknadsandel minskade markant mellan år 2017 och undersökningsperioden (från 91,6 procent till 81,5 procent). Kommissionen förklarade i skäl 317 i nämnda förordning, och sökandena har inte ifrågasatt denna punkt, att denna minskning förklaras av avskaffandet av tullar på import från Indonesien, vilket ändrade marknadsläget i mars 2018, under undersökningsperioden. Mot bakgrund av dessa uppgifter kan sökandenas argument inte godtas.
- 257 Sökandena har för det fjärde anfört att sysselsättning och produktivitet visar på positiva trender.
- 258 Det framgår nämligen av tabell 10, som återges i skäl 319 i förordningen om provisorisk tull, att antalet anställda i unionsindustrin ökade något mellan år 2015 och undersökningsperioden (med 78 anställda). Produktiviteten minskade emellertid mellan år 2017 och undersökningsperioden (från 4 782 ton per anställd till 4 625 ton per anställd). Av detta följer att den ringa ökningen av antalet anställda inte i sig räcker för att vederlägga kommissionens slutsatser avseende samtliga makroekonomiska indikatorer. Det följer nämligen av rättspraxis att även om institutionernas prövning ska leda till slutsatsen att det föreligger en betydande risk för skada, krävs det inte att alla relevanta ekonomiska faktorer och förhållanden visar en negativ trend (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 23 april 2018, Shanxi Taigang Stainless Steel/kommissionen, T-675/15, ej publicerad, EU:T:2018:209, punkt 93 och där angiven rättspraxis).
- 259 Av detta följer att sökandenas argument härvidlag inte kan godtas.
- 260 Vad för det andra gäller de mikroekonomiska indikatorerna har sökandena för det första hävdats att försäljningspriset i unionen ökade.

- 261 Tribunalen konstaterar att det framgår av tabell 11, som återges i skäl 325 i förordningen om provisorisk tull, att priserna, efter att ha ökat mellan åren 2015 och 2017, vilket var en period då det förekom tullar på import från Indonesien, minskade från 832 euro per ton till 794 euro per ton mellan år 2017 och undersökningsperioden. Sökandena kan således inte vinna framgång med detta argument.
- 262 Sökandena har för det andra anfört att produktionskostnaderna har minskat sedan år 2017.
- 263 Det framgår nämligen av tabell 11, som återges i skäl 325 i förordningen om provisorisk tull, att produktionskostnaderna sjönk från 827 euro per ton till 791 euro per ton mellan år 2017 och undersökningsperioden. Det framgår emellertid av samtliga uppgifter i denna tabell, särskilt sänkningen av försäljningspriset, att unionsindustrin inte har kunnat dra nytta av denna kostnadsminskning, eftersom den varit tvungen att övervältra denna minskning fullt ut på sina kunder, vilket kommissionen helt riktigt påpekade i skäl 328 i förordningen om provisorisk tull. Sökandena kan således inte vinna framgång med detta argument.
- 264 Sökandena har för det tredje hävdats att kassaflödet, lönsamheten vid försäljningen och avkastningen på investeringarna utvecklades positivt.
- 265 Tribunalen konstaterar att det framgår av tabell 14, som återges i skäl 334 i förordningen om provisorisk tull, att kassaflödet ökade mellan åren 2015 och 2017 (med en kraftig ökning mellan åren 2016 och 2017) och därefter föll till 2016 års nivåer. I motsats till vad sökandena har gjort gällande går det således inte att sluta sig till att utvecklingen har varit positiv.
- 266 När det gäller avkastningen på investeringarna ökade den väsentligt mellan år 2015 och år 2016 för att sedan förbli relativt stabil (18 procent år 2016, 16 procent år 2017 och 17 procent under undersökningsperioden). Denna stabilisering av avkastningen på investeringarna och stabiliseringen av lönsamheten vid försäljningen i unionen till icke-närstående kunder på 0,8 procent år 2017 och under undersökningsperioden, vilket fortfarande är en låg nivå, påverkar emellertid inte kommissionens slutsatser avseende unionsindustrins situation, vilka grundar sig på samtliga relevanta omständigheter i detta avseende.
- 267 När det gäller de uppgifter som avser tiden efter undersökningen har sökandena gjort gällande att dessa inte är representativa och att det inte går att åberopa dem för att dra giltiga slutsatser av dem.
- 268 Tribunalen erinrar härvidlag om att det följer av rättspraxis att befogenheten att under vissa omständigheter beakta uppgifter som avser tiden efter en undersökningsperiod är motiverad i samband med undersökningar som inte syftar till att fastställa en skada, utan till att fastställa en risk för skada som till sin natur kräver en framåtblickande analys. Uppgifter avseende tiden efter undersökningsperioden kan därmed användas för att bekräfta eller vederlägga de prognoser som förekommer i kommissionens förordning om införande av en provisorisk utjämningstull, och för att, i det förstnämnda fallet, införa en slutgiltig utjämningstull. Unionsinstitutionernas användning av uppgifter som avser tiden efter undersökningsperioden kan emellertid inte undgå unionsdomstolens prövning (se, analogt, dom av den 4 februari 2021, eurocylinder systems, C-324/19, EU:C:2021:94, punkt 41).

- 269 I förevarande fall granskade kommissionen, i skälen 321–341 i den angripna förordningen, uppgifterna avseende perioden oktober 2018–juni 2019 (nedan kallad perioden efter undersökningen) och drog slutsatsen att unionsindustrins ekonomiska situation hade försämrats ytterligare under perioden efter undersökningen.
- 270 Sökandena har kritiserat kommissionen för att ha använt uppgifter som inte varit representativa, eftersom det, för det första, anges i den angripna förordningen att uppgifterna för fyra av nio månader av perioden efter undersökningen var snedvridna på grund av de särskilda omständigheter som en producent mötte och det, för det andra, konstaterades i skäl 322 i den angripna förordningen att "[s]iffrorna för undersökningsperioden [inte är] direkt jämförbara med siffrorna för perioden efter undersökningsperioden".
- 271 Dessa påståenden från sökandenas sida saknar grund. Kommissionen var nämligen noga med att precisera de omständigheter som gjorde det möjligt att relativisera representativiteten hos uppgifterna från tiden efter undersökningen eller för att motivera deras relevans. För det första förklarade kommissionen, i skäl 331 i den angripna förordningen, att de högre vinsterna från vintern 2018–2019 var ovanligt höga, eftersom de hade registrerats av ett företag i urvalet som hade kunnat dra nytta av tillfälliga försörjningssvårigheter i regionen som gjorde det möjligt för företaget att höja sina priser och därmed sina vinster under denna period. För det andra påpekade kommissionen i skäl 322 i nämnda förordning att siffrorna för undersökningsperioden inte var direkt jämförbara med siffrorna för perioden efter undersökningen. Kommissionen påpekade att vissa makroekonomiska indikatorer, med hänsyn till de frister som gäller för undersökningen, endast hade kunnat analyseras för de unionstillverkare som ingick i urvalet. Kommissionen jämförde vidare undersökningsperiodens tolv månader med de nio månaderna för perioden efter undersökningen på grund av att uppgifter avseende en 12-månadersperiod efter undersökningen ännu inte fanns tillgängliga.
- 272 Av detta följer att dessa uppgifter kan användas för att bekräfta eller vederlägga de prognoser som anges i kommissionens förordning om införande av en provisorisk utjämningstull för att göra det möjligt att införa en slutgiltig utjämningstull, i enlighet med den rättspraxis som nämnts ovan i punkt 268.
- 273 Mot bakgrund av det ovan anförda kan sökandenas argument inte godtas. Det är inte nödvändigt att ta ställning till frågan huruvida de kan tas upp till prövning. Kommissionen ansåg underförstått att dessa argument har åberopats för första gången i samband med repliken (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2017, Frankrike/kommissionen, T-344/15, EU:T:2017:250, punkt 92).

De ifrågavarande subventionernas art och de kommersiella effekter som de kan komma att få

- 274 Sökandena har gjort gällande att kommissionen inte har beaktat de bevis som de själva och andra parter har lagt fram beträffande arten och verkningarna av subventionerna i fråga. Dessa omständigheter visade dels att den påstådda leveransen av oraffinerad palmolja till för låg ersättning inte längre hade någon kommersiell verkan, eftersom exportskatten och exportavgiften upphört att gälla i december 2018, dels att de betalningar som gjordes enligt programmet vid fonden för palmoljeodling hade blivit ogiltiga mellan september och december 2018, innan deras nivåer åter blev lägre från och med i januari 2019, och inte längre hade några kommersiella effekter för de indonesiska biodieseltillverkarnas export. Alla förmåner som erhålls av fonden för palmoljeodling ska dessutom enligt sökandena fördelas enbart på försäljningen av biodiesel på den inre marknaden.

- 275 Tribunalen erinrar i detta avseende om att sökandenas argument för att vederlägga kommissionens slutsatser om prisunderskridande, tillhandahållande av oraffinerad palmolja till en för låg ersättning och förekomsten av en subvention i form av en direkt överföring av medel från fonden för palmoljeodling har underkänts inom ramen för den första, den tredje och den fjärde grunden. Argumenten avseende fördelningen av subventionsbeloppet på den totala omsättningen för biodiesel har underkänts inom ramen för den femte grunden.
- 276 Under dessa omständigheter kan de uppgifter som sökandena har anfört avseende fastställandet av exportskatten till noll, upphävandet av exportavgiften från och med december 2018 och variationen i de utbetalningar som gjordes enligt programmet vid fonden för palmoljeodling, vilka samtliga hänför sig till perioden efter undersökningen, inte vederlägga kommissionens slutsats att de indonesiska myndigheterna, genom en rad åtgärder, har snedvridit den inhemska marknaden för oraffinerad palmolja i Indonesien och hållit priset på denna produkt konstlat lågt till förmån för biodieselindustrin i senare led (se skälen 80, 162, 172, 190 och 203 i förordningen om provisorisk tull).
- 277 Kommissionen gjorde således inte någon uppenbart oriktig bedömning när den i skäl 343 i den angripna förordningen, såsom den hade påpekat i skäl 349 i förordningen om provisorisk tull, konstaterade att subventionerna i fråga kunde hålla exporten av indonesisk biodiesel till en prisnivå som fick än ännu mer negativ påverkan på unionsindustrin, vilket därmed bekräftade (skäl 351 i förordningen om provisorisk tull) bedömningen i skäl 350 i förordningen om provisorisk tull enligt vilken de åtgärder som vidtagits av de indonesiska myndigheterna påverkade unionsindustrins ekonomiska situation.

Ökningstakten för den subventionerade importen

- 278 Sökandena har påstått att uppgifterna avseende perioden efter undersökningen inte visar på en ökad import av indonesisk biodiesel till unionsmarknaden och att det därför är föga troligt att en sådan ökning kommer att ske i framtiden.
- 279 Tribunalen konstaterar emellertid, och sökandena har inte ifrågasatt riktigheten av dessa uppgifter, att det framgår av tabell 4, som återges i skäl 353 i den angripna förordningen, att importen från Indonesien var större under de tre kvartalen efter undersökningsperioden (581 078 ton) än under de fyra kvartalen under undersökningsperioden (516 068 ton). Sökandenas argument att importvolymen per kvartal under tiden efter undersökningen var lägre än importvolymen för det tredje kvartalet år 2018 kan inte vederlägga kommissionens slutsatser avseende importökningen. Såsom kommissionen helt riktigt har påpekat i skäl 355 i den angripna förordningen kan de tre första kvartalen efter undersökningsperioden inte jämföras direkt med de tre sista kvartalen av undersökningsperioden, med hänsyn till årstidsvariationerna, och kulmen år 2018, det vill säga 263 678 ton under det tredje kvartalet, kan inte jämföras med resultatet för det tredje kvartalet år 2019, eftersom den import som skedde under det kvartalet påverkades av införandet av provisoriska tullar.
- 280 Sökandena kan följaktligen inte vinna framgång med sina påståenden om att uppgifterna avseende perioden efter undersökningen inte visar på någon ökad import.
- 281 Sökandena har även gjort gällande att antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (EUT L 328, 2018, s. 82) begränsar importen av PME.

282 I detta avseende konstaterar tribunalen att det direktivet antogs efter undersökningsperioden och att fristen för att införliva direktivet inte löpte ut förrän den 30 juni 2021, i enlighet med artikel 36.1 i direktivet. Enligt artikel 26.2 i nämnda direktiv kommer dessutom den fulla begränsningen av importen av ”flytande biobränslen och biomassabränslen som framställs ur livsmedels- och fodergrödor med hög risk för indirekt ändrad markanvändning och fodergrödor för vilka en betydande utvidgning av produktionsområdet till mark med stora kollager observeras” ske gradvis från och med den 31 december 2023, i enlighet med artikel 26.2 i direktivet. Kommissionen gjorde således inte någon uppenbart oriktig bedömning när den i skäl 360 i den angripna förordningen fann att effekten av detta direktiv inte kunde förutses och att den ”inte [påverkade] den nuvarande analysen av den risk för skada som indonesisk import utgör för unionsindustrin inom en nära framtid”.

283 Sökandena kan således inte vinna framgång med dessa argument.

Huruvida det finns tillräcklig och fritt tillgänglig kapacitet hos exportören

284 Vad gäller de indonesiska exportörernas fritt tillgängliga produktionskapacitet har sökandena hävdatt att kommissionen erhöll motstridiga uppgifter från de indonesiska myndigheterna och EBB och att den valde att grunda sig på de uppgifter som EBB hade erhållit och ”US GAIN-rapporten från Jakarta” från år 2019 om indonesiska biodrivmedel. Under dessa omständigheter borde kommissionen ha dragit slutsatsen att den tillgängliga bevisningen i detta avseende var föga övertygande.

285 Det ska härvidlag erinras om att enligt den rättspraxis som tribunalen hänvisar till i punkt 244 ovan ska tribunalen inte bara pröva huruvida de bevis som åberopats är materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga, utan även om dessa bevis utgör samtliga relevanta uppgifter som ska beaktas för att bedöma en komplicerad situation och om de styrker de slutsatser som dragits.

286 När institutionerna bedömer om det finns en risk för att unionsindustrin skadas allvarligt, mot bakgrund av produktions- och exportkapaciteten i exportlandet, ska de beakta inte bara förekomsten av andra exportmarknader utan även en eventuell ökning av förbrukningen i exportlandet (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 29 januari 2014, Hubei Xinyegang Steel/rådet, T-528/09, EU:T:2014:35, punkt 81).

287 I förevarande fall har sökandena inte ifrågasatt kommissionens konstateranden i skälen 353 och 354 i förordningen om provisorisk tull, vilka grundar sig på uppgifter som lämnats av de indonesiska myndigheterna, enligt vilka de indonesiska biodieseltillverkarnas produktionskapacitet vida överstiger den inhemska efterfrågan med ungefär 300 procent och att de indonesiska producenternas utnyttjade kapacitet under undersökningsperioden uppskattades till cirka 40 procent av förbrukningen i unionen. Sökandena har inte heller bestritt kommissionens konstaterande i skäl 373 i den angripna förordningen att kapaciteten för biodieselproduktionen i Indonesien förväntades öka från 11,5 miljarder liter till 13 miljarder liter mellan åren 2019 och 2021, enligt ”US GAIN-rapporten från Jakarta” från år 2019.

288 Sökandena har gjort gällande att de indonesiska myndigheterna lämnade uppgifter som visade ett förväntat kapacitetsutnyttjande på 85 procent för år 2019. Det framgår emellertid av de indonesiska myndigheternas argument av den 6 september 2019, till vilka sökandena har hänvisat, att kapacitetsutnyttjandet på 85 procent för år 2019 är resultatet av en extrapolering av tillgängliga uppgifter för perioden januari–maj 2019 och avser den del av produktionen som

används genom den interna och den externa efterfrågan. Sökandena har inte närmare förklarat på vilket sätt dessa uppgifter innebär ett ifrågasättande av kommissionens slutsatser. Dessutom var 15 procent av produktionskapaciteten outnyttjad under år 2019, även i det fall som sökandena lade fram.

- 289 Sökandena har även hävdade att de indonesiska myndigheterna har lämnat uppgifter för att visa att Indonesien år 2020 skulle övergå från ett B20-krav till ett B30-krav, det vill säga övergå från att blanda 20 procent biodiesel med mineraldiesel till att blanda i 30 procent biodiesel, vilket absorberade hela den fritt tillgängliga kapaciteten för indonesiska tillverkare. Kommissionen har således enligt sökandena felaktigt tagit EBB:s parti. EBB hävdade att genomförandet av B20-kravet hade gett upphov till problem och att övergången från B20-kravet till blandningen "B30" skulle kunna ge upphov till liknande problem.
- 290 Sökandena har närmare bestämt gjort gällande att det framgår av rapporten "US GAIN de Jakarta" från år 2019 att B20-kravet utvidgades till att omfatta den transportsektor som inte omfattas av skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster först i september 2018, vilket ledde till att den lokala användningen av biodiesel ökade med 54 procent år 2019 och att blandningsnivån ökade exponentiellt efter år 2017 (från 8,2 procent år 2017 till 12,7 procent år 2018 och nådde 19,9 procent år 2019). Uttalanden som återges i nämnda rapport bekräftar att B30-kravet ska genomföras år 2020.
- 291 Det framgår av skälen 374–376 i den angripna förordningen att kommissionen beaktade de indonesiska myndigheternas synpunkter på övergången från B20-kravet till B30-kravet.
- 292 Kommissionen påpekade emellertid i skäl 382 i den angripna förordningen att enligt rapporten "US profit Jakarta" av år 2019 kunde B20-kravet, som var ett obligatoriskt mål redan år 2016, uppfyllas för första gången först år 2019, det vill säga tre år efter den fastställda tidsfristen. Sökandena har i sina inlagor vidgått att denna information är korrekt.
- 293 Det framgår även av skäl 376 i den angripna förordningen att kommissionen studerade de uppgifter som lämnats av de indonesiska myndigheterna i relation till de uppgifter som EBB lämnat i sitt yttrande av den 29 april 2019. Av dessa uppgifter framgår att de indonesiska aktörerna stötte på problem i fråga om distribution, tillgång till infrastrukturer för lagring och blandning vid genomförandet av B20-kravet och att syftet med detta krav var att minska importen av mineraldiesel, snarare än att minska exporten av biodiesel till andra marknader. Kommissionen har även, i skäl 377 i den angripna förordningen, beaktat de uppgifter som lämnats av EBB som visar att genomförandet av blandningskravet för B30 skulle ta tid.
- 294 När det gäller möjligheten att öka blandningsnivån till 30 procent under ett enda år, fann kommissionen i punkt 383 i den angripna förordningen att en ökning från 19,9 procent till 30 procent föreföll ytterst ambitiös med hänsyn till ökningen av blandningsnivån sedan år 2011.
- 295 Tribunalen konstaterar i detta avseende, i likhet med vad sökandena har gjort gällande (se ovan punkt 290 ovan), att den största ökningen av blandningsnivån ägde rum från år 2018 till år 2019, då den ökade från 12,7 procent till 19,9 procent. Denna ökning, med 7,2 procentenheter, var dock betydligt lägre än de 10 procentenheter som krävdes för att nå B30-kravet på ett år.

- 296 Mot bakgrund av det ovan anförda har kommissionen uppfyllt sin skyldighet att omsorgsfullt och opartiskt pröva alla omständigheter som är relevanta i det aktuella fallet (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 10 mars 2009, Interpipe Niko Tube och Interpipe NTRP/rådet, T-249/06, EU:T:2009:62, punkt 53), och kommissionen gjorde inte någon uppenbart oriktig bedömning när den i skäl 384 i den angripna förordningen fann att det var föga troligt att ett B30-krav skulle uppfyllas inom en nära framtid och ha en betydande inverkan på den outnyttjade kapaciteten i Indonesien på kort sikt.
- 297 Det kan konstateras att sökandena inte har förmått inge tillräcklig bevisning för att de bedömningar av omständigheterna vilka återges i den angripna förordningen vad gäller blandningskravet ska förlora sin trovärdighet. Sådan bevisning krävs emellertid för att styrka att en unionsinstitution har gjort en sådan uppenbart oriktig bedömning som kan motivera att en rättsakt ogiltigförklaras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2014, Gold East Paper och Gold Huasheng Paper/rådet, T-444/11, EU:T:2014:773, punkt 62), och därför räcker dessa omständigheter för att avfärda sökandenas argument i detta avseende.

Prisnivån för den subventionerade importen

- 298 Sökandena har hävdade att kommissionen, beträffande prisnivån på den subventionerade importen, nöjde sig med att hänvisa till sina slutsatser i fråga om prisunderskridande, vilka, såsom visats inom ramen för den första grunden, inte uppfyllde kraven i artikel 8.1 och 8.2 i grundförordningen. Dessutom orsakade inte importen från Indonesien någon prispress inom unionen.
- 299 Tribunalen erinrar om att de argument som sökandena hade anført inom ramen för den första grunden, vilka syftade till att visa att kommissionen åsidosatt artikel 8.1 och 8.2 i grundförordningen vid fastställandet av prisunderskridandet, och att kommissionen felaktigt slog fast att importen av biodiesel från Indonesien hade orsakat prispress i unionen, underkänts i sin helhet. Det framgår dessutom av tabell 7, som återges i skäl 283 i förordningen om provisorisk tull och som inte har bestritts av sökandena, att importpriset på biodiesel från Indonesien var 671 euro per ton under undersökningsperioden, medan det genomsnittliga försäljningspriset per enhet i unionen, såsom framgår av tabell 11 i skäl 325 i förordningen om provisorisk tull, föll från 832 euro per ton till 794 euro per ton mellan år 2017 och undersökningsperioden.
- 300 Sökandenas argument i detta avseende kan följaktligen inte godtas och talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den sjätte grunden.

Den sjunde grunden: Åsidosättande av sökandenas rätt till försvar

- 301 Inom ramen för den sjunde grunden har sökandena gjort gällande att vissa uppgifter inte lämnades ut till dem förrän i den angripna förordningen, och att de därmed fråntagits möjligheten att yttra sig i denna fråga. Enligt sökandena kan det inte uteslutas att förfarandet hade kunnat leda till ett annat resultat om de hade kunnat yttra sig på dessa punkter.
- 302 Det följer av fast rättspraxis att iakttagandet av rätten till försvar i alla förfaranden som inleds mot en person, och som kan leda till en rättsakt som går denne emot, är en grundläggande princip i unionsrätten som ska säkerställas även när det saknas regler för det aktuella förfarandet (se dom av den 1 oktober 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/rådet, C-141/08 P, EU:C:2009:598, punkt 83 och där angiven rättspraxis).

- 303 Enligt denna princip ska de berörda företagen under det administrativa förfarandet ha getts tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt framföra sina synpunkter på huruvida de påstådda omständigheterna och förhållandena verkligen föreligger och är relevanta och på den bevisning som kommissionen har lagt till grund för sitt påstående om att det har förekommit subventioner och att detta har orsakat skada (se, analogt, dom av den 16 februari 2012, rådet och kommissionen/Interpipe Niko Tube och Interpipe NTRP, C-191/09 P och C-200/09 P, EU:C:2012:78, punkt 76, och dom av den 28 oktober 2004, Shanghai Teraoka Electronic/rådet, T-35/01, EU:T:2004:317, punkt 289 och där angiven rättspraxis).
- 304 Att rätten till försvar iaktas är visserligen av avgörande betydelse i ett förfarande för en antisubventionsundersökning (se, analogt, dom av den 16 februari 2012, rådet och kommissionen/Interpipe Niko Tube och Interpipe NTRP, C-191/09 P och C-200/09 P, EU:C:2012:78, punkt 77 och där angiven rättspraxis). Den omständigheten att fel har begåtts när det gäller iakttagandet av denna rätt kan emellertid endast leda till en ogiltigförklaring av en förordning om en utjämningstull om det administrativa förfarandet, på grund av detta fel, har kunnat leda till ett annat resultat och således konkret sätt har påverkat den berörda partens rätt till försvar (se dom av den 10 april 2019, Jindal Saw och Jindal Saw Italia/kommissionen, T-300/16, EU:T:2019:235, punkt 77 och där angiven rättspraxis).
- 305 Enligt rättspraxis kan det inte krävas att sökanden visar att institutionerna skulle ha fattat ett annat beslut, utan endast att ett sådant antagande inte är helt uteslutet, då sökanden hade kunnat förbereda ett bättre försvar om det förfarandefel som således konkret har påverkat rätten till försvar inte hade begåtts (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 16 februari 2012, rådet och kommissionen/Interpipe Niko Tube och Interpipe NTRP, C-191/09 P och C-200/09 P, EU:C:2012:78, punkterna 78 och 79).
- 306 Det är mot bakgrund av dessa principer som tribunalen ska pröva huruvida sökandenas rätt till försvar åsidosattes under undersökningsförfarandet.
- 307 Sökandena har för det första kritiserat kommissionen för att i skälen 230–233 i den angripna förordningen ha gjort nya konstateranden om låg känslighet i efterfrågan på biodiesel för prisvariationerna på biodieselmaknaden i unionen, med hänvisning till att ett lågt pris på biodiesel inte medförde en ökad förbrukning och att priskonkurrensen således var ett nollsummespel, oavsett vilka råvaror som användes.
- 308 Detta argument kan inte godtas. Genom konstaterandena i skälen 230–233 i den angripna förordningen preciserade kommissionen räckvidden av de förklaringar som lämnades först i skäl 289 i förordningen om provisorisk tull, nämligen att ”slutkunden som köper biodiesel i de flesta fall inte är medveten om eller intresserad av vilken råvara som använts vid tillverkningen, utan ställer krav på en produkt som uppfyller en viss maximal nivå när det gäller filtrerbarhetstemperatur”, och sedan, i skäl 299 i denna förordning, att ”import av metylestrar från palmolja från Indonesien till subventionerade priser skulle leda till lägre priser för de flesta blandningar som säljs på unionsmaknaden”, och slutligen, i skäl 328 i samma förordning, att ”ett prisunderskridande på omkring 10 % en betydande press nedåt på priserna”. Sökandena kan således inte med framgång göra gällande att skälen 230–233 i den angripna förordningen innehöll nya omständigheter som ändrade den bedömning kommissionen dittills hade gjort och beträffande vilka sökandena borde ha beretts tillfälle att yttra sig.

- 309 Sökandena har för det andra kritiserat kommissionen för att i skälen 251–254 i den angripna förordningen ha infört nya konstateranden avseende de förändringar som skett på unionsmarknaden sedan den tidigare undersökningen och avseende den omständigheten att importen av PME konkurrerade med andra typer av biodiesel.
- 310 Detta argument kan inte godtas. Sökandena kan inte vara ovetande om att unionsindustrin då tillverkade PME. Detta konstaterande angavs nämligen i skälen 292–294 i förordningen om provisorisk tull. Kommissionen kan således inte kritiseras för att ha åsidosatt sökandenas rätt till försvar genom att inte underrätta dem om att unionsindustrin tillverkade PME.
- 311 Kommissionen redogjorde därför i förordningen om provisorisk tull under det administrativa förfarande som avslutades med antagandet av den slutgiltiga förordningen (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 21 november 2002, Kundan och Tata/rådet, T-88/98, EU:T:2002:280, punkt 131) för sin ståndpunkt avseende de omständigheter som sökandena åberopat och som anges i punkterna 307 och 309 ovan. Av detta följer att sökandena redan i samband med meddelandet om provisorisk tull hade möjlighet att yttra sig på dessa punkter.
- 312 Mot bakgrund av ovanstående kan talan inte vinna bifall såvitt avser den sjunde grunden. Talan ska därmed ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 313 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen och EBB har yrkat att sökandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Sökandena har tappat målet och ska därför bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens och EBB:s rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) Talan ogillas.

2) PT Pelita Agung Agrindustri och PT Permata Hijau Palm Oleo ska ersätta rättegångskostnaderna.

Gervasoni

Madise

Nihoul

Frendo

Martín y Pérez de Nanclares

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 december 2022.

Underskrifter

Innehållsförteckning

Bakgrund till tvisten	2
Parternas yrkanden	4
Rättslig bedömning	4
Den första grunden: Åsidosättande av artikel 8.1 och 8.2 i grundförordningen vid fastställandet av prisunderskridandet	5
Den första grundens första del: Underlåtenheten att beakta samtliga relevanta uppgifter vid fastställandet av prisunderskridandet	5
– Den första beräkningsmetoden	7
– Den andra beräkningsmetoden	8
– Den tredje beräkningsmetoden	10
Den första grundens andra del: Kommissionen underlät att fastställa prisunderskridandet för unionsindustrins produkt i dess helhet och slog felaktigt fast att det förelåg prispress ...	14
– Fastställandet av prisunderskridandet för produkten i dess helhet	14
– Prispress	16
Den andra grunden: Den angripna förordningen strider mot artikel 8.5 i grundförordningen vad gäller bedömningen av orsakssambandet	17
Den tredje grunden: Kommissionen gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den fann att det förelåg en subvention i form av leverans av oraffinerad palmolja mot en för låg ersättning	18
Den tredje grundens första del: Åsidosättande av artikel 3.1 a iv i grundförordningen och en uppenbart oriktig bedömning i det att kommissionen fann att de indonesiska myndigheterna hade anförtrott eller ålagt tillhandahållare av oraffinerad palmolja att tillhandahålla sina produkter mot en för låg ersättning	18
– Exportskatten och exportavgiften	20
– PTPN:s priskontroll	24
Den tredje grundens andra del: Åsidosättande av artikel 3.1 b i grundförordningen och en uppenbart oriktig bedömning genom att kommissionen drog slutsatsen att de indonesiska myndigheterna hade gett inkomst- eller prisstöd	27
Den tredje grundens tredje del: Åsidosättande av artikel 3.2 och artikel 6 d i grundförordningen samt uppenbart oriktig bedömning i den del kommissionen drog slutsatsen att indonesiska producenter hade erhållit en förmån	29

Den fjärde grunden: Kommissionen gjorde en uppenbart oriktig bedömning och åsidosatte artikel 3.1 a i och punkt 2 i grundförordningen när den slog fast att det förelåg en subvention i form av en direkt överföring av medel	32
Den fjärde grundens första del: Åsidosättande av artikel 3.1 a i) i grundförordningen och en uppenbart oriktig bedömning genom att kommissionen kvalificerade de utbetalningar som gjorts av fonden för palmoljeodling som subventioner	32
Den fjärde grundens andra del: Åsidosättande av artikel 3.2 i grundförordningen och en uppenbart oriktig bedömning från kommissionens sida när den drog slutsatsen att det förelåg en förmån	36
Den femte grunden: Åsidosättande av artikel 7 i grundförordningen och en uppenbart oriktig bedömning från kommissionens sida vid beräkningen av storleken på den förmån som beviljades genom systemet med fonden för palmoljeodling	38
Den omständigheten att exportavgifterna och transportkostnaderna inte avräknades från subventionsbeloppet	39
Fördelningen av subventionsbeloppet på den totala omsättningen för biodiesel	41
Den sjätte grunden: Åsidosättande av artikel 8.1 och 8.8 i grundförordningen vid fastställandet av risken för väsentlig skada	43
Unionsindustrins situation	45
De ifrågavarande subventionernas art och de kommersiella effekter som de kan komma att få	48
Ökningstakten för den subventionerade importen	49
Huruvida det finns tillräcklig och fritt tillgänglig kapacitet hos exportören	50
Prisnivån för den subventionerade importen	52
Den sjunde grunden: Åsidosättande av sökandenas rätt till försvar	52
Rättegångskostnader	54