

附件 1

中华人民共和国商务部关于原产于欧盟的 进口相关乳制品反补贴调查的最终裁定

根据《中华人民共和国反补贴条例》（以下简称《反补贴条例》）的规定，2024 年 8 月 21 日，商务部（以下称调查机关）发布 2024 年第 34 号公告，决定对原产于欧盟的进口相关乳制品（以下称被调查产品）进行反补贴调查。

调查机关对被调查产品是否存在补贴和补贴金额、被调查产品是否对国内产业造成损害及损害程度以及补贴与损害之间的因果关系进行了调查。根据调查结果和《反补贴条例》第二十五条的规定，调查机关于 2025 年 12 月 22 日发布初裁公告，认定被调查产品存在补贴，中国国内相关乳制品产业受到实质损害，而且补贴与实质损害之间存在因果关系。

初步裁定后，调查机关继续对补贴和补贴金额、损害和损害程度以及补贴与损害之间的因果关系进行调查。现案件调查结束，根据调查结果，并依据《反补贴条例》第二十六条的规定，调查机关作出最终裁定如下：

一、磋商

2024 年 7 月 29 日，中国奶业协会和中国乳制品工业协会（以下称申请人）代表国内乳制品产业，正式向调查机关

提交对原产于欧盟的进口相关乳制品进行反补贴调查的申请。

调查机关收到申请材料后，根据《反补贴条例》第十六条的规定，于2024年8月7日就有关反补贴调查事项向欧盟发出进行磋商的邀请，并向欧盟驻华代表团转交了申请书的公开版本。中国政府和欧盟代表于2024年8月14日进行了磋商。2024年8月28日，欧盟驻华代表团向调查机关提交了《中华人民共和国乳制品行业反补贴调查申请立案前磋商欧盟发言要点》。

2024年11月5日，申请人代表国内乳制品产业，正式向调查机关提交《中华人民共和国乳制品产业反补贴新项目调查申请书》，调查机关对此进行了审查。

调查机关收到申请材料后，根据《反补贴条例》第十六条的规定，于2024年11月7日就有关反补贴调查事项向欧盟发出进行磋商的邀请。中国政府和欧盟代表于2024年11月19日，就新增补贴项目进行了磋商。2024年11月25日，欧盟驻华代表团向调查机关提交了《欧盟对关于从欧盟进口乳制品反补贴调查新增补贴项目申请的声明》。

二、调查程序

（一）立案及通知。

1.立案。

调查机关审查了申请人申请材料后，认为本案申请符合

《反补贴条例》第十一条、第十三条和第十七条有关国内产业提出反补贴调查申请的规定。同时，申请书中包含了《反补贴条例》第十四条、第十五条规定的反补贴调查立案所要求的内容及有关的证据。

在完成上述审查及磋商后，根据《反补贴条例》第十六条的规定，调查机关于 2024 年 8 月 21 日发布立案公告，决定对原产于欧盟的进口相关乳制品进行反补贴立案调查。补贴调查期为 2023 年 4 月 1 日至 2024 年 3 月 31 日（以下称补贴调查期），产业损害调查期为 2020 年 1 月 1 日至 2024 年 3 月 31 日（以下称损害调查期）。

2.立案通知。

2024 年 8 月 21 日，调查机关发布立案公告，并向欧盟驻华代表团正式提供了立案公告和申请书的公开文本。同日，调查机关将立案情况通知了本案申请人及申请书中列明的欧盟企业。

3.公开信息。

在立案公告中，调查机关告知利害关系方，可以在商务部网站贸易救济局子网站下载或到商务部贸易救济公开信息查阅室查阅本次反补贴调查相关信息的公开版本。

立案当天，调查机关通过商务部贸易救济公开信息查阅室公开了本案申请书的公开版本，并将电子版登载在商务部网站上。

(二) 初裁前调查。

1. 登记参加调查。

在规定时间内，柏札莱集团、FIT、Flechard SAS Laiterie du Pont Morin、Hochwald Foods GmbH、INCOPACK、LACTOSAN A/S、阿默兰德乳品公司、Nørager Mejeri A/S、Uhrenholt A/S、优立乐荷兰有限公司、Vepo Cheese NV、圣胡安坎波有限公司、鹏亚圣达食品集团有限公司、松芝间、菲伊拉科乳业有限公司、Innolact, S.L、LECHE GAZA SL、工业乳制品阿格鲁帕多斯公司、柏札莱摩拉维亚公司、QUESOS EL PASTOR – HIJOS DE SALVADOR S.A.、SILL SAS、科唐坦乳品大师乳品农业合作社、Lakeland Dairy Sales Limited、LE Pritchitt and Company Limited、Lakeland Dairies Co-operative Society Ltd、Arla Foods amba、Fromageries BEL Production France SNC(FBPF)、ELVIR、FROMARSAC SAS、B.G.、BRESSOR SA、COMPAGNIE DES FROMAGES & RICHESMONTS、COMPAGNIE FROMAGERE DE LA VALLEE DE L'ANCE、GRAND'OUCHE、FROMAGERIES LESCURE、FROMAGERIES PAPILLON、FROMAGERIES PERREAULT、FROMAGERIE DE VIHIERs、Savencia Produits Laitiers International、安克尔奶酪有限公司、安维尔奶酪生产有限公司、奥林匹亚股份有限公司、普里卡乳制品工业有限公司、斯奇帕奶酪有限公司、兰特黎斯国际公司、

SARL Etablissements Beillevaire、DMK Deutsches Milchkontor GmbH、Isigny Sainte-Mère、LAITA、索地雅农业合作社、Alpenhain Käsespezialitäten GmbH、FALLINI FORMAGGI SRL、Milcobel Dairy、Primo Rupp Italia srl、Rupp Austria GmbH、S.A. CORMAN 等欧盟出口商或生产商，红诱坊贸易（上海）有限公司、岸确国际贸易（上海）有限公司、柏札莱（青岛）食品有限公司、保正（上海）供应链管理股份有限公司、邦士（天津）食品有限公司（公司）、西诺迪斯食品（上海）有限公司、彼雷国际贸易（上海）有限公司、大昌三昶（上海）商贸有限公司、凯爱瑞食品（上海）有限公司、上海济灵国际贸易有限公司、上海晶威国际贸易有限公司、欧德堡乳制品（上海）有限公司等国内进口商，柏札莱（青岛）食品有限公司等国内生产者按立案公告要求向调查机关登记参加调查。中国奶业协会和中国乳制品工业协会作为申请人按立案公告要求向调查机关登记参加调查。欧盟驻华代表团代表欧盟登记参加调查。

2.抽样调查。

由于登记参加调查的涉案企业较多，根据《反补贴条例》第二十条的规定，调查机关决定采用抽样调查的方法进行反补贴调查。

2024 年 9 月 20 日，调查机关向本案各利害关系方发放了补贴抽样调查问卷。在法定期限内，欧盟驻华代表团、欧

盟生产商（出口商）等多个利害关系方向调查机关提交延期答卷申请并陈述了相关理由。经审查，调查机关同意给予适当延期。在规定期限内，调查机关收到多家欧盟生产商（出口商）和欧盟提交的补贴抽样调查问卷答卷。调查机关对上述抽样调查问卷的答卷进行了审查，初步决定以收到的补贴抽样问卷答卷为基础进行抽样，综合考虑出口数量、产品结构、地域分布等多重因素，选取具有代表性的 3 家公司作为抽样公司。

2024 年 10 月 14 日，调查机关发放了《关于相关乳制品反补贴案抽样有关情况的通知》，将上述初步抽样方法、结果及有关情况通知各利害关系方并公开征求其评论意见。2024 年 10 月 18 日，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司提交了《关于对中国商务部乳制品反补贴案抽样通知的评论意见》，未对抽样方法、结果提出评论意见。因此，调查机关最终选取的 3 家公司分别为：爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司，菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司，斯嘉达股份有限公司及其关联公司。

3.发放和回收调查问卷。

2024 年 10 月 25 日，调查机关向各利害关系方发放了《相关乳制品反补贴案政府调查问卷》《相关乳制品反补贴案国外出口商或生产商调查问卷》《相关乳制品反补贴案国内生产者调查问卷》《相关乳制品反补贴案国内进口商调查问

卷》，要求在规定时间内提交准确、完整的答卷。在法定期限内，欧盟，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司，菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司，斯嘉达股份有限公司及其关联公司，国内相关乳制品生产者提交延期答卷申请并陈述了相关理由。调查机关对相关申请进行了审查，决定将上述问卷提交答卷的截止时间延长 2 周至 2024 年 12 月 16 日。至答卷提交截止日，欧盟，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司，菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司，斯嘉达股份有限公司及其关联公司以及国内相关乳制品生产者内蒙古蒙牛乳业（集团）股份有限公司、内蒙古伊利实业集团股份有限公司、上海妙可蓝多食品科技股份有限公司提交了答卷。

2024 年 11 月 22 日，调查机关向各利害关系方发放了《相关乳制品反补贴案新增项目政府调查问卷》《相关乳制品反补贴案新增项目国外出口商或生产商调查问卷》，要求在规定时间内提交准确、完整的答卷。当日，调查机关还向欧盟抽样调查公司及欧盟单独发放了问卷通知并对答卷要求进行了说明。在法定期限内，欧盟，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司，菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司，斯嘉达股份有限公司及其关联公司提交延期答卷申请并陈述了相关理由。调查机关对相关申请进行了审查，决定将上述问卷提交答卷的截止时间延长 1 周至 2024

年 12 月 13 日。至答卷提交截止日，欧盟，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司，菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司，斯嘉达股份有限公司及其关联公司提交了答卷。

2024 年 12 月 20 日，调查机关向欧盟发放了《相关乳制品反补贴案补充问卷》，要求在规定时间内提交准确、完整的答卷。在法定期限内，欧盟提交延期答卷申请并陈述了相关理由。调查机关对相关申请进行了审查，决定将上述问卷提交答卷的截止时间延长至 2025 年 1 月 10 日。至答卷提交截止日，欧盟提交了答卷。

2025 年 3 月 12 日，调查机关向欧盟抽样调查公司发放了《相关乳制品反补贴案国外出口商或生产商补充问卷》，要求在规定时间内提交准确、完整的答卷。在法定期限内，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司，菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司，斯嘉达股份有限公司及其关联公司提交延期答卷申请并陈述了相关理由。调查机关对相关申请进行了审查，决定将上述问卷提交答卷的截止时间延长至 2025 年 3 月 21 日。至答卷提交截止日，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司，菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司，斯嘉达股份有限公司及其关联公司提交了答卷。

2025 年 3 月 25 日，调查机关向欧盟抽样调查公司发放

了《关于就相关乳制品反补贴案中“其他项目”补充提交相关信息的函》，要求在规定时间内提交准确、完整的相关信息。在法定期限内，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司提交延期“其他项目”补充信息的申请并陈述了相关理由。调查机关对相关申请进行了审查，考虑到此次补充提交信息具体情况和调查进度，决定不予延期。至补充提交相关信息截止日，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司，菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司，斯嘉达股份有限公司及其关联公司提交了“其他项目”补充信息。

2025 年 4 月 18 日，调查机关向相关欧盟出口商、生产商发放了《关于确认欧盟出口商、生产商公司名称及性质的函》。

4.听取利害关系方意见。

2024 年 9 月 10 日，欧盟提交了《对从欧盟进口的乳制品的反补贴的调查欧洲联盟提交的评论意见》。

2024 年 9 月 30 日，欧盟提交了《欧洲委员会提交关于抽样调查问卷的评论意见》。

2024 年 10 月 18 日，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司提交了《关于对中国商务部乳制品反补贴案抽样通知的评论意见》。

2024 年 11 月 25 日，欧盟提交了《欧盟对关于从欧盟进口乳制品反补贴调查中新增补贴项目调查问卷发放的评论

意见》。

2024 年 12 月 2 日，欧盟提交了《欧盟对关于从欧盟进口乳制品反补贴调查中新增补贴项目调查问卷延期提交的评论意见》。

2024 年 12 月 16 日，欧盟提交了《原产于欧盟的进口相关乳制品反补贴调查欧洲委员会关于启动调查的书面意见》。

2025 年 6 月 11 日，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司提交了《关于原产于欧盟的进口乳制品反补贴调查案的评论意见》。

5. 听证会。

在规定时间内，欧盟，欧盟乳制品协会，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司，菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司，斯嘉达股份有限公司及其关联公司向调查机关申请召开初裁前听证会。

2025 年 3 月 3 日，调查机关发布《关于召开相关乳制品反补贴案听证会的通知》，决定同意召开听证会。

2025 年 3 月 11 日，调查机关发布《关于召开相关乳制品反补贴案听证会的进一步通知》，向利害关系方通知了听证会的具体程序和听证内容。

2025 年 3 月 18 日，调查机关召开听证会，就相关乳制品反补贴案补贴及损害有关事项等问题听取了利害关系方的意见。欧盟驻华代表团，欧洲乳制品协会，爱乐薇（法国）

有限公司及其关联公司，菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司，斯嘉达股份有限公司及其关联公司，中国奶业协会，中国乳制品工业协会等利害关系方代表在听证会上发言。

2025 年 3 月 21 日至 24 日，欧盟驻华代表团，欧洲乳制品协会，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司，菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司，斯嘉达股份有限公司及其关联公司，中国奶业协会，中国乳制品工业协会分别提交了听证会发言会后书面材料。

6.会见有关利害关系方。

2025 年 4 月 1 日，调查机关应约会见了菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司代表，听取其对本案的意见。会后，该公司提交了会见的书面材料。

2025 年 12 月 15 日，调查机关应约会见了贝勒集团公司代表，听取其对本案的意见。会后，该公司提交了会见的书面材料。

7.实地核查。

为调查国内产业状况，核实申请书、调查问卷答卷中提交信息和材料的完整性、真实性和准确性，调查机关于 2025 年 3 月 31 日至 4 月 2 日对内蒙古蒙牛乳业（集团）股份有限公司、内蒙古伊利实业集团股份有限公司、上海妙可蓝多食品科技股份有限公司进行了核查。核查后，上述 3 家公司

按要求提交了书面材料。

为核实欧盟和欧盟抽样公司提交信息和材料的完整性、真实性和准确性，调查机关于 2025 年 7 月 2 日至 8 日对法国、意大利政府，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司、斯嘉达股份有限公司及其关联公司进行了实地核查，于 2025 年 7 月 9 日至 10 日对邦士（天津）食品有限公司、西诺迪斯食品（上海）有限公司进行了实地核查，于 2025 年 9 月 9 日至 17 日对欧委会，比利时、荷兰政府，菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司进行了实地核查。核查后，上述政府、机构和公司按要求提交了书面材料。

2025 年 9 月 24 日，欧盟提交了《实地核查——意大利的补充评论意见》。

2025 年 11 月 28 日，调查机关就实地核查情况发布了《关于相关乳制品反补贴案实地核查披露的通知》。

2025 年 12 月 5 日，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司，菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司，斯嘉达股份有限公司及其关联公司提交了关于实地核查披露的评论意见。

2025 年 12 月 8 日，欧盟、法国、意大利、比利时和荷兰政府提交了关于实地核查披露的评论意见。

调查机关对上述评论意见进行了审查。调查机关注意到欧盟及其成员国提交的实地核查评论意见中存在部分超出

实地核查范围的内容。在实地核查的披露中，调查机关披露内容为核查现场获取的信息和证据材料。

8.公开信息。

根据《反补贴条例》第二十三条的规定，调查机关已将调查过程中收到和制作的本案所有公开材料及时送交商务部贸易救济公开信息查阅室。各利害关系方可以查找、阅览、摘抄、复印有关公开信息。此外，各利害关系方亦可通过“贸易救济调查信息化平台”查阅、下载调查机关发布及其他利害关系方提交的有关公开信息的电子版。

（三）延期公告。

2025年8月18日，调查机关发布2025年第37号公告，决定将本案的调查期限延长至2026年2月21日。

（四）初裁决定及公告。

2025年12月22日，调查机关发布初裁公告，初步认定被调查产品存在补贴，中国国内相关乳制品产业受到实质损害，而且补贴与实质损害之间存在因果关系。公告决定自2025年12月23日起，采取临时反补贴税保证金的形式对原产于欧盟的进口相关乳制品实施临时反补贴措施。

公告当日，调查机关通知了有关利害关系方，同时将公告登载在商务部网站上供各利害关系方和公众查阅。

（五）初裁后调查。

1.初裁后信息披露。

2025 年 12 月 22 日，调查机关依据《反补贴条例》有关规定，向欧盟及抽样调查企业披露并说明了初裁中计算公司从价补贴率时所依据的基本事实和理由，并给予其提出评论意见的机会。

2.接收利害关系方评论意见及其他文件。

2025 年 12 月 23 日，欧盟提交了《申请延期提交关于原产于欧盟的进口相关乳制品反补贴调查初步裁定和所依据的基本事实的评论意见的函》；爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司提交了《延期递交对初裁及初裁披露评论意见的申请》。

2025 年 12 月 24 日，欧洲乳制品协会提交了《初裁评论延期申请》；斯嘉达股份有限公司及其关联公司提交了《关于申请延期递交相关乳制品反补贴调查初裁评论意见的函》；菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司提交了《关于申请延期递交相关乳制品反补贴调查初裁评论意见的函》。

2025 年 12 月 25 日，欧盟提交了《申请进一步延期提交关于原产于欧盟的进口相关乳制品反补贴调查初步裁定和所依据的基本事实的评论意见的函》；兰特黎斯集团提交了《关于延期提交乳制品反补贴案初步裁定之评论意见的申请》；法国贝勒集团提交了《延期递交对初裁评论意见的申请》。

2025 年 12 月 30 日,凯爱瑞配料香精有限公司提交了《关于原产于欧盟的进口相关乳制品反补贴调查案的利害关系方意见》; 德姆康德国奶制品销售有限公司提交了《申请延期提交关于原产于欧盟的进口相关乳制品反补贴调查初步裁定和所依据的基本事实的评论意见的函》; 丹麦阿拉食品安巴有限公司提交了《延期递交对初裁评论意见的申请》。

2026 年 1 月 4 日,中国奶业协会、中国乳制品工业协会提交了《对相关乳制品反补贴案初步裁定的评论意见》。

2026 年 1 月 6 日,欧盟提交了《要求接受成员国提交评论的函》; 欧盟及成员国提交了《欧盟对初裁及披露的评论意见》; 欧洲乳制品协会提交了《关于对原产于欧盟的进口相关乳制品反补贴调查的初步裁定之评论意见》; 法国贝勒集团提交了《关于相关乳制品反补贴案初步裁定的评论意见》; 斯嘉达股份有限公司及其关联公司提交了《关于相关乳制品反补贴案初步裁定的评论意见》; 德姆康德国奶制品销售有限公司提交了《关于原产于欧盟的进口相关乳制品反补贴调查初步裁定和所依据的基本事实的评论意见的函》; 菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司提交了《对原产于欧盟的进口相关乳制品反补贴调查初步裁定的评论意见》; 爱乐薇(法国)有限公司及其关联公司提交了《关于原产于欧盟的进口乳制品反补贴调查初步裁定及其披露的评论意见》。

2026 年 1 月 14 日，Alpenhain Käsespezialitäten GmbH 公司提交了《关于中国商务部初步裁定从价补贴率的声明》。

2026 年 1 月 26 日，调查机关收到欧盟提交的关于终裁前的听证会申请的函，经审核认为，欧盟于 1 月 23 日向调查机关表示希望召开听证会，已超过召开初裁后听证会的法定时限。

2026 年 1 月 27 日，中国奶业协会、中国乳制品工业协会提交了《申请人对欧盟相关应诉方初裁评论的回复意见》。

2026 年 2 月 2 日，德姆康德国奶制品销售有限公司提交了《关于公司下设生产工厂在进出口环节登记为生产商的进一步说明》。

2026 年 2 月 6 日，GROZETTE B.V.公司提交了《关于欧盟原产乳制品反补贴调查的书面意见》，经审查，该公司未参加调查，且评论意见中未提供证据材料，调查机关决定对其主张不予考虑。

终裁前，Wei ß benhorner Molkerei GmbH，杰克·凯瑟维克有限公司，纳尔曼乳制品有限公司，丹麦阿拉食品安巴有限公司，法国贝勒奶酪生产公司，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司，菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司分别向调查机关提出了价格承诺意向。对此申请人评论称，涉案产品品类复杂，细分型号多，无法确定和执行且无法调价，容易产生规避，本案不适宜采用价格

承诺结案。经审查，上述公司提出的价格承诺在本案终裁前仍未能符合有关法律要求。

3.会见有关利害关系方。

2026年1月12日，调查机关应约会见了菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司代表，听取其对本案的意见。会后，该公司提交了会见的书面材料。

2026年1月20日，调查机关应约分别会见了爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司、凯美瑞配料香精有限公司和贝勒集团代表，听取其对本案的意见。会后，各公司分别提交了会见的书面材料。

2026年2月9日，调查机关应约会见了爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司代表，听取其对本案的意见。会后，该公司提交了会见的书面材料。

此外，调查机关还应约会见了意大利政府代表和荷兰政府代表，但其均未提交书面材料。

4.终裁前信息披露。

本案终裁前，调查机关依据《反补贴条例》第二十六条的规定，向各利害关系方披露了本案最终裁定所依据的基本事实，并给予各利害关系方提出评论意见的机会。

在规定时间内，欧盟及其成员国，欧洲乳业协会，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司，斯嘉达股份有限公司及其关联公司，菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司

及其关联公司，中国奶业协会、中国乳制品工业协会等利害关系方提交了对终裁披露的评论意见。调查机关在最终裁定中依法予以了考虑。

5.公司名称变更。

初裁后，德特康德国奶制品销售有限公司提交了《关于原产于欧盟的进口相关乳制品反补贴调查初步裁定和所依据的基本事实的评论意见的函》和《关于公司下设生产工厂在进出口环节登记为生产商的进一步说明》，提出了关于公司名称的主张。调查机关对此进行了审查，发现公司主张的名称非法定名称，在终裁中按已核实的法定名称确定公司名称。

初裁后，福尔马提斯有限公司提交了英文名称更正的申请。公司请求将初裁中的“福尔马提斯有限公司（**FORMALACTIS S.R.L. LIMITED LIABILITY COMPANY**）”更正为“福尔马提斯有限公司（**FORMALACTIS S.R.L.**）”，并提交了相关证据材料。经审查，调查机关决定在终裁中接受公司的请求，由“福尔马提斯有限公司（**FORMALACTIS S.R.L.**）”适用其他配合调查公司税率；自终裁公告执行之日起，以“福尔马提斯有限公司（**FORMALACTIS S.R.L. LIMITED LIABILITY COMPANY**）”名义申报进口适用其他欧盟公司税率。

初裁后，丹麦阿拉食品安巴有限公司提交了《补充列明

公司名称的申请》和《公司名称确认说明函》，主张丹麦不区分公司名称大小写，均指代同一家公司。调查机关按公司最后确认丹麦注册法定名称（ARLA FOODS AMBA）作为公司名称。

初裁后，宁洛有限公司提交了《关于更正公司英文名称的申请及附件》。公司请求将初裁中的“宁洛有限公司（INNOLACT，SL）”更正为“宁洛有限公司（INNOLACT S.L.）”，并提交了相关证据材料。经审查，调查机关决定在终裁中接受公司的请求，由“宁洛有限公司（INNOLACT S.L.）”适用其他配合调查公司税率；自终裁公告执行之日起，以“宁洛有限公司（INNOLACT，SL）”名义申报进口适用其他欧盟公司税率。

初裁后，奶制品协会维吉尔农业合作公司提交了《关于修改应诉企业名称的申请》。公司主张，将初裁中的“奶制品协会维吉尔农业合作公司（Consortium Latterie Virgilio Agricultural Cooperative Company）”更正为“奶制品协会维吉尔农业合作公司（Consorzio Latterie Virgilio Società Agricola Cooperativa）”，并提交了相关证据材料。经审查，调查机关决定在终裁中接受公司的请求，由“奶制品协会维吉尔农业合作公司（Consorzio Latterie Virgilio Società Agricola Cooperativa）”适用其他配合调查公司税率；自终裁公告执行之日起，以“奶制品协会维吉尔农业合作公司（Consortium

Latterie Virgilio Agricultural Cooperative Company) ” 名义申报进口适用其他欧盟公司税率。

初裁后，优越控股提交了《关于初裁中配合调查公司情况说明》并提交了两家生产商的注册文件。经审查，调查机关决定在终裁中由“优越配料与营养公司（EURIAL INGREDIENTS ET NUTRITION）”和“优越食品服务与工业公司（EURIAL FOOD SERVICE & INDUSTRY）”适用其他配合调查公司税率；自终裁公告执行之日起，以“优越控股（EURIAL HOLDING）”名义申报进口适用其他欧盟公司税率。

6.公开信息。

根据《反补贴条例》第二十三条的规定，调查机关已将初裁后调查过程中收到和制作的本案所有公开材料及时送交商务部贸易救济公开信息查阅室。各利害关系方可以查找、阅览、摘抄、复印有关公开信息。此外，各利害关系方亦可通过“贸易救济调查信息化平台”查阅、下载调查机关发布及其他利害关系方提交的有关公开信息的电子版。

欧盟在终裁前披露评论意见中表示，调查机关拒绝欧盟第二次延长初裁后评论期限的申请，未能提供“充分机会”进行评论。

调查机关分析认为，调查机关已给予各利害关系方充分的评论机会，因此欧盟的主张并不成立。一是调查机关已充

分考虑了欧盟的延期申请，并根据法律规定予以了延期，给各利害关系方提供了充足的评论机会。在初裁发布后，调查机关首先给予了欧盟 10 天的初裁评论期限，且在欧盟申请延期后，根据案件实际情况，延长了评论期限。二是调查机关在终裁中根据法律规定和实施信息，充分考虑并接受了欧盟在评论意见中的部分主张。三是根据法律规定，除初裁评论和终裁披露评论外，各利害关系方可以在调查过程中向调查机关提交其他评论意见。事实上，Alpenhain Käsespezialitäten GmbH，中国奶业协会、中国乳制品工业协会，Wei ß benhorner Molkerei GmbH，杰克·凯瑟维克有限公司，纳尔曼乳制品有限公司，丹麦阿拉食品安巴有限公司，法国贝勒奶酪生产公司，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司，菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司，GROZETTE B.V.等均向调查机关提交的其他评论意见。调查机关对上述评论意见均进行了审查，并在终裁中依法予以了考虑。

欧盟在终裁前披露评论意见中还表示，调查机关拒绝欧盟提交初裁后听证会的申请，损害了其程序性权利。

调查机关分析认为，欧盟的主张并不成立。一是欧盟未在法定时间内提出初裁后听证会申请。根据《反倾销和反补贴调查听证会规则》第五条第二款的规定，利害关系方要求在初裁后举行听证会的，应在初裁公告之日起三十日向调查

机关提出书面申请。本案中，欧盟于 2026 年 1 月 23 日向调查机关表示希望召开听证会，已超过召开初裁后听证会的法定时限。二是调查机关在案件调查的全过程均充分给予了各利害关系方向调查机关口头表达意见的机会。2025 年 3 月 18 日，调查机关召开了初裁前听证会，就相关乳制品反补贴案补贴及损害有关事项等问题听取了利害关系方的意见。欧盟驻华代表团，欧洲乳制品协会，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司，菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司，斯嘉达股份有限公司及其关联公司，中国奶业协会，中国乳制品工业协会等利害关系方代表在听证会上发言。事实上，在案件的整个调查过程中，调查机关还多次与利害关系方会面，例如荷兰、意大利政府代表，菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司、贝勒集团公司、爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司代表等，并听取其口头表达意见，充分保障了其陈述观点和维护自身利益的权利。此外，调查机关未声明，需与国内产业协商并在额外 30 天期限内作出答复，欧盟主张并不成立。

三、被调查产品

被调查产品范围及产品描述如下：

调查范围：原产于欧盟的进口相关乳制品。

被调查产品名称：相关乳制品。

英文名称：Certain dairy products。

产品描述：相关乳制品具体包括鲜乳酪（包括乳清乳酪）及凝乳，经加工的乳酪（无论是否磨碎或粉化），蓝纹乳酪和萎地青霉生产的带纹理的其他乳酪，其他未列名的乳酪，未浓缩及未加糖或其他甜物质的乳及稀奶油（按重量计脂肪含量超过 10%）。

主要用途：主要作为食品直接或加工后供人消费。

该产品归在《中华人民共和国进出口税则》：04015000、04061000、04062000、04063000、04064000、04069000。

四、补贴和补贴金额

调查机关以 10 年作为本案一次性补贴利益的调查和分摊期，即对补贴调查期内及之前 9 年中可能给企业带来利益的财政资助以及任何形式的收入或价格支持展开调查。在调查中，调查机关依据获得补贴利益的产品范围分摊补贴项目的利益。

调查机关审查了申请人、欧盟和抽样公司及其他相关利害关系方提交的证据材料，经过进一步调查，对各补贴项目最终认定如下：

（一）欧盟《共同农业政策》下的补贴项目。

申请人主张，为扶持欧盟农业发展，欧盟于 2013 年在《共同农业政策》框架内制定了 1307/2013 号条例，实施了一系列干预措施和补贴项目，实施期限自 2015 年至 2020 年，随后延续至 2021 年和 2022 年。2021 年，欧盟对共同农业政

策进行改革，出台 2021/2115 号条例，实施一系列新的干预措施和补贴项目，替代和延续了之前 1307/2013 号条例下的补贴措施，实施期限自 2023 年至 2027 年。

根据欧盟答卷，《共同农业政策》的目标包括“通过促进技术进步，确保农业生产合理发展，并最合理地利用生产要素（特别是劳动力）来提高农业生产率”。为此，《共同农业政策》采取了多类措施，包括：通过直接补贴提供收入补贴，确保收入稳定；采取市场措施应对市场困难情况；采取农村发展措施，制定国家和区域计划。为巩固欧洲农业在未来的作用，《共同农业政策》多年来不断完善，以适应不断变化的环境和需求，对 27 个欧盟国家的农民和农村利益相关者的直接补贴规则、调节或支持农业市场的相关措施在 2021-2022 年间适用 1307/2013 号条例，2023-2027 年间适用 2021/2115 号条例。2021/2115 号条例制定了支持成员国根据共同农业政策制定的战略规划规则，所使用的资金来自于欧洲农业担保基金(EAGF)和欧洲农村发展农业基金(EAFRD)内的政府财政拨款，在成员国与欧盟之间实行共同管理。

在初裁后和终裁前披露评论意见中，欧盟主张，共同农业政策立法目的有多样性，涉及一系列社会、环境和经济目标，调查机关仅强调了其中一个目标——即“提高农业生产率”。

申请人在评论意见中指出，根据欧委会网站的政策介绍，共同农业政策的 10 个目标中，排在前两位的依然与经济效率和产业相关，同时政策指向支持农民的农业行为。共同农业政策的 10 个目标为：确保农民获得公平收入、提高竞争力、提升农民在食品供应链中的地位、应对气候变化、保护环境、保护景观和生物多样性、支持代际更替、打造充满活力的农村地区、保障食品和健康质量、促进知识和创新。虽然共同农业政策的目标多样，但作为针对农业的产业支持意图明显。

调查机关对此进行了进一步审查，认为虽然欧盟的共同农业政策的确存在多个立法目的，但是提高农民收入和提高竞争力均为欧盟共同农业政策的关键目标。基于本案调查获得的信息，无法否认欧盟通过共同农业政策对原乳产业提供了大量补贴的事实。

调查机关对《共同农业政策》下的有关补贴项目进行了进一步调查。

1.自愿挂钩补贴和挂钩收入补贴。

申请人主张，自愿挂钩补贴（Voluntary coupled support, 简称 VCS）是欧盟共同农业政策的重要补贴项目之一，来源于欧盟 1307/2013 号条例的授权。挂钩收入补贴（Coupled income support, 简称 CIS）来源于欧盟 2021/2115 号条例的授权，继承和取代了 VCS 项目。在 VCS 项目和 CIS 项目下，

欧盟法律允许各成员国可以根据实际状况对具有重要意义
的农业部门进行直接补贴，以维持生产水平，提供产业竞争
力。这两个挂钩补贴项目均适用于包括申请调查产品在内的
乳和乳制品部门。

初裁中，调查机关发现，欧盟对符合条件的农户提供直
接拨款资助，项目资金来源于欧盟财政预算，由欧盟和成员
国的政府部门依据欧盟和成员国法律共同管理实施，该项目
构成财政资助；且在众多的生产部门中，该项目的受益对象
始终限于有限范围的农产品，其获得资格和补贴数量在实际
上并非依据客观标准，因此具有专向性。

初裁后，调查机关对项目进行了进一步审查。

（1）财政资助的认定。

申请人主张，VCS 项目和 CIS 项目均来自欧盟法律授权，
补贴资金来源于欧盟财政预算，由 EAGF 和各成员国共同管
理实施，VCS 项目的实施期限自 2015 年至 2022 年，年度拨
款一直保持在每年 42 亿欧元左右，占直接支付类补贴的
11.2%。CIS 项目继承和取代了 VCS 项目，实施期限自 2023
年至 2027 年，预算金额从 45.7-46.4 亿欧元不等。欧盟在该
项目下向乳和乳制品部门提供的拨款补贴构成财政资助。

欧盟答卷称，直接补贴和农村发展的所有补贴项目均共
同管理实施，成员国负责根据补贴申请及核实情况，通过其
国家付款机构向受益人发放款项，并以每月申报的形式向欧

委会报告开支和收入。根据申报提供的信息以及欧委会对不符合条件的费用进行检查和更正后，欧委会对成员国进行报销。根据《共同农业政策》向农民提供的直接补贴，由 EAGF 支付。

其中，VCS 项目和 CIS 项目属于为应对特定农业部门或子部门所面临的困难而提供的补贴。该两项目均为自愿项目，即成员国可自由选择是否实施此类计划。2015 年至 2022 年间，多个成员国对“乳及乳制品部门”提供了 VCS 项目下的补贴，“乳及乳制品部门”的资金拨款在 2022 年申报年为 8.96 亿欧元，是仅次于“牛肉和小牛肉部门”的第二大受益部门，占 VCS 项下资金拨款总额的 21.4%。农户是补贴的直接受益人，2022 年的平均补贴额为每头牲畜 78 欧元。2023-2027 年间，十余个成员国决定对“乳及乳制品部门”提供 CIS 项目下的补贴，平均每年的资金预算为 6.19 亿欧元，每头牲畜的补贴额增至 160 欧元。总体而言，畜牧部门的拨款在 CIS 和之前的 VCS 之间没有发生实质性变化。

初裁中，调查机关认为，在 VCS 和 CIS 项目下，欧盟对符合条件的农户提供直接拨款资助，项目资金仍来源于欧盟财政预算，由欧盟和成员国的政府部门依据欧盟和成员国法律共同管理实施。根据《反补贴条例》第三条的规定，出口国（地区）政府以拨款形式直接提供资金构成财政资助。因此，欧盟提供的 VCS 项目和 CIS 项目构成财政资助。

初裁后，欧盟在评论意见中表示，初裁存在若干数据认定“错误”：一是 2023 年至 2027 年，CIS 项目预算金额为 45.7-46.4 亿欧元，而非 457-464 亿欧元；二是调查机关认定的 2023-2027 年间，通过挂钩收入补贴向乳业部门提供的资助预算“年均 61 亿欧元的”显属错误；三是 2023-2027 年间，CIS 项目下每头奶牛的补贴额为 110.3 欧元，而非 160 欧元，希望调查机关说明数据来源。

调查机关对此进行了核实并认定如下：在初裁中，调查机关在公告中明确指明 2023 年至 2027 年，CIS 项目预算金额为 45.7-46.4 亿欧元，并非 457-464 亿欧元，欧盟对裁决的认知存在错误；调查机关明确指明十余个成员国对“乳及乳制品部门”提供 CIS 项目下的补贴，平均每年的资金预算为 6.19 亿欧元，与欧盟主张的金额一致，因此并不存在欧盟所称的“错误”认定为 61 亿欧元；此外，欧盟在欧盟答卷第二部分中提供了关于 2023-2027 年期间的 CIS 计划每单位金额水平，补贴金额水平为每头奶牛 160 欧元。因此，该数据系来自欧盟答卷，调查机关初裁公告中的数据并不存在错误。

调查机关注意到，尽管调查机关在终裁前披露中已对上述欧盟初裁评论意见予以了回复，并说明了所谓的“错误”并不存在，但欧盟仍在终裁前披露的评论意见提交了与初裁评论意见相同的内容。

初裁后，经过上述进一步调查，调查机关决定在终裁中维持初裁认定，该项目构成财政资助。

（2）专向性的认定。

申请人主张，根据 1307/2013 号条例第 52 条第 2 款，欧盟允许各成员国对 21 个农业产品实施 VCS 项目补贴，包括谷物，油籽，蛋白质作物，谷物豆类，亚麻，大麻，大米，坚果，淀粉马铃薯，乳和乳制品，种子，羊肉和山羊肉，牛肉和小牛肉，橄榄油，蚕，干饲料，啤酒花，甜菜，甘蔗和菊苣，水果和蔬菜以及短轮伐期灌木丛。根据 2021/2115 号条例第 33 条的规定，欧盟允许各成员国实施的 CIS 项目补贴调整为 19 个，包括谷物，油籽（不包括甜葵花籽），蛋白质作物，亚麻，大麻，大米，坚果，淀粉马铃薯，乳和乳制品，种子，羊肉和山羊肉，牛肉和小牛肉，橄榄油和食用橄榄，蚕，干饲料，啤酒花，甜菜、甘蔗和菊苣，水果和蔬菜以及短轮伐期灌木丛。

欧盟答卷称，并非所有成员国都通过挂钩补贴（VCS 项目和 CIS 项目）对乳及乳制品部门实施了补贴。此外，CIS 项目并非针对任何特定补贴接受者。任何符合资格条件的农场，只要有符合条件的牲畜，均可获得补贴。

初裁中，调查机关认为，证据材料显示，欧盟 1307/2013 号条例明确将自 VCS 项目补贴限定在 21 个具体农产品范围内，更新的 2021/2115 号条例进一步将 CIS 项目补贴限定在

19 个具体农产品范围内。实践中，19 个成员国对“乳及乳制品部门”提供了 VCS 项目下的补贴，15 个成员国决定对“乳及乳制品部门”提供 CIS 项目下的补贴。在实地核查中，调查机关发现，法国政府实施 CIS 补贴项目的农产品包括奶牛奶羊养殖、植物蛋白、马铃薯淀粉、啤酒花、水果、小于 3 公顷蔬菜等。由此可见，VCS 项目和 CIS 项目均是针对特定农产品的补贴项目。从特定农产品范围来看，VCS 项目和 CIS 项目没有发生实质性的变化，而且都包括被调查产品在内的乳和乳制品部门。在众多的生产部门中，该项目的受益对象始终限于有限范围的农产品，其获得资格和补贴数量在实际上并非依据客观标准，根据《反补贴条例》第四条的规定，由出口国（地区）法律、法规明确确定的某些企业、产业获得的补贴具有专向性。因此，该项目具有专向性。

在初裁后和终裁前披露评论意见中，欧盟主张，调查机关初裁认定的该项补贴的资格和金额并非基于客观标准这一结论并不正确，欧盟及其成员国的针对性决策始终以非歧视性资格条件为依据。

申请人在评论意见中指出，欧委会和成员国政府需要提交证据证明符合“客观资格标准授予”。申请人认为，该限定条件不属于协定中要求的中立的条件，明显倾向于鼓励特定行为。

针对欧盟主张的未对乳制品行业实施以及乳制品产业

无法获得补贴的情况，申请人认为，无论是从针对特定种类产品的农业来说，还是其中包括的乳和乳制品的子部门，都构成对补贴与反补贴协定第2条“一组行业”、《反补贴条例》第四条“某些行业”的专向性，并由于传导影响乳加工行业。

调查机关分析认为，欧盟主张“补贴基于客观标准”“欧盟及其成员国的针对性决策始终以非歧视性资格条件为依据”“未对乳制品行业实施以及乳制品产业无法获得补贴”与事实不符。调查机关为了解相关情况，要求收集申请过程、申请文件、农民获益等信息，但欧盟并未按要求完整提供必要信息证明其主张。欧盟所称的补贴基于客观标准，实际上是补贴金额的标准而非获得补贴资格的客观标准。调查机关已经分析过，该项目下，补贴获得资格限于有限农产品，并非所有农民及农产品均可获得补贴，因此并非欧盟所称的存在客观标准。

初裁后，经过上述进一步调查，调查机关决定在终裁中维持初裁认定，该项目具有专向性。

（3）补贴利益的确定。

初裁后，欧盟在评论意见中表示，该项目补贴的发放对象是农民，乳制品产业无法获得该补贴，而该补贴亦不可能对被调查产品具有专向性。对此，调查机关进行了审查，将在“关于补贴利益的确定”部分统一分析及回应。

2.基础支付计划和可持续的基础收入补贴。

申请人主张，基础支付计划（Basic payment scheme，简称 BPS）是欧盟共同农业政策重要的补贴项目，来源于欧盟 1307/2013 号条例的授权。可持续的基础收入补贴项目（The basic income support for sustainability，简称 BISS）来源于欧盟 2021/2115 号条例的授权，继承和取代了 BPS 项目。在 BPS 项目和 BISS 项目下，欧盟法律授权各成员国对符合拥有农用地块、申报激活的给付款等条件的活跃农业生产者提供直接的现金补贴。

初裁中，调查机关发现，欧盟对符合拥有农用地块、申报激活的给付款等条件的农户提供直接拨款资助，项目资金仍来源于欧盟财政预算，由欧盟和成员国的政府部门依据欧盟和成员国法律共同管理实施，构成财政资助；乳和乳制品产业获得了较高的、不成比例的补贴，乳和乳制品产业是 BPS 项目和 BISS 项目下的主要受益产业，具有专向性。

初裁后，调查机关对项目进行了进一步审查。

（1）财政资助的认定。

申请人主张，BPS 项目和 BISS 项目均来自欧盟法律授权，补贴资金来源于欧盟直接支付的财政预算，由 EAGF 和各成员国共同管理实施。BPS 项目的实施期限自 2015 年至 2022 年，其中，2021 年和 2022 年，包括 BPS 项目在内的欧盟直接支付国家财政预算总额分别为 381.18 亿欧元和 382.29

亿欧元。**BISS** 项目继承和取代了 **BPS** 项目，实施期限自 2023 年至 2027 年，包括 **BISS** 项目在内的欧盟直接支付国家财政预算总额为 386.08-389.29 亿欧元不等，其中，2024 年财年 **BISS** 项目补贴总额为 192.45 亿欧元，占直接支付国家财政预算总额的 49.71%。

欧盟答卷称，**BPS** 和 **BISS** 项目由 **EAGF** 提供资金，欧委会负责 **EAGF** 的日常运作以及补贴计划制定，成员国负责 **BPS** 项目和 **BISS** 项目补贴申请的审核及核实情况。欧委会每年 9 月 30 日之前需编制上一财政年度 **EAGF** 管理情况的财务报告，并提交给欧洲议会和欧洲理事会。该报告涵盖了与预算程序、月度给付、**EAGF** 年度预算执行情况、控制措施、账目清算以及与欧洲议会和欧洲审计院关系有关的全部信息。

初裁中，调查机关认为，在 **BPS** 和 **BISS** 项目下，欧盟对符合拥有农用地块、申报激活的给付权等条件的农户提供直接拨款资助，项目资金仍来源于欧盟财政预算，由欧盟和成员国的政府部门依据欧盟和成员国法律共同管理实施。根据《反补贴条例》第三条的规定，出口国（地区）政府以拨款形式直接提供资金构成财政资助。因此，欧盟提供的 **BPS** 项目和 **BISS** 项目构成财政资助。

在终裁前披露评论意见中，欧盟主张，商务部已收到为三家被调查企业供货的农场名单。

调查机关对此进行了核实，发现欧盟和抽样公司从未按照调查机关要求提供有关名单。与欧盟在终裁前评论意见中的主张相反，欧盟在欧盟答卷第二部分第十八题的回答中明确回答“欧盟没有乳业农场名单”。此外，调查机关已在裁决中多次论证，欧盟事实上掌握有关乳业农场的名单但拒绝向调查机关提供。

调查机关进行了进一步调查，决定在终裁中维持初裁认定，欧盟及其成员国提供的 **BPS** 项目和 **BISS** 项目下的补贴构成财政资助。

（2）专向性的认定。

申请人主张，包括 **BPS** 项目和 **BISS** 项目在内的国家收入支持财政预算总额在共同农业政策改革过程中并没有发生实质性变化，仍与脱钩之前的补贴具有关联性。无论是在 **BPS** 项目下，还是在 **BISS** 项目下，欧盟仍然没有实现补贴单位的价值趋同。在 **BPS** 项目和 **BISS** 项目下，不是所有农业生产者都能自动获得补贴，而是要满足相应的条件。乳业农场事实上占据了较高的补贴比例，乳和乳制品部门获得了不成比例的大量补贴。欧盟在 **BPS** 项目和 **BISS** 项目下的补贴具有专向性。

欧盟答卷称，**BPS** 旨在为农民提供基础的收入补贴，所有符合条件的农民均可享受该脱钩收入补贴，无论其生产与否，也不论作物类型和农业产量，在 2023-2027 年规划期内，

BISS 取代了 **BPS**，**BISS** 也是一种按公顷计算的年度脱钩补贴，无需实际从事生产，也不与任何类型或数量的农业生产挂钩。

为了解 **BPS** 项目和 **BISS** 项目补贴的实际发放情况以及获得拨款农户的实际牧场运营情况，调查机关要求欧盟就该项目回答调查问卷标准问题附件和赠款附件，并提供申请表样表，主管机构接受农业生产者、合作社、乳制品加工企业的申请情况、批准提供资助的情况及向农业生产者、合作社、乳制品加工企业发放资助的情况，包括农业生产者、合作社、乳制品加工企业名单和金额，但欧盟答卷未按照要求回答上述问题，未提供完整信息。

考虑到该项目的重要性，调查机关发出补充问卷，再次给予欧盟机会解释和说明未提供有关信息的原因。欧盟提供了补充答卷，但答卷内容仍不完整，大量必要信息均未提供：未按照要求提供申请表样表；未按照要求提供主管机构接受农业生产者、合作社、乳制品加工企业的申请情况、批准提供资助的情况及向农业生产者、合作社、乳制品加工企业发放资助的情况；未按照要求提供欧盟层面在该项目项下实际发放的补贴利益金额，上述金额在从事不同类型的生产经营活动的农业生产者、合作社之间的实际分布情况。

在实地核查中，欧盟表示，欧盟 **SFC** 系统中记录了共同农业政策下，直接支付部分的补贴数据。调查机关要求进入

欧盟 SFC 系统，以了解、查询、核实项目审批和补贴获得情况等必要信息，但欧盟表示，SFC 系统属于内部系统，没有查阅权限。调查机关询问了欧盟补贴项目批准人数等信息未提供的原因，欧盟表示相关数据由成员国政府掌握。法国政府表示，支付服务机构 ASP 的内部数据库中记载了农业生产者名称、申请记录、获得补贴金额的必要信息。调查机关再次要求进入补贴申请平台和 ASP 内部数据库，以了解、查询、核实项目审批和补贴获得情况等必要信息。法国政府表示其未获得 ASP 授权，无法满足调查机关要求，未解释其无授权且无法进入网站核实的原因。荷兰政府表示，其不了解被抽样调查企业的关联关系情况，未从公司收到也未主动向公司要求提供关联农业生产者和合作社的名单。

如前所述，在调查机关发放两次问卷，给予两次答卷机会，并在实地核查中再次询问的情况下，欧盟仍未提供完整答卷及必要信息，且未提供合理的理由，使得调查机关无法全面、准确地了解欧盟如何具体实施 BPS 项目和 BISS 项目以及获得拨款农业生产者、合作社、乳制品加工企业的生产情况，从而进一步确定该项目下的专向性及补贴利益等情况。

初裁中，调查机关根据《反补贴条例》第二十一条规定，决定根据可获得的事实对 BPS 项目和 BISS 项目的专向性作出认定。具体分析如下：

调查机关对补贴发放情况进行了审查,BPS 项目和 BISS 项目下乳和乳制品产业事实上占据了较高的补贴比例,获得了不成比例的大量补贴。欧盟答卷显示,意大利每年分配 16 亿欧元财政拨款,专门用于可持续的基础收入补贴,其中从事奶牛养殖并享受 BISS 项目补贴的农民人数为 2.8-3.5 万人,总补贴金额为 1.8-2.5 亿欧元,占比超过 11.3%。在实地核查中,调查机关发现,法国享受 BISS 项目补贴的农民人数为 20-32 万人,其中从事奶牛养殖的农民人数为 3-4 万人,占比超过 13%。由于欧盟和其成员国都没有提供有效信息,调查机关无法判断欧盟整体及各成员国乳和乳制品产业在该项目下所获得的补贴比例,以及补贴金额在各部门的具体分布,调查机关决定根据可获得事实进行认定。经审查,调查机关认为意大利、法国的上述数据具有代表性,乳和乳制品产业占到了 11.3-13%的比例,可以反映欧盟的补贴分布情况。因此,调查机关在初裁中认定,根据 1308/2013 号条例,欧盟共同农业政策将农业产品分成了 24 个部门,在 24 个部门中,乳和乳制品产业单一部门事实上占据了较高的补贴比例,获得了不成比例的大量补贴。

调查机关对补贴获得的资格进行了审查,与欧盟主张不同,调查机关发现,并不是所有农户的农地都可以获得 BPS 项目和 BISS 项目下的补贴。根据欧盟法律,补贴资格和补贴对象仍存在限制。例如:罗马尼亚要求农民认定为积极农

民且对于永久性牧场而言，需确保每公顷至少达到 0.3 头牲畜单位的存栏密度；荷兰要求申请人是积极农民且土地符合农业区域定义。

调查机关对补贴获得数量标准进行了审查，调查机关发现，**BPS** 项目和 **BISS** 项目下农户获得的补贴金额和其单位给付权（单位农地）的补贴金额并不一致，没有实现所谓的“趋同”。一是在不同成员国之间，农户获得的补贴水平并不一致。欧盟 1307/2013 号条例规定，成员国可选择以每公顷统一金额实施可持续的基础收入补贴，或基于此前在脱钩直接补贴计划框架下建立的给付权利进行支付，成员国之间的补贴方式并未实现完全统一。实践中，法国的平均补贴金额约为每公顷 127 欧元，意大利的平均补贴金额约为每公顷 168 欧元，克罗地亚的平均补贴金额约为每公顷 130 欧元。二是在成员国内部，从事不同农业生产的农户获得的补贴水平并不一致，从事乳制品产业生产的农户的补贴标准不成比例的高。根据欧盟 1307/2013 号条例规定，27 个欧盟成员国中仍有 9 个未采取按每公顷统一金额的给付模式，法国科西嘉岛地区以乳制品为其特色产业，其平均补贴金额达到 144 欧元每公顷，超出法国平均水平 13%，克罗地亚最高补贴金额约为 143 欧元每公顷，较最低补贴金额超出 22%。

据此，调查机关在初裁中认为，**BPS** 项目和 **BISS** 项目下，乳和乳制品产业获得了较高的、不成比例的补贴，乳和

乳制品产业是 **BPS** 项目和 **BISS** 项目下的主要受益产业。根据《反补贴条例》第四条的规定，由出口国（地区）明确确定的某些企业、产业获得的补贴具有专向性。在确定补贴专向性时，还应当考虑受补贴企业的数量和企业受补贴的金额、比例、时间以及给与补贴的方式等因素。因此，调查机关初步认定，**BPS** 项目和 **BISS** 项目下的补贴具有《反补贴条例》第四条规定的专向性。

在初裁后和终裁前披露评论意见中，欧盟主张，所有共同农业政策受益者（约 600 万家农场）和 13539 家乳制品企业的信息已在网站公开；提供调查问卷答复，不应给第三国成员施加不合理的负担，打印农民姓名及其各自所获补贴金额的清单没有价值；欧委会已提供了实际支付给所有欧盟农民以及欧盟和被调查成员国境内乳业农场的 **BISS** 金额；无法提供合作社和乳制品加工企业的共同农业政策补贴申请信息，因为加工产业不具备获得共同农业政策补贴的资格。

对此，申请人在评论意见中指出，《反补贴条例》第二十一条“利害关系方、利害关系国（地区）政府不如实反映情况、提供有关资料的，或者没有在合理时间内提供必要信息的，或者以其他方式严重妨碍调查的，调查机关可以根据可获得的事实作出裁定。”申请人查阅初裁裁定发现，欧委会没有按照调查机关的要求回答问卷和提交资料，包括回答调查问卷标准问题附件和赠款附件，并提供申请表样表，主

管机构接受农业生产者、合作社、乳制品加工企业的申请情况、批准提供资助的情况及向农业生产者、合作社、乳制品加工企业发放资助的情况，包括农业生产者、合作社、乳制品加工企业名单和金额。同时，在实地核查中欧盟及成员国政府拒绝调查机关查看 **SFC**、**ASP** 系统。申请人认为，欧委会和成员国的以上行为，已经构成条例第二十一条的情形，而欧盟评论指出的 600 万家农场、13539 家企业信息的主张，缺乏证据支持和可验证过程。申请人认为，欧委会和荷兰政府评论中指出的补贴与农业生产不挂钩，仅是补贴与生产的关系，而获得补贴是事实，上游乳源农场实际获得了补贴，且补贴经过传导的方式影响下游乳制品加工行业。因此获得 **BISS** 等欧盟补贴项目支持的农场，以及其向乳制品加工行业销售的整个链条，是确定补贴情况的重要依据和正常要求，不属于欧委会评论的不合理负担。申请人认为，调查机关给予多次补充机会后，欧盟答卷内容仍不完整，大量必要信息均未提供，且拒绝调查机关查看 **SFC**、**ASP** 系统。同时欧委会网站显示，直接支付的条件为用于农业用途的农业用地，该限定条件，不属于协定中要求的中立条件，明显倾向于鼓励特定行为。

调查机关对此进行审查后认为，第一，调查机关为确定补贴及补贴利益，在问卷中要求欧盟提交该类信息，该类信息是必要信息。第二，调查机关在原始问卷中标准问题部分

要求欧方提交“3家抽样公司及其相关农业生产者、合作社在该项目下申请及补贴情况”，并未要求欧盟提交600万家农场的姓名及补贴金额，该要求仅限于提交与抽样公司及其关联主体的相关信息，调查机关认为，提供该极其有限的信息没有给欧盟施加不合理的负担；第三，欧盟在答卷中仅提供网站链接不能代替回答调查机关要求的信息，如欧方尚无法确定与案件相关的接受财政资助的主体及金额，调查机关更无法通过网站获得。调查机关通过实地核查了解到，欧盟及其成员国有专门的系统用于记录补贴的接收主体、时间、金额、标准等详细信息，因此欧盟实际掌握前述主体接受补贴的具体情况，但欧盟选择仅提供网站链接，而拒绝提供调查机关要求的上述必要信息；第四，尽管欧盟称乳制品加工产业不具备获得共同农业政策补贴的资格，但调查机关为调查之目的确需收集，且已要求欧委会提供与加工企业相关联的农业生产者、合作社在该项目下申请及补贴情况；第五，即便初裁后，调查机关仍未自欧盟处获得初裁中提及的必要信息。鉴此，调查机关决定在终裁中继续通过可获得事实对该项目的专向性进行认定。

在初裁后和终裁前披露评论意见中，欧盟主张，第1308/2013号条例将农产品分为24个部门，不存在任何法律要求或经济上的正当理由，规定每个部门均应获得共同农业政策补贴总额的1/24。荷兰政府认为，CAP补贴项目是向所

有荷兰农民开放的，以土地面积为基础的中性收入的支持措施，不会给奶农带来不成比例的利益。补贴项目不会分行业发放，因此无法获得各行业共同农业政策直接支付的具体分配数额。奶农获得的 **CAP** 直接支付占比可能高于奶农数量在荷兰农民总数中所占的比例，这是因为奶牛养殖所对应的符合条件的土地面积相对较大，但并不意味着奶农所获得的 **CAP** 直接支付份额构成不成比例的利益。

申请人在评论意见中指出，第一，农业政策覆盖的是农业相关的经营活动，**BISS** 补贴项目支持农业这一事实本身即具有专向性，符合补贴与反补贴协定“一组行业”、《反补贴条例》“某些行业”的要求。第二，实际执行中，欧委会明确要求直接支付的条件为用于农业用途的农业用地，这一条件并不属于客观的中性条件。第三，在执行中，原乳生产部门获得补贴金额的比例明显是其他几个部门的合计数量，收到了较大比例的补贴利益。此外，申请人认为，调查机关在初裁中已经说明，欧盟提供答卷内容仍不完整，大量必要信息均未提供，欧盟和成员国的以上行为，已经构成《反补贴条例》第二十一条“利害关系方、利害关系国（地区）政府不如实反映情况、提供有关资料的，或者没有在合理时间内提供必要信息的，或者以其他方式严重妨碍调查的，调查机关可以根据可获得的事实作出裁定。”

调查机关认为，如初裁部分所述，调查机关在多轮问卷

中均要求提供有关信息，用于判断欧盟及各成员国和抽样公司乳和乳制品产业在该项目下所获得的补贴比例，以及补贴金额在各部门的具体分布，但由于欧盟及成员国和抽样公司未提供完整的有关信息，因此，调查机关在初裁中决定根据可获得事实进行认定，乳和乳制品部门在事实上获得了不成比例的多的补贴。此外，调查机关从未主张欧盟的每个农业部门均应获得共同农业政策补贴总额的 1/24。

初裁后，经过上述进一步调查，调查机关决定在终裁中维持初裁认定，该项目具有专向性。

（3）补贴利益的确定。

初裁后，欧盟在评论意见中表示，该项目补贴的发放对象是农民，与乳制品加工企业无关联，乳制品加工企业不具备获得共同农业政策补贴的资格。此外，欧盟在终裁前披露评论意见中，调查机关未证明该项目的补贴利益。

对此，调查机关进行了审查，将在“关于补贴利益的确定”部分统一分析及回应。

3.绿色补贴和生态计划补贴。

申请人主张，绿色补贴（Greening）是欧盟共同农业政策重要的补贴项目之一，来源于欧盟 1307/2013 号条例的授权。生态计划补贴（the climate, the environment and animal welfare，即 Eco-scheme）来源于欧盟 2021/2115 号条例的授权，继承和取代了 Greening 项目。在 Greening 项目和

Eco-scheme 项目下，欧盟及各成员国致力于向符合作物多样性、满足生态聚集地比例要求等条件的活跃的农业生产者提供 BPS 项目和 BISS 项目之外的额外补贴。

初裁中，调查机关发现，欧盟对符合作物多样性、满足生态聚集地比例要求等条件的农户提供直接拨款资助，项目资金仍来源于欧盟财政预算，由欧盟和成员国的政府部门依据欧盟和成员国法律共同管理实施，该项目构成财政资助；乳和乳制品产业是 Greening 项目和 Eco-scheme 项目下主要受益的产业，乳和乳制品产业获得了较高的、不成比例的补贴；不是所有农户的农地都可以 Greening 项目和 Eco-scheme 项目下获得补贴，农户获得的补贴金额和补贴标准并不一致，因此具有专向性。

初裁后，调查机关对项目进行了进一步审查。

（1）财政资助的认定。

申请人主张，Greening 项目和 Eco-scheme 项目均来自欧盟法律授权，补贴资金来源于欧盟直接支付的国家财政预算，由 EAGF 和各成员国共同管理实施。Greening 项目的实施期限自 2015 年至 2022 年，之后 Eco-scheme 项目继承和取代了 Greening 项目，实施期限自 2023 年至 2027 年。Greening 项目补贴资金约占直接支付财政预算总额的 30%，估算总额约为 110 亿欧元。给付权价值根据 BPS 项目给付权的 45% 计算确定。Eco-scheme 项目的补贴程序与 Greening 类似，根据

2021/2115 号条例第 97 条的规定，Eco-scheme 项目的补贴资金原则上不低于各成员国直接支付总限额的 25%，2024 年财年 Eco-scheme 项目补贴总额为 87.85 亿欧元。

欧盟答卷称，Greening 项目和 Eco-scheme 项目是对 BPS 项目和 BISS 项目的补充，EAGF 负责向 Greening 项目和 Eco-scheme 项目提供资金。

初裁中，调查机关认为，在 Greening 项目和 Eco-scheme 项目中，欧盟对符合作物多样性、满足生态聚集地比例要求等条件的农户提供直接拨款资助，项目资金仍来源于欧盟财政预算，由欧盟和成员国的政府部门依据欧盟和成员国法律共同管理实施。根据《反补贴条例》第三条的规定，出口国（地区）政府以拨款形式直接提供资金构成财政资助。因此，调查机关认定，欧盟提供的 Greening 项目和 Eco-scheme 项目构成财政资助。

初裁后，欧盟及其他利害关系方并未对上述认定提出评论意见。调查机关进行了进一步调查，决定在终裁中维持初裁认定，该项目下的补贴构成财政资助。

（2）专向性的认定。

申请人主张，根据共同农业政策法律规定，Greening 项目与 BPS 项目进行挂钩，Eco-scheme 项目与 BISS 项目进行挂钩。如果没有遵守 Greening 项目和 Eco-scheme 项目的具体条件，农业生产者将无法获得项目补贴，而且也无法获得

BPS 项目和 BISS 项目补贴。相应地，满足承诺条件并获得 Greening 项目和 Eco-scheme 项目补贴的活跃农业生产者，也会同时获得 BPS 项目和 BISS 项目补贴。在 BPS 项目下，农业生产者应满足三个条件：（1）部分用地为永久草地（5%）；（2）作物的多样性（10 公顷以上需种 2 种作物，30 公顷以上需种 3 种，且主要作物不能超过 75%）；（3）生态聚集地比例（5%）。在满足三个条件的情况下，欧盟也给予成员国一定的灵活性，但三个条件需要同时满足具有强制性，各成员国必须执行。在 Eco-scheme 项目下，根据 2021/2115 号条例第 31 条的规定，各成员国制定不同的生态计划，每个生态计划将包含至少以下两个关于气候、环境和动物福利方面的具体要求：（1）减缓气候变化，比如减少农业活动产生的温室气体排放；（2）适应气候变化，比如采取行动提供粮食生产系统和动植物多样化；（3）保护和改善水质；（4）防止土壤退化，提高土壤肥力等；（5）保护生态多样性；（6）减少使用农药；（7）提高动物福利和采取对抗抗生素的行为等。其次，活跃农民必须与政府签订承诺协议，以遵守生态计划的具体要求。

欧盟答卷称，有权获得 BPS 项目补贴的农民，如果根据其土地利用实施了“绿色补贴”农业实践，则自动有资格获得 Greening 项目的补贴。这些实践包括履行义务实现作物多样化、将一定比例的耕地用于生态重点区域以及在地区或国

家层面内维持一定比例的永久草地（在一定容忍度内）、保护被指定为环境敏感永久性草地区域等行为。**Eco-scheme** 项目采用的补贴给付形式可以通过有益于环境和气候的农业实践提供公共产品而给予报酬（作为 **BISS** 给付之外的额外给付），也可以因通过农业实践提供公共产品而给予报酬。

为了解 **Greening** 项目和 **Eco-scheme** 项目补贴的实际发放情况以及获得拨款农户的实际牧场运营情况，调查机关要求欧盟就该项目回答调查问卷标准问题附件和赠款附件，并提供申请表样表，主管机构接受农业生产者、合作社、乳制品加工企业的申请情况、批准提供资助的情况及向农业生产者、合作社、乳制品加工企业发放资助的情况，包括农业生产者、合作社、乳制品加工企业名单和金额。但欧盟答卷未回答或未按问卷要求回答上述问题，在上述问题项下均未提供完整信息。

考虑到该项目的重要性，调查机关发出补充问卷，再次给予欧盟机会解释和说明未提供有关信息的原因。欧盟提供了补充答卷，但答卷内容仍不完整，很多必要信息均未提供，也未就未提供的信息提交合理的理由：未按照要求提供申请表样表；未按照要求提供主管机构接受农业生产者、合作社、乳制品加工企业的申请情况、批准提供资助的情况及向农业生产者、合作社、乳制品加工企业发放资助的情况；未按照要求提供欧盟层面在该项目项下实际发放的补贴利益金额，

上述金额在从事不同类型的生产经营活动的农业生产者、合作社之间的实际分布情况。

在调查机关发放两次问卷，给予两次答卷机会的情况下，欧盟仍未提供完整答卷及必要信息，使得调查机关无法全面、准确地了解欧盟如何具体实施 **Greening** 项目和 **Eco-scheme** 项目以及获得拨款农业生产者、合作社、乳制品加工企业的生产情况，从而进一步确定该项目下的专向性及补贴利益等情况。

鉴此，在初裁中，调查机关根据《反补贴条例》第二十一条规定，根据可获得的事实作出认定。

如前所述，**BPS** 项目和 **BISS** 项目下的补贴具有《反补贴条例》第四条规定的专向性。根据答卷中获得的信息，调查机关认为 **Greening** 项目和 **Eco-scheme** 项目分别与 **BPS** 项目和 **BISS** 项目挂钩，在获得 **BPS** 项目和 **BISS** 项目补贴基础上，满足气候、环境和动物福利等额外条件的农户即可获得 **Greening** 项目和 **Eco-scheme** 项目下的补贴。在实地核查中，调查机关获取的证据表明，在法国所有申请 **BISS** 项目的受益者都申请了 **Eco-scheme** 项目，4 万名接受 **BISS** 项目补贴的奶农中 90% 获得了 **Eco-scheme** 项目补贴。

因此，基于前述对 **BISS** 专向性的分析，考虑到项目的高关联度，调查机关根据可获得的信息认为，乳和乳制品产业是 **Greening** 项目和 **Eco-scheme** 项目下主要受益的产业，

乳和乳制品产业获得了较高的、不成比例的补贴；不是所有农户的农地都可以 **Greening** 项目和 **Eco-scheme** 项目下获得补贴，农户获得的补贴金额和补贴标准并不一致。根据《反补贴条例》第四条的规定，由出口国（地区）明确确定的某些企业、产业获得的补贴具有专向性。在确定补贴专向性时，还应当考虑受补贴企业的数量和企业受补贴的金额、比例、时间以及给与补贴的方式等因素。调查机关在初裁中认定，**Greening** 项目和 **Eco-scheme** 项目下的补贴具有《反补贴条例》第四条规定的专向性。

初裁后，欧盟在评论意见中表示，该项目补贴属于绿箱补贴，不可能产生扭曲贸易的影响。

申请人在评论意见中指出，欧盟及其成员国政府的公开答卷显示，欧盟及成员国范围内乳源农场实际收到了补贴，符合《反补贴条例》第三条的要求，《农业协定》附件 2 第 12 款与实施《反补贴条例》授权的措施没有关系。申请人认为，国内产业受到欧盟补贴产品的影响，受到实质损害，恳请调查机关依据《农业协议》第 13 条，在“发起任何反补贴税调查方面应表现适当的克制”的前提下，公正调查欧盟的补贴行为，以及对国内产业造成的损害。

调查机关对此进行了审查。调查机关注意到，欧盟及成员国政府机构在案件调查过程中，多次主张 **CAP** 下补贴系绿箱补贴。对此，调查机关认为，即使 **CAP** 项下的一些补贴符

合农业协定，调查机关也有权依据反补贴调查的相关规则对此进行反补贴调查，并得出结论。

初裁后，欧盟还在评论意见中称，其无法确认法国获得该项目支持的 4 万名奶农数量的准确性。

调查机关认为，如初裁所述，“4 万名接受 BISS 项目补贴的奶农中 90% 获得了 Eco-scheme 项目补贴”系法国政府在实地核查中提交并经核实的证据材料。

初裁后，欧盟还在评论意见中称，在该项目下，奶农并未获得，不成比例的补贴计划金额，因而不存在专向性。

申请人在评论意见中指出，欧盟并没有提交明确的证明 Greening 项目和 Eco-scheme 项目的标准依据，且与 BISS 补贴项目关联的情况下，由于 BISS 补贴项目本身的专向性，也进而导致“绿色补贴项目/生态补贴计划”的专向性。

调查机关认为，调查机关在多轮问卷中均要求欧盟及成员国和抽样公司提供有关信息，用于判断欧盟整体及各成员国乳和乳制品产业在该项目下所获得的补贴比例，以及补贴金额在各部门的具体分布，但由于欧盟及成员国和抽样公司未提供完整的有关信息。鉴此，调查机关在初裁中决定根据可获得事实进行认定，乳和乳制品部门在事实上获得了不成比例的多的补贴。

初裁后，经过上述进一步调查，调查机关决定在终裁中维持初裁认定，该项目具有专向性。

（3）补贴利益的确定。

调查机关对该项目下的补贴利益进行了审查。该项目补贴利益的确定将在后续“关于补贴利益的确定”部分予以说明。

4.再分配补贴和可持续的补充再分配收入补贴。

申请人主张，再分配补贴（Redistributive payment，简称 RP）是欧盟共同农业政策重要的补贴项目之一，来源于欧盟 1307/2013 号条例的授权。可持续的补充再分配收入补贴（Complementary redistributive income support for sustainability，即 CRISS）来源于欧盟 2021/2115 号条例的授权，CRISS 项目继承和取代了 RP 项目。在 RP 项目和 CRISS 项目下，欧盟允许各成员国可以通过 EAGF 资助的其他工具和干预措施，向满足 BPS 项目和 BISS 项目，Greening 项目和 Eco-scheme 项目下强制性要求的农户提供补贴，解决收入支持再分配的需要。

初裁中，调查机关发现，欧盟对符合条件的农户提供直接拨款资助，项目资金仍来源于欧盟财政预算，由欧盟和成员国的政府部门依据欧盟和成员国法律共同管理实施，该项目构成财政资助；乳和乳制品产业是 RP 项目和 CRISS 项目下主要受益农业部门，获得了较高的、不成比例的补贴，不是所有农户的农地都可以获得 RP 项目和 CRISS 项目下的补贴，农户获得的补贴金额和补贴标准并不一致，因此具有专

向性。

初裁后，调查机关对项目进行了进一步审查。

（1）财政资助的认定。

申请人主张，RP 项目和 CRISS 项目均来自欧盟法律授权，补贴资金来源于欧盟直接支付的国家财政预算，由 EAGF 和各成员国共同管理实施。RP 项目的实施期限自 2015 年至 2022 年，之后 CRISS 项目继承和取代了 RP 项目，实施期限自 2023 年至 2027 年。RP 项目的资金来源于欧盟财政预算，预算金额最高不超过各成员国直接支付总限额的 30%。CRISS 项目对 RP 项目进行了调整，项目预算金额原则上不低于各成员国直接支付总限额的 10%，2024 年财年 CRISS 项目补贴总额为 40.10 亿欧元。

欧盟答卷称，RP 项目下，成员国根据 CAP2015-2022 可以通过向农民支付最初公顷数的额外费用。根据（欧盟）2021/2116 号条例第 5 条，CRISS 项目由 EAGF 资助。

根据调查中获得的信息，调查机关认为，RP 项目和 CRISS 项目下，欧盟对符合条件的农户提供直接拨款资助，项目资金仍来源于欧盟财政预算，由欧盟和成员国的政府部门依据欧盟和成员国法律共同管理实施。根据《反补贴条例》第三条的规定，出口国（地区）政府以拨款形式直接提供资金构成财政资助。因此，调查机关在初裁中认定，欧盟提供的 RP 项目和 CRISS 项目下补贴构成财政资助。

初裁后，欧盟及其他利害关系方并未对上述认定提出评论意见。调查机关进行了进一步调查，决定在终裁中维持初裁认定，该项目下的补贴构成财政资助。

（2）专向性的认定。

申请人主张 **RP** 项目是在 **BPS** 项目框架下允许各成员国对部分收入支持资金重新分配，**CRISS** 项目是 **BISS** 项目框架下允许各成员国对部分收入支持资金重新分配。**RP** 项目和 **CRISS** 项目是在 **BPS** 项目和 **BISS** 项目框架下对收入支持的灵活调整，更多是起到补充的作用，以更好地配合 **BPS** 项目和 **BISS** 项目干预措施来实现农业政策改革的目的。原则上，只有符合条件的农户、法人和团体，才有资格享受该项补贴，并且仍然必须严格遵守各成员国在 **Greening** 项目和 **Eco-scheme** 项目下的强制性条件。如在 **BPS** 项目和 **BISS** 项目分析中所述，从法律授权、补贴部门、国家财政预算的确定和分配、补贴资格、乳和乳制品产业链的实际状况、农业生产者/农户与乳制品加工企业的股东关联关系来看，**BPS** 项目和 **BISS** 项目具有专向性。鉴于 **RP** 项目补贴是建立在 **BPS** 项目补贴的基础之上，**CRISS** 项目补贴是建立在 **BISS** 项目补贴的基础之上，**RP** 项目和 **CRISS** 项目也就具有 **BPS** 项目和 **BISS** 项目的上述特点。

欧盟答卷称，在 **RP** 项目下，成员国可以选择向有权根据基础支付计划或单区支付计划（**SAPS**）获取补贴的农民发

放年度补贴，向农民支付最初公顷数的额外费用重新分配直接补贴。**CRISS** 项目是 **BISS** 项目的补充，在 **BISS** 补贴的基础上支付，通过向有权获得基本收入补贴的农民提供再分配收入补贴。

为了解 **RP** 项目和 **CRISS** 项目补贴的实际发放情况以及获得拨款农户的实际牧场运营情况，调查机关要求欧盟就该项目回答调查问卷标准问题附件和赠款附件，并提供申请表样表，主管机构接受农业生产者、合作社、乳制品加工企业的申请情况、批准提供资助的情况及向农业生产者、合作社、乳制品加工企业发放资助的情况，包括农业生产者、合作社、乳制品加工企业名单和金额，但欧盟答卷未回答或未按问卷要求回答上述问题，在上述问题项下均未提供完整信息。

考虑到该项目的重要性，调查机关发出补充问卷，再次给予欧盟机会解释和说明未提供有关信息的原因。欧盟提供了补充答卷，但答卷内容仍不完整，很多必要信息均未提供，也未就未提供的信息提交合理的理由：未按照要求提供申请表样表；未按照要求提供主管机构接受农业生产者、合作社、乳制品加工企业的申请情况、批准提供资助的情况及向农业生产者、合作社、乳制品加工企业发放资助的情况；未按照要求提供欧盟层面在该项目项下实际发放的补贴利益金额，上述金额在从事不同类型的生产经营活动的农业生产者、合作社之间的实际分布情况。

在调查机关发放两次问卷，给予两次答卷机会的情况下，欧盟仍未提供完整答卷及必要信息，使得调查机关无法全面、准确地了解欧盟如何具体实施 **RP** 项目和 **CRISS** 项目以及获得拨款农业生产者、合作社、乳制品加工企业的生产情况，从而进一步确定该项目下的专向性及补贴利益等情况。

鉴此，在初裁中，调查机关根据《反补贴条例》第二十一条规定，决定根据可获得的事实对 **RP** 项目和 **CRISS** 项目的专向性作出认定。

如前所述，**BPS** 项目和 **BISS** 项目下的补贴具有《反补贴条例》第四条规定的专向性。根据调查中获得的信息，调查机关认为 **RP** 项目和 **CRISS** 项目分别与 **BPS** 项目和 **BISS** 项目挂钩。在实地核查中，调查机关获取的证据表明，在法国 4 万名接受 **BISS** 项目补贴的奶农 100% 获得了 **CRISS** 项目补贴。因此，基于前述对 **BPS** 项目和 **BISS** 项目专向性的分析，调查机关根据可获得的信息认为，**RP** 项目和 **CRISS** 项目分别与 **BPS** 项目和 **BISS** 项目挂钩，具有高关联度，乳和乳制品产业是 **RP** 项目和 **CRISS** 项目下主要受益农业部门，获得了较高的、不成比例的补贴，不是所有农户的农地都可以获得 **RP** 项目和 **CRISS** 项目下的补贴，农户获得的补贴金额和补贴标准并不一致。根据《反补贴条例》第四条的规定，由出口国（地区）明确确定的某些企业、产业获得的

补贴具有专向性。在确定补贴专向性时，还应当考虑受补贴企业的数量和企业受补贴的金额、比例、时间以及给与补贴的方式等因素。调查机关初步认定，**RP** 项目和 **CRISS** 项目下的补贴具有《反补贴条例》第四条规定的专向性。

初裁后，欧盟在评论意见中认为，调查机关认定法国 4 万名获得 **BISS** 项目补贴的奶农获得了 100% 的 **CRISS** 补贴，并认为调查机关认定法国 100% 的 **CRISS** 预算均流向了乳业农场。

调查机关认为，在初裁中已明确论证了，在法国 4 万名接受 **BISS** 项目补贴的奶农全部都获得了 **CRISS** 项目补贴，并未认定所有的 **CRISS** 预算均流向了乳业农场。

在初裁后和终裁前披露评论意见中，欧盟还主张，在该项目下乳业农场并未获得不成比例的份额。

申请人在评论意见中指出，**CRISS** 每年为符合 **BISS** 资格的农民提供按照符合条件的公顷数计算的补贴，而 **BISS** 补贴项目支持农业这一事实本身即具有专向性，符合补贴与反补贴协定“一组行业”、《反补贴条例》“某些行业”的要求。其次，实际执行中，欧委会明确要求直接支付的条件为用于农业用途的农业用地，这一条件并不属于客观的中性条件。第三，在执行中，原乳生产部门获得补贴金额的比例明显是其他几个部门的合计数量，收到了较大比例的补贴利益。

调查机关认为，如初裁中所述，调查机关在多轮问卷中均要求欧盟及其成员国和抽样公司提供有关信息，用于判断欧盟整体及各成员国乳和乳制品产业在该项目下所获得的补贴比例，以及补贴金额在各部门的具体分布，但由于欧盟和成员国和抽样公司均未提供完整的有关信息，因此，调查机关在初裁中决定根据可获得事实进行认定，乳和乳制品部门在事实上获得了不成比例的多的补贴。

初裁后，经过上述进一步调查，调查机关决定在终裁中维持初裁认定，该项目具有专向性。

（3）补贴利益的确定。

调查机关对该项目下的补贴利益进行了审查。该项目补贴利益的确定将在后续“关于补贴利益的确定”部分予以说明。

5.青年农民补贴和青年农民补充收入补贴。

申请人主张，青年农民补贴（Payment for young farmers，即 PYF）是欧盟共同农业政策重要的补贴项目之一，来源于欧盟 1307/2013 号条例的授权。青年农民补充收入补贴（Complementary income support for young farmers）来源于欧盟 2021/2115 号条例的授权，继承和取代了 PYF 项目。通过 PYF 项目和 CIS-YF 项目，欧盟为符合具备一定技能、担任单位负责人、最大年龄限制等条件的青年农民提供补贴，可以吸引青年农民致力于农业生产，维持欧盟农业长久竞争

力，推动可持续发展。

初裁中，调查机关发现，欧盟对符合条件的青年农户提供直接拨款资助，项目资金仍来源于欧盟财政预算，由欧盟和成员国的政府部门依据欧盟和成员国法律共同管理实施构成财政资助；乳和乳制品产业是 PYF 项目和 CIS-YF 项目下主要受益农业部门，获得了较高的、不成比例的补贴，不是所有农户的农地都可以获得 PYF 项目和 CIS-YF 项目下的补贴，农户获得的补贴金额和补贴标准并不一致，因此具有专向性。

初裁后，调查机关对该项目进行了进一步审查。

（1）财政资助的认定。

申请人主张 PYF 项目和 CIS-YF 项目均来自欧盟法律授权，补贴资金来源于欧盟直接支付的国家财政预算，由 EAGF 和各成员国共同管理实施。PYF 项目的实施期限自 2015 年至 2022 年，之后 CIS-YF 项目继承和取代了 PYF 项目，实施期限自 2023 年至 2027 年。PYF 项目的资金来源于欧盟财政预算，预算金额原则上最高不超过附件 II 中所列各成员国直接支付总限额的 2%。CIS-YF 项目的资金来源于欧盟财政预算，2024 年财年 CIS-YF 项目补贴总额为 6.88 亿欧元。

欧盟答卷称，PYF 项目下，成员国根据基础支付计划或单区支付计划，向有权获取补贴的青年农民发放年度补贴。根据（欧盟）2021/2116 号条例第 5 条，CIS-YF 项目由 EAGF

资助。

调查机关在初裁中认为，**PYF** 项目和 **CIS-YF** 项目下，欧盟对符合条件的青年农户提供直接拨款资助，项目资金仍来源于欧盟财政预算，由欧盟和成员国的政府部门依据欧盟和成员国法律共同管理实施。根据《反补贴条例》第三条的规定，出口国（地区）政府以拨款形式直接提供资金构成财政资助。因此，调查机关在初裁中认定，欧盟提供的 **PYF** 项目和 **CIS-YF** 项目下补贴构成财政资助。

初裁后，欧盟在评论意见中表示，对该项目的评论意见参见在 **BPS** 项目和 **BISS** 项目中的评论意见。调查机关已在 **BPS** 项目和 **BISS** 项目相应部分对相应评论意见予以了回应。

初裁后，经过上述进一步调查，调查机关决定在终裁中维持初裁认定，该项目下的补贴构成财政资助。

（2）专向性的认定。

申请人主张 **PYF** 项目和 **CIS-YF** 项目针对的是青年农民，不是所有农民都可以享受该项补贴。根据 2021/2115 号条例第 4 条第 6 款的规定，青年农民应当包括以下条件：（1）最大年龄介于 35 岁到 40 岁之间，（2）担任实体单位的负责人，（3）具备成员国确定的所需培训和技能。通过 **CIS-YF** 项目为年轻农民提供补充收入支持战略计划，目的是吸引青年农民从事农业生产。**PYF** 项目和 **CIS-YF** 项目与 **BPS** 项目和 **BISS** 等其他收入支持措施的性质类似，也是为了平衡和

调节农民收入，保障农业发展。在共同农业政策下，**PYF** 项目和 **CIS-YF** 项目更多是起到补充的作用，以更好地配合 **BPS** 项目和 **BISS** 项目等收入干预措施来实现农业政策改革的目的。

欧盟答卷称，**PYF** 项目该补贴适用于首次设立农业控股公司、担任控股公司负责人的 40 岁以下农民，或在首次申请青年农民补贴前的五年内已经设立了此类控股公司的农民。**CIS-YF** 项目青年农民补充收入补贴是一项直接补贴的自愿计划，为首次成立、有权获得基本收入补贴的青年农民提供额外的收入补贴。获得 **BISS** 的资格是获得 **CIS-YF** 项目下补贴的前提，根据（欧盟）2021/2115 号条例第 4（6）条，青年农民是指年龄最大为 35-40 岁（成员国设定了确切的年龄上限）、担任“控股公司负责人”（成员国须详细说明规格要求）、受过适当培训或具备适当技能（成员国须详细说明规格要求）的农民。

为了解 **PYF** 项目和 **CIS-YF** 项目补贴的实际发放情况以及获得拨款农户的实际牧场运营情况，调查机关要求欧盟就该项目回答调查问卷标准问题附件和赠款附件，并提供申请表样表，主管机构接受农业生产者、合作社、乳制品加工企业的申请情况、批准提供资助的情况及向农业生产者、合作社、乳制品加工企业发放资助的情况，包括农业生产者、合作社、乳制品加工企业名单和金额，但欧盟答卷未回答或未

按问卷要求回答上述问题，在上述问题项下均未提供完整信息。

考虑到该项目的重要性，调查机关发出补充问卷，再次给予欧盟机会解释和说明未提供有关信息的原因。欧盟提供了补充答卷，但答卷内容仍不完整，很多必要信息均未提供，也未就未提供的信息提交合理的理由：未按照要求提供申请表样表；未按照要求提供主管机构接受农业生产者、合作社、乳制品加工企业的申请情况、批准提供资助的情况及向农业生产者、合作社、乳制品加工企业发放资助的情况；未按照要求提供欧盟层面在该项目项下实际发放的补贴利益金额，上述金额在从事不同类型的生产经营活动的农业生产者、合作社之间的实际分布情况。

在调查机关发放两次问卷，给予两次答卷机会的情况下，欧盟仍未提供完整答卷及必要信息，使得调查机关无法全面、准确地了解欧盟如何具体实施 **PYF** 项目和 **CIS-YF** 项目以及获得拨款农业生产者、合作社、乳制品加工企业的生产情况，从而进一步确定该项目下的专向性及补贴利益等情况。鉴此，在初裁中，调查机关根据《反补贴条例》第二十一条规定，根据可获得的事实作出认定。

初裁中，调查机关认为，如前所述，**BPS** 项目和 **BISS** 项目下的补贴具有《反补贴条例》第四条规定的专向性。根据调查中获得的信息，调查机关认为 **PYF** 项目和 **CIS-YF** 项

目分别与 **BPS** 项目和 **BISS** 项目挂钩，在获得 **BPS** 项目和 **BISS** 项目补贴基础上，满足具备一定技能、担任单位负责人、最大年龄限制等额外条件的青年农户才可以获得 **PYF** 项目和 **CIS-YF** 项目的补贴。

初裁中，调查机关基于前述对 **BPS** 项目和 **BISS** 项目专向性的分析，根据可获得的信息认为，**PYF** 项目和 **CIS-YF** 项目分别与 **BPS** 项目和 **BISS** 项目挂钩，具有高关联度，乳和乳制品产业是 **RP** 项目和 **CRISS** 项目下主要受益农产品，较高的、不成比例的补贴。不是所有农户都可以获得 **PYF** 项目和 **CIS-YF** 项目下的补贴，农户获得的补贴金额和补贴标准并不一致，根据《反补贴条例》第四条的规定，由出口国（地区）明确确定的某些企业、产业获得的补贴具有专向性。在确定补贴专向性时，还应当考虑受补贴企业的数量和企业受补贴的金额、比例、时间以及给与补贴的方式等因素。调查机关在初裁中认定，**PYF** 项目和 **CIS-YF** 项目下的补贴具有《反补贴条例》第四条规定的专向性。

初裁后，欧盟在评论意见中表示，该计划通常针对广泛类别的受益者，即从事农业生产的各类农民而非限定在特定农业子部门，因此该计划对乳业农场不具有事实上的专向性。

调查机关认为，在初裁中已详细论述了该项目的专向性，并已详细说明，由于欧盟及其成员国和抽样公司未提供

完整答卷及必要信息，调查机关无法全面、准确地了解欧盟如何具体实施该项目以及获得拨款农业生产者、合作社、乳制品加工企业的生产情况，从而进一步确定该项目下的专向性及补贴利益等情况，因此，调查机关在初裁中根据可获得的事实作出认定。

初裁后，经过上述进一步调查，调查机关决定在终裁中维持初裁认定，该项目具有专向性。

（3）补贴利益的确定。

调查机关对该项目下的补贴利益进行了审查。该项目补贴利益的确定将在后续“关于补贴利益的确定”部分予以说明。

6.相关乳制品存储补贴。

申请人主张，相关乳制品存储补贴（Private storage aid, 简称 PSA）主要针对黄油、脱脂奶粉及乳酪。对乳酪的补贴金额由两部分组成。一是固定储存成本补贴，用于支付储存的固定成本。二是日常储存成本补贴，用于支付合同储存期间的成本和融资费用。根据初步获得的证据显示，每吨乳酪产品的固定储存成本补贴为 15.57 欧元，日常储存成本补贴每吨乳酪每天补贴为 0.40 欧元。该项目补贴可以增加乳制品生产者的财政收入，提高产品竞争力，使得乳酪、黄油和脱脂奶粉产品从中获得利益。该项目对企业提供的补贴金额即构成可以获得的补贴利益。

初裁中，调查机关发现，欧盟对符合条件的相关乳制品的生产经营者提供直接拨款资助，项目资金仍来源于政府财政预算，由欧盟和成员国的政府部门依据欧盟和成员国法律管理实施，构成财政资助；根据 2020/591 条例有关介绍，PSA 项目主要针对乳酪、黄油和脱脂奶粉，因此 PSA 项目具有专向性。

初裁后，调查机关对项目进行了进一步审查。

（1）财政资助的认定。

申请人主张，PSA 项目来源于欧盟第 1308/2013 号条例、第 1306/2013 号条例、第 2016/1238 号条例、第 2016/1240 号条例等法律的授权。补贴资金来自欧盟财政预算，由 EAGF 和各成员国的农业和农村发展部门或其他有关机构负责管理实施。

欧盟答卷称，PSA 项目的法律依据是共同市场组织（CMO）1308/2013 号条例，特别是第 17 条及后续条款。PSA 项目不是一项永久项目，适用于市场供需失衡的情况。当启动该项目时，私营经营者承诺在一段时间内存储一定数量的产品，以获得相关乳制品存储补贴项目启动条例事先确定的补贴。成员国当局与供应商签订合同，并检查是否在承诺期限内存储产品。

初裁中，调查机关认为，在 PSA 项目中，欧盟对符合条件的相关乳制品的生产经营者提供直接拨款资助，项目资金

仍来源于政府财政预算，由欧盟和成员国的政府部门依据欧盟和成员国法律管理实施。根据《反补贴条例》第三条的规定，出口国（地区）政府以拨款形式直接提供资金构成财政资助。因此，调查机关初步认定，欧盟和成员国提供的 PSA 项目构成财政资助。

初裁后，欧盟提交评论主张“私有仓库补助金并未提供与生产、加工、定价、销售或出口相关的支持。”

申请人提交评论意见认为，该项目属于《反补贴条例》规定的补贴。根据《反补贴条例》第三条“补贴是指出口国（地区）政府或者其任何公共机构提供的并为接受者带来利益的财政资助以及任何形式的收入或者价格支持。仓储补贴实际构成向乳制品行业提供的补贴，同时由于收储的吸纳作用，减少市场供给，形成了对价格的支持。申请人请求调查机关继续调查该项目。

调查机关进行了进一步调查认为，如初裁所述，在该项目下，欧盟对符合条件的相关乳制品的生产经营者提供直接拨款资助，项目资金来源于欧盟财政预算，因此决定在终裁中维持初裁认定，该项目下的补贴构成财政资助。

（2）专向性的认定。

申请人主张，根据《反补贴条例》第四条第（2）款的规定，“出口国（地区）法律法规明确规定的某些企业、产业获得的补贴”具有专向性。根据 2020/591 条例有关介绍，

PSA 项目主要针对乳酪、黄油和脱脂奶粉，因此 PSA 项目具有专向性。

欧盟答卷称，PSA 项目的法律依据是共同市场组织（CMO）1308/2013 号条例，特别是第 17 条及后续条款。只有三种乳制品符合相关乳制品存储补贴条件：黄油、奶酪（带地理标志）和脱脂奶粉。对于被调查产品，乳制品行业相关乳制品存储补贴的最后示例是根据 2020 年 4 月 30 日欧洲委员会 2020/591 号条例授权的一些奶酪补贴。该条例为临时性规定，于 2020 年底停止适用。

初裁中，调查机关认为，根据《反补贴条例》第四条规定，由出口国（地区）法律、法规明确规定的某些企业、产业获得的补贴具有专向性。调查机关初步认定，欧盟在该项目下对符合条件的被调查产品生产经营者提供的补贴具有专向性。

初裁后，欧盟及其他利害关系方并未对上述认定提出评论意见。调查机关进行了进一步调查，决定在终裁中维持初裁认定，该项目具有专向性。

（3）补贴利益的确定。

申请人主张，PSA 项目补贴可以增加乳制品生产者的财政收入，提高产品竞争力，使得乳酪、黄油和脱脂奶粉产品从中获得利益。PSA 项目对企业提供的补贴金额即构成可以获得的补贴利益。根据初步获得的证据显示，每吨乳酪产品

的固定储存成本补贴为 15.57 欧元，日常储存成本补贴每天补贴为 0.40 欧元。

欧盟答卷称，2020 年 4 月 30 日欧洲委员会 2020/591 号条例第 4 条补贴金额和存储期限规定，补贴金额为固定金额，每吨乳酪的固定储存成本补贴为 15.57 欧元；合同储存期间每吨乳酪每天补贴为 0.40 欧元；合同储存期于出库前一日终止；合同储存期为 60 天至 180 天的情况下方可发放补贴。同时，参与补贴的时间仅为 2020 年 5 月 7 日至 6 月 30 日，最长储存期限为 2-6 个月，最迟于 2020 年 12 月 31 日发放。

初裁中，调查机关综合考虑掌握的证据和信息决定在初裁后继续对该项目进行调查。

初裁后，欧盟在评论意见中再次指出，该项目在补贴调查期内并未生效。

初裁后，调查机关进行了进一步调查，决定在本次调查中对该项目的补贴利益不予认定。

7.农村发展一系列干预措施。

申请人主张，农村发展一系列干预措施来自欧盟共同农业政策授权，致力于在多个领域提供财政补贴。比如，根据 2021/2115 号条例，补贴领域涉及（1）环境、气候和其他管理承诺（Environmental , Climate-related And Other Management Commitments，简称 ENVCLIM）；（2）自然或其他特定地区的限制 Natural or Other Area-specific

Constraints（简称 ANC）；（3）某些强制性要求造成的特定地区的不利条件 Area-specific Disadvantages Resulting from Certain Mandatory Requirements（简称 ASD）；（4）投资 Investments，Including Investments in Irrigation（简称 INVEST）；（5）安置青年农民和创办农村企业 Setting-up of Young Farmers and New Farmers and Rural Business Start-up（简称 INSTAL）；（6）风险管理工具 Risk Management Tools；（7）合作 Cooperation（简称 COOP）；（8）知识交流和信息传播 Knowledge Exchange And Dissemination Of Information（简称 KNOW）。相关项目由各成员国根据本国实际状况制定某一领域的单项补贴政策，并报欧委会批准。通过农村发展干预措施，欧盟及各成员政府向符合条件的受益者提供补贴，或可以增加其财政收入，或可以减少其成本支出。欧盟及各成员政府实际支出的补贴金额即构成可获得的补贴利益。

初裁中，调查机关发现，在农村发展一系列干预措施项目中，欧盟对符合条件的农业部门生产经营者（包括奶农）提供直接拨款资助，项目资金仍来源于政府财政预算，由欧盟和成员国的政府部门依据欧盟和成员国法律管理实施，构成财政资助，并决定对该项目的专向性进一步调查。

初裁后，调查机关对该项目进行了进一步调查。

（1）财政资助的认定。

申请人主张，农村发展一系列干预措施（MFF）来自欧盟共同农业政策授权，致力于在多个领域提供财政补贴。农村发展一系列干预政策措施的资金来源于欧盟财政预算和成员国财政预算两部分，由 EAFRD 和成员国相关政府部门共同实施。在项目操作方面，首先由各成员国根据本国实际情况制定某一领域的单项补贴政策，包括补贴目的、实施机构、补贴标准、受益对象等，然后成员国将补贴政策报欧委会批准。

欧盟答卷称，农村发展是欧盟共同农业政策（CAP）的“第二支柱”，通过加强农村地区的经济、环境和社会可持续性促进“第一支柱”收入补贴和市场措施。CAP2014-2022 期间，根据 CAP 财务管理基本原则，欧委会负责管理 EAFRD。但欧委会本身通常不会向受益人支付补贴，成员国自行通过国家或地区付款机构进行，欧盟委员会（农业总局）对成员国的农村发展计划进行审批。欧盟国家通过农村发展计划（RDP）实施 EAFRD 拨款。农村发展计划由国家预算共同出资，可编制国家或地区性计划。有关项目的选择和拨款决定由国家和地区管理当局处理。CAP2023-2027 期间，CAP 计划对欧盟农村发展目标的帮助得益于欧洲农村发展农业基金的支持。欧洲农村发展农业基金 2021-27 年度预算为 955 亿欧元。自 2023 年 1 月 1 日起，CAP 根据战略计划条例（欧盟第 2021/2115 号条例）和“横向”法规（欧盟第

2021/2116 号条例）来支持农村发展。

根据调查中获得的信息，调查机关认为，在 MFF 项目中，欧盟对符合条件的农业部门生产经营者（包括奶农）提供直接拨款资助，项目资金仍来源于政府财政预算，由欧盟和成员国的政府部门依据欧盟和成员国法律管理实施。根据《反补贴条例》第三条的规定，出口国（地区）政府以拨款形式直接提供资金构成财政资助。因此，调查机关在初裁中认定，欧盟和成员国提供的 MFF 项目构成财政资助。

初裁后，欧盟及其他利害关系方并未对上述认定提出评论意见。调查机关进行了进一步调查，决定在终裁中维持初裁认定，该项目下的补贴构成财政资助。

（2）专向性的认定。

申请人主张，农村发展干预措施来源于欧盟法律 1305/2013 号条例和 2021/2115 号条例的授权。从项目实施内容以及实际效果来看，项目具有专向性。首先，农村发展一系列干预措施在法律上是一个整体框架的政策，由各成员国负责制定和实施，报欧委会批准。各成员国实施的补贴项目通常是针对特定产业，或者是地区性的补贴项目。乳和乳制品是欧盟及各成员国的重要农产品部门。针对乳和乳制品部门，各成员国制定了不同类型的优惠政策和补贴措施。其次，乳业农场在农村发展干预措施中获得了不成比例的大量补贴金额。以 2022 年为例，每个乳业农场在农村发展干预措

施下获得的平均补贴金额为 5119 欧元，当年乳业农场数量为 314298 个，估算的补贴金额高达 16.09 亿欧元。乳业农场从各成员国也获得了大量的补贴。从法律授权、各成员国对乳和乳制品部门的补贴实施情况、乳和乳制品部门获得不成比例的大量补贴金额等内容来看，申请人认为农村发展一系列干预措施符合《反补贴条例》第四条的有关规定，具有专向性。

欧盟答卷称，欧盟农村发展政策并不是一项旨在促进特定产品生产或销售的行业性政策，而是一项横向政策，在欧盟农村地区实施，由国家或地区当局共同管理。

关于环境、气候类承诺以及其他管理类承诺（ENVCLIM），根据答卷，调查机关发现，欧盟要求成员国必须在其 CAP 战略计划中作出环境、气候类的承诺，并作出其他管理类的承诺，包括动物福利、遗传资源保护等。同时，法国在答卷中称，关于畜牧业和动物福利，在国家农业环境和气候措施项下，提出了三项专门针对草食性和单胃畜牧场的措施。爱沙尼亚在答卷中称，对奶牛群实施了两项干预措施，一是定期监测、收集和评估动物健康指标。二是促进农民与协会之间的合作，以共同制定并实施动物疾病控制和根除计划，相关措施按单位费率支付补贴。欧盟在答卷中称，“乳业设备补贴计划和乳肉兼用福利计划”通过在奶牛群中饲养高奶牛指数（DBI）的奶牛来提高奶牛的福利。波

兰在答卷中称，波兰在农业领域开展了保护濒危动物遗传资源的干预项目，支持包括奶牛在内的 4 个保种品种的繁育计划。克罗地亚在答卷中称，保护濒危本土家畜品种干预措施项下，包括普通牛等 27 个原始家畜品种列为濒危品种；动物福利补贴则针对包括牛、猪、家禽、山羊、绵羊等五大畜牧部门。调查机关认为，欧盟农村一系列干预措施项下，相关成员国基于环境、气候类承诺以及其他管理类承诺，可通过动物福利、遗传资源保护等项目向乳和乳制品部门提供补贴。

关于投资（INVEST），根据答卷，调查机关发现，欧洲农村发展农业基金（EAFRD）共同出资补贴农业投资，包括对乳制品部门的投资，以改善农业控股公司和农村企业的经济和环境效益，提高农产品销售和加工部门的效率等。同时，部分成员国存在通过 INVEST 措施向乳和乳制品部门提供补贴的情形。奥地利在答卷中称，INVEST 中投资补贴包括对农业建筑和技术设备（用于奶牛的技术设备）的补贴，补贴率为合规成本的 20%到 40%不等，其中改善气候和环保领域的投资补贴率最高，对动物友好型住房的补贴率为 25%。同时，农产品加工和销售投资补贴（INVEST）可包括牛奶和乳制品加工销售补贴。罗马尼亚在答卷中称，通过部长会议批准的《2014 年至 2022 年国家农村发展计划》以及《2023 年至 2027 年战略计划》等相关措施，为奶牛业（初

级生产、加工）提供投资支持。在《国家农村发展计划》项下，通过子措施对农业控股公司和乳制品加工的投资和子措施支持对农产品加工/营销的投资，支持对包括奶牛业在内的畜牧场的投资项目。部分成员国 INVEST 措施在 CAP2023-2027 期间，相关政策不再以具体行业为导向。丹麦在答卷中称，CAP2014-2022 期间，“牛舍现代化改造”干预措施，可为从事传统和有机农业生产的牛舍提供新建或改建补贴。“有机投资支持”是针对有机农民的干预措施，该措施的一大行动领域为牛类饲养。2023-2027 年规划期内，资金分配政策不再以具体行业为导向，将全部用于整个干预措施。波兰政府在答卷中称，2014-2020 年农村发展计划，“农场现代化”向农民以及农场经营规模不超过 20 万欧元，农业用地面积不超过 300 公顷的农场主提供支持，针对奶牛养殖还为需拥有至少 25 头奶牛养殖规模的农场。2023-2027 年国家共同农业政策战略计划中没有专门针对乳制品部门的资金支持。

初裁中，调查机关认为，欧盟农村一系列干预措施项下，相关成员国基于投资措施，可通过农业建筑和技术设备等补贴项目向乳和乳制品部门提供补贴。在实地核查中，调查机关再次要求进入补贴管理系统中核实相关数据，以了解、查询、核实项目审批和补贴获得情况等必要信息。法国政府表示，由于缺少授权，无法让调查机关在系统中核实该项目的

相关数据，但未解释缺少授权的原因。综合考虑掌握的证据和信息，调查机关决定在初裁后继续对该项目的专向性进行调查。

初裁后，欧盟提交评论意见认为，农村发展计划适用于所有欧盟农村地区，而非授予机构管辖范围内的指定地理区域。欧盟称，申请人估算的 16 亿欧元补贴总额超过了整个农村发展项目的年度预算，并称调查机关通过波兰等成员国的答复推断乳业部门具有专向性。

申请人在评论意见中指出，向农场地区特定行业提供的补贴符合专向性。《反补贴条例》第四条第三项，“指定特定区域内的企业、产业获得的补贴”。欧委会和成员国指定仅欧盟农村地区适用该项目，构成特定区域的产业。针对欧盟评论认为估算 16 亿欧元补贴总额超过了整个农村发展项目的年度预算，申请人认为，在申请书中的数据来自于公开报道，根据单个农场的补贴额，推算总体补贴金额。欧委会如果认为数据与乳源行业收到的补贴利益额不符，需要提交相应的证明文件。

针对欧盟评论中，“农村发展干预措施本身完全不具有行业导向性”，“青年农民与新手农民以及农村创业干预措施在欧盟农村地区实施，并不针对特定部门”，因此不具有专向性。申请人认为，支持农业子部门这一事实本身即具有专向性，同时涵盖乳源部门符合补贴与反补贴协定“一组产

业”、《反补贴条例》“某些产业”的要求。同时，支持农业部分从事农业的人员，这一事实本身即具有专向性，同时涵盖从事各类生产的青年农民符合补贴与反补贴协定“一组产业”、《反补贴条例》“某些产业”的要求。

针对欧盟评论中，调查机关认定的向特定行业提供补贴，申请人认为，法国 ENVCLIM 措施，爱沙尼亚动物健康指标监测、收集和评估的干预措施，爱沙尼亚为促进农民与协会之间合作制定和实施动物疾病防控与根除计划的干预措施，波兰濒危动物遗传资源保护干预措施，克罗地亚支持 27 种本地濒危牲畜品种的干预措施，均指向特定的农业行为，与特定的农业行业相关。

针对欧盟评论指出的符合《农业协定》附件 2 第 12 款，申请人认为，根据欧委会和抽样公司的答卷，欧盟及成员国范围内乳源农场实际收到了补贴，符合《反补贴条例》第三条的要求，《农业协定》附件 2 第 12 款与实施《反补贴条例》授权的措施没有关系。此外，申请人还认为，国内产业受到欧盟补贴产品的影响，受到实质损害，恳请调查机关依据《农业协议》第 13 条，在“发起任何反补贴税调查方面应表现适当的克制”的前提下，公正调查欧盟的补贴行为，以及对国内产业造成的损害。

调查机关对此进行了审查，认为调查机关在初裁中并未认定该项目存在地域专向性，但根据调查中获得的信息，从

成员国具体实施项目的角度来说，成员国基于环境、气候类承诺以及其他管理类承诺、投资措施等，可向乳和乳制品部门提供补贴。调查机关也注意到申请人在申请书中关于 16 亿欧元补贴的主张，该主张并非调查机关对本项目作出认定的证据，欧委会虽主张数据与行业收到的补贴利益额不符，但也未提交相应的证明文件。调查机关也同时注意到，2021-2027 年，农村发展农业基金项目预算总额为 955 亿欧元。

此外，欧盟还对初裁中“法国政府表示，由于缺少授权，无法让调查机关在系统中核实该项目的相关数据，但未解释缺少授权的原因”的表述表示不予认同。

对此，调查机关认为，调查机关已明确要求核查大纲中列明的数据和信息应在核查现场可被核实，欧盟指出法国参与核查的工作人员未参与案件调查，不具备授权，因而未能按调查机关要求现场演示。调查机关认为这一理由不能成为数据和信息无法被现场核实的合理理由。

在终裁前披露评论意见中，欧盟主张根据“中华人民共和国反倾销和反补贴条例”第三十七条规定，该项目不可征收反补贴税。

对此，调查机关认为，根据《反补贴条例》第五十八条规定，欧盟所引用的上述条文已于 2002 年 1 月 1 日起废止。

初裁后，经过上述进一步调查，调查机关决定在本次调

查中对该项目的专向性不予认定。

（3）补贴利益的确定。

初裁中，调查机关未对该项目的补贴利益作出认定。初裁后，调查机关经过进一步调查，决定在本次调查中对该项目的补贴利益不予认定。

（二）其他欧盟项目。

8.欧洲担保基金和农业担保补贴项目。

申请人主张，欧洲投资银行（European Investment Bank, EIB）为欧盟下属机构，由成员国共同拥有，旨在提供符合欧盟政策目标的长期金融支持。其设定 8 个核心优先支持方向，农业和生物经济是其中之一。欧洲投资基金（European Investment Fund, EIF）从属于欧洲投资银行，其中心任务为支持欧洲中小微企业获得融资支持，包括股权融资、担保等。欧洲担保基金（European Guarantee Fund, EGF）由欧洲投资银行设立，由成员国注资，用于支持企业自投资银行、投资基金获得贷款、担保、资产证券化、股本和其他融资支持。欧洲投资担保基金是欧盟 5400 亿欧元一揽子复苏计划中的一部分。

农业担保便利化项目（AGRI Guarantee Facility）由欧洲投资基金代表欧盟管理，旨在向农场主、农业控股公司、合作社、农场中小微企业、林业行业等成员国认为高风险的行业提供融资支持。其中，优惠贷款是重要的形式。欧洲投资

基金作为管理者和担保方，最终项目风险由欧盟成员国承担。该项目由各成员国的担保机构、租赁公司、贷款基金等金融和信贷机构实施。以上机构在实施项目过程中，通过转贷款、转租赁等方式，可以覆盖 25% 的本金损失。

初裁中，调查机关发现，EIF 对金融中介机构预选后的补贴申请具有最终的决定权，是该项目的主要的管理机构，同时，EIF 绝大多数的股份由 EIB 和欧委会持有，EIF 大多数的资金来源于 EIB 和欧委会，构成财政资助；农业担保补贴项目下，乳和乳制品产业获得了高于合理水平的补贴标准，乳和乳制品产业是农业担保补贴项目下的主要受益产业，因此具有专向性。

初裁后，调查机关对项目进行了进一步审查。

（1）财政资助的认定。

申请人主张，本项目的实施主体包括欧洲投资银行和欧洲投资基金，以及各成员的金融机构。其中，前者是欧盟的附属机构，在股份性质、股东控制权、履行的职能、受到的委托和指示等各方面，都表明属于公共机构。同时，在其网站介绍中明确表明代表欧委会管理该项目。后者作为项目实施方，履行欧洲投资基金在该项目下的职责，在履行的职能、受到的委托和指示等各方面，都表明属于公共机构。本项目下，财政资助的形式为向企业提供贷款担保，而最终出现因债务不能偿还承担担保责任时，由政府最终承担。

欧盟答卷称，欧洲担保基金（“EGF”）是欧洲投资银行集团（“EIB 集团”）为应对新冠疫情带来的经济挑战而采取的措施，因此属于一项短期紧急措施，供金融中介机构与最终接收方达成交易的有效期于 2022 年 12 月 31 日结束。EIF 农业担保便利化项目中，EIF 是该项目的主要管理机构，负责向金融中介机构（银行和其他贷款机构）提供担保工具，金融中介机构负责实施担保便利化项目，需要资金支持其活动的农业企业或农民是最终接收方。在申请之后，金融中介机构负责预选，通过预选后，EIF 才会启动全面尽职调查流程，最终决策将按照 EIF 的内部治理流程作出，成功的项目将获得批准进入实施阶段。截至 2023 年 12 月 31 日，EIB 持有 EIF 55%-65% 的股份，欧委会代表欧盟持有 25%-35% 的股份。2023 年 EIF 绝大多数的资金来源于欧洲投资银行、欧委会和地方政府与国家发展促进机构，其中 EIB 和欧委会委托给 EIF 的资金超过一大半。在实地核查中，调查机关了解到，EIF 会对金融中介机构进行监督，金融中介机构需向 EIF 提供季度、年度报告，并接受尽职调查。

根据调查中获得的信息，调查机关认为 EIF 对金融中介机构预选后的补贴申请具有最终的决定权，是该项目的主要的管理机构。同时，EIF 绝大多数的股份由 EIB 和欧委会持有，EIF 大多数的资金来源于 EIB 和欧委会，EIF 在该项目下提供的担保也是为了实现更广泛的欧盟的政策框架，促进

欧盟市场特别是农业和农村领域的发展。调查机关认为，EIF 在股份性质、股东控制权、履行的职能、受到的委托和指示等各方面都显示，其在欧盟的委托或指示下，以贷款担保等形式潜在地直接转让资金或者债务。根据《反补贴条例》第三条的规定，出口国（地区）政府以贷款担保等形式潜在地直接转让资金或者债务构成财政资助，出口国（地区）政府通过向筹资机构付款，或者委托、指令私营机构履行上述职能，也构成财政资助。因此，调查机关在初裁中认定，欧盟提供的农业担保补贴项目下补贴构成财政资助。

初裁后，经过上述进一步调查，调查机关决定在终裁中维持初裁认定，该项目下的补贴构成财政资助。

（2）专向性的认定。

申请人主张，本项目下，欧洲投资银行按照其目标核心领域开展业务。8 个核心领域中，农业是其中重要领域之一。且本项目描述中，明确表明向农场主、农业控股公司、合作社、农场中小微企业、林业行业等成员国认为高风险的行业提供融资支持，具有事实上的专向性。

为了解 EIF 农业担保便利化项目补贴的实际发放情况以及获得拨款农业生产者、合作社和加工企业的运营情况，调查机关要求欧盟就该项目回答调查问卷标准问题附件和赠款附件，并提供申请表样表，主管机构接受农业生产者、合作社、乳制品加工企业的申请情况、批准提供资助的情况及

向农业生产者、合作社、乳制品加工企业发放资助的情况，包括农业生产者、合作社、乳制品加工企业名单和金额，但欧盟答卷未按照要求回答上述问题，未提供完整信息。

考虑到该项目的重要性，调查机关发出补充问卷，再次给予欧盟机会解释和说明未提供有关信息的原因。欧盟提供了补充答卷，但答卷内容仍不完整，大量必要信息均未提供：未按照要求提供申请表样表；未按照要求提供主管机构接受农业生产者、合作社、乳制品加工企业的申请情况、批准提供资助的情况及向农业生产者、合作社、乳制品加工企业发放资助的情况；未按照要求提供欧盟层面在该项目项下实际发放的补贴利益金额，上述金额在从事不同类型的生产经营活动的农业生产者、合作社之间的实际分布情况和 3 家被抽样调查企业及其关联的农业生产者、合作社获得补贴情况。

如前所述，在调查机关发放两次问卷，给予两次答卷机会，并在实地核查中再次询问的情况下，欧盟仍未提供完整答卷及必要信息，且未提供合理的理由，使得调查机关无法全面、准确地了解欧盟如何具体实施 EIF 农业担保便利化项目以及获得拨款农业生产者、合作社、乳制品加工企业的生产情况，从而进一步确定该项目下的专向性及补贴利益等情况。

鉴此，在初裁中，根据《反补贴条例》第二十一条规定，调查机关决定根据可获得的事实作出认定。经调查机关审

查，在初裁中认定 EIF 农业担保便利化项目具有专向性，具体分析如下：

从补贴发放情况来看，农业担保补贴项目下乳和乳制品产业事实上占据了较高的补贴比例，获得了不成比例的大量补贴。据欧盟答卷中提供的数据显示，收到贷款的公司数量上看，截至 2024 年 11 月 27 日，中小型公司共有 5500-6500 家获得贷款，乳和乳制品部门中小型公司共有 850-1000 家获得贷款，乳和乳制品部门占比 15%；从收到贷款的金额上看，中小型公司共获得贷款 11-15 亿欧元，乳和乳制品部门中小型公司共获得贷款 2.1-2.5 亿欧元，乳和乳制品部门占比 18-25%。农业担保补贴项目将发放对象分为 102 种类别，乳和乳制品产业占的比例明显超过了合理水平。也就是说，乳和乳制品产业事实上占据了较高的补贴比例，获得了不成比例的大量补贴。

基于上述分析，调查机关在初裁中认为，农业担保补贴项目下，乳和乳制品产业获得了高于合理水平的补贴标准，乳和乳制品产业是农业担保补贴项目下的主要受益产业。根据《反补贴条例》第四条的规定，由出口国（地区）明确确定的某些企业、产业获得的补贴具有专向性。在确定补贴专向性时，还应当考虑受补贴企业的数量和企业受补贴的金额、比例、时间以及给与补贴的方式等因素。因此，调查机关暂认定，农业担保补贴项目下的补贴具有《反补贴条例》

第四条规定的专向性。

初裁后，EIF 在评论意见中提出，案卷中已包含 EIF 在调查过程中提交的所有文件与证据，这些材料完整说明了涉案项目的结构框架及运作机制，主张其已充分配合调查，欧洲担保基金和法国国家农业倡议不具有专向性。EIF 向独立金融机构提供组合担保，该模式中不存在任何向下游乳制品加工企业传递的机制。此外，EIF 主张，407 亿欧元的中小企业支持组合中，仅有约 0.68% 的金额可归入与乳制品相关的 NACE 行业代码（A1.4.1 与 C10.5.1）项下实体。

申请人在评论意见中指出，EIF 和农业担保机制，覆盖的是农业相关的经营活动，从针对农业来说，构成对补贴与反补贴协定第 2 条“一组行业”、《反补贴条例》第四条“某些行业”的专向性，并由于传导影响乳加工行业。

针对欧委会评论中提出的已经提交了充分的信息，证明不符合法律专向性，未提供补贴利益。申请人认为：第一，补贴与反补贴协定中法律规定补贴的条件和数量为客观的，根据协定脚注需要中立的标准，欧委会需要提交证据证明这一标准；第二，申请人认为，在新增补贴项目申请中，已经说明担保机制的运转方式，本项目是由于担保行为产生的利益，而不是贷款行为，实施担保降低了自中介获得融资支持付出的对价；第三，《反补贴条例》第四条规定，在确定补贴专向性时，还应当考虑受补贴企业的数量和企业受补贴

的数额、比例、时间以及给与补贴的方式等因素，欧委会提出的提供了贷款层级的行业分析，仅是分析结论，不能证明给予补贴的方式，欧委会没有按照要求提供主管机构接受农业生产者、合作社、乳制品加工企业的申请情况、批准提供资助的情况及向农业生产者、合作社、乳制品加工企业发放资助的情况，已经构成《反补贴条例》第二十一条“没有在合理时间内提供必要信息”。申请人恳请调查机关从法律规定，以及授予补贴的比例等方面，认定项目存在专向性。

关于欧委会主张的“抽样欧盟出口生产商在调查期内均未通过欧洲担保基金获得支持”、“不追踪加工企业与其供应商间的商业关系，亦不持有或能够获取与抽样加工企业相关联的奶农名单”。申请人认为，本项目不仅适用与乳加工行业，也适用于生产乳源的农场，上游企业和农场实际获得补贴，获得的补贴利益通过传导的方式影响下游乳加工行业。

调查机关认为，补贴企业的数量和企业受补贴的数额、比例、时间以及给与补贴的方式等因素会影响补贴专向性的认定。如初裁所述，正因为欧盟及抽样公司未按照要求在合理时间内提供在从事不同类型的生产经营活动的农业生产者、合作社之间的产业分布、地区分布情况等必要信息，欧盟亦未在合理时间内提供证据，证明该项补贴系基于客观标准发放。因此，调查机关无法确定乳制品相对于其他行业的

比例情况，只能通过可获得的事实进行认定。从补贴发放情况来看，该项目下补贴均补给了农业产业，其中乳和乳制品产业事实上占据了较高的补贴比例，获得了不成比例的大量补贴。该项目下，上游乳业农场和合作社获得补贴，获得的补贴利益通过传导的方式影响下游乳加工行业，因此调查机关的调查对象既包括乳制品行业也包含原乳行业，并不局限于乳制品加工企业。

初裁后，经过上述进一步调查，调查机关决定在终裁中维持初裁认定，该项目具有专向性。

（3）补贴利益的确定。

初裁中，欧盟答卷显示，欧洲担保基金和农业担保补贴项目下，农户和下游乳制品加工厂都有可能是补贴的接受者。调查机关已在问卷中多次要求提供并说明本案3家抽样公司及所有相关农业生产者、合作社在该项目项下的申请及获得补贴情况。

初裁中，调查机关认定，欧盟并未按照要求提供调查机关所需要的信息。在答卷中欧盟称，EIF不是金融中介与补贴最终接收方之间贷款合同的当事人，无法提供要求的相关文件。欧盟仅提供该项目成立以来所有贷款接收方的汇总信息。在欧盟提供的名单中，贷款最终接收方的名称仅以数字ID的形式显示，调查机关无法识别出具体接收方的名称。

在实地核查中，调查机关为了解抽样公司及其关联的农

业生产者、合作社受补贴情况，要求在系统中查询相关实体补贴情况。欧盟展示了 EIF 管理系统，表示以数字 ID 显示的企业代码可以与具体企业名称对应，但是由于隐私数据保护，无法向调查机关展示企业名称。

在实地核查中，调查机关进一步询问，欧盟如何查询本案抽样公司及其关联的农业生产者、合作社的受补贴情况，欧盟表示其已对抽样公司进行了查询，并提供了查询列表。查询列表显示，欧盟仅对抽样公司进行了查询，但并未按照答卷要求对其所有关联的农业生产者、合作社受补贴情况进行系统性查询。

初裁中，鉴于计算具体补贴金额所需信息尚不充分，调查机关决定对该项目的补贴利益暂不认定。

初裁后，EIF 在评论意见中提出，EIF 已证明，且中国商务部在实地核查期间已核实，抽样欧盟出口公司均未通过欧洲担保基金获得融资，EIF 系统针对每家抽样公司进行了查询，结果已呈交调查机关。法国政府也提出，案卷记录确认抽样欧盟出口公司均未通过本项目获得融资。

调查机关认为，关于 EIF 主张的“由于隐私数据保护，无法向调查机关展示企业名称”并不成立，因为调查机关已明确向各利害关系方表示，如其认为其提供的资料泄露后将产生严重不利影响的，可向调查机关申请对该信息按保密资料处理，未经利害关系方同意，调查机关不得泄露按保密资

料处理的信息。在实地核查中，EIF 并未对 3 家抽样公司的补贴情况进行完整的核实，恰恰相反，其仅在系统中简单地查询了爱乐薇（法国）有限公司、菲仕兰荷兰和比利时有限公司、斯嘉达股份有限公司获得该项目融资的情况，并未按要求查询前述抽样公司关联实体及农业生产者、合作社的融资情况。调查机关在核查中通过询问发现，EIF 甚至完全不清楚抽样公司的关联实体名单。调查机关认为，该项目不仅适用于乳加工行业，也适用于生产乳源的农场，上游企业和农场实际获得补贴，获得的补贴利益通过传导的方式影响下游乳加工行业，调查机关要求提交的信息为必要信息。因此，调查机关认定，EIF 既未完全配合调查，也未配合提供该项目下的融资情况等必要信息。

初裁后，经过上述进一步调查，调查机关决定在本次调查中对该项目的补贴利益不予认定。

（三）成员国政府补贴项目。

9.爱尔兰-乳业设备补贴计划。

申请人主张，爱尔兰通过实施乳业设备补贴计划（Dairy Equipment Scheme）向有关农业生产者提供购买生产设备的补贴，以鼓励农业生产，提高市场竞争力。爱尔兰乳业设备补贴计划为农业生产者提供采购生产设备的现金补贴，可以减少农业生产者的成本支出。农业生产者实际收到的补贴金即可构成获得的补贴利益。

初裁中，调查机关发现，在爱尔兰-乳业设备补贴计划项目中，欧盟和成员国政府对符合条件的乳和乳制品部门生产经营者提供直接拨款资助，项目资金仍来源于政府财政预算，由欧盟和成员国的政府部门依据欧盟和成员国法律管理实施，构成财政资助；该项目向符合条件的农户开放，明确规定的某些企业、产业可以获得补贴，具有专向性。

初裁后，调查机关对项目进行了进一步审查。

（1）财政资助的认定。

申请人主张，爱尔兰乳业设备补贴计划来自欧洲议会和欧盟理事会第 1305/201 号决议以及欧盟委员会第 807/2014、808/2014 和 809/2014 号决议授权，为爱尔兰 2014-2022 农村发展计划的组成部分，由农业、食品和海洋部负责实施。在该项目下，爱尔兰政府提供现金支持，以补贴有关农业生产者采购生产设备的成本支出。

欧盟在答卷中称，农业现代化专项计划（Targeted Agriculture Modernisation Schemes，TAMS）的管理机构是农业部，目标是为农民提供补助金，用于建设改善其农场特定范围的建筑和设备。TAMS 框架下的乳业设备补贴计划（Dairy Equipment Scheme，DES）旨在鼓励乳制品生产者，尤其是新进入者和青年农民，为其提供一定程度的支持，以满足建立企业所需的大量资金成本需求，同时确保他们拥有在现代乳制品行业中竞争所需的最先进的技术。TAMS（农

业现代化专项计划）是一项由 RDP（农村发展计划）资助的需求主导计划，EAFRD（欧洲农业农村发展基金）资金占 53%，国家财政资金占 47%。乳业设备补贴计划（DES）由欧盟委员会根据 2013-2024 农村发展计划批准，符合欧洲监管框架、国家援助规定和世贸组织（WTO）的要求。

初裁中，调查机关根据调查中获得的信息认为，在爱尔兰-乳业设备补贴计划项目中，欧盟和成员国政府对符合条件的乳和乳制品部门生产经营者提供直接拨款资助，项目资金仍来源于政府财政预算，由欧盟和成员国的政府部门依据欧盟和成员国法律管理实施。根据《反补贴条例》第三条的规定，出口国（地区）政府以拨款形式直接提供资金构成财政资助。因此，调查机关初步认定，欧盟和成员国提供的爱尔兰-乳业设备补贴计划项目构成财政资助。

初裁后，爱尔兰政府提交评论意见称，该计划的目的是通过提供一定的支持，鼓励乳品生产的新从业者、青年农民，帮助他们应对企业创办初期所需的巨大资本支出，并确保他们能运用最新技术，以适应现代乳制品行业。

调查机关认为，爱尔兰政府实施该计划的目的旨在给予乳和乳制品部门以鼓励和支持。

初裁后，经过上述进一步调查，调查机关决定在终裁中维持初裁认定，该项目下的补贴构成财政资助。

（2）专向性的认定。

申请人主张，在爱尔兰乳业设备补贴计划下，法律明确规定补贴对象只针对乳业部门，补贴是为了支持农业生产者采购乳业生产设备，减少其成本支出，具有专向性。

欧盟在答卷中称，该项目向符合以下条件的农户开放：

1. 申请人需拥有、租赁或承租至少 5 公顷土地，这些土地已在申请当年或前一年根据基础支付计划（BPS）或可持续的基础收入补贴项目（BISS）或同等水平申报，或对集约型企业，需至少产生 20 个生产单位的农业产出；2. 申请人必须拥有农业部颁发的标识码。此外，TAMS 还要求申请人拥有的奶牛不超过 120 头才有资格申请挤奶设备投资，青年农民在申请时最多可拥有 160 头奶牛。

根据《反补贴条例》第四条规定，由出口国（地区）法律、法规明确规定的某些企业、产业获得的补贴具有专向性。

初裁中，调查机关认定，欧盟在该项目下对符合条件的乳和乳制品部门生产经营者的补贴具有专向性。

初裁后，经过上述进一步调查，调查机关决定在终裁中维持初裁认定，该项目具有专向性。

（3）补贴利益的确定。

申请人主张，根据法律规定，补贴金额一般为设备采购成本的 40%，每个农场的最高补贴限额为 90000 欧元，合伙农场企业的最高补贴限额为 160000 欧元。

欧盟在答卷中主张，TAMS 下的乳业设备补贴计划在

2016 年至 2024 年期间向近 6500 名奶农提供了 8300 万欧元的资金，平均每个申请人约为 12000 欧元。

抽样公司在答卷中均称，未从爱尔兰-乳业设备补贴计划获得利益。

初裁中，调查机关认为，鉴于计算具体补贴金额所需信息尚不充分，决定在初裁中对该项目的补贴利益暂不认定，在初裁后继续对该项目的补贴利益进行调查。

初裁后，经过上述进一步调查，调查机关决定在本次调查中对该项目的补贴利益不予认定。

10.法国-农业担保基金补贴项目。

申请人主张，农业担保基金项目从属于 2018-2022 法国投资计划，由欧盟投资基金（EIF）与法国政府、农业部共同负责。该项目旨在向法国农场主提供产业升级、提升附加值、生产转换等支持，拉动 50 亿欧元的农业投资。法国实施的地区项目由指定的金融机构 Arkéa, Groupe BPCE, Crédit Agricole, Crédit Mutuel 等负责。本项目为以上项目提供托底支持。

初裁中，调查机关发现，法国政府指定金融机构为农场提供优惠利率的贷款，并进行担保，在贷款出现损失的情况下，由财政资金弥补，构成财政资助；乳和乳制品产业事实上占据了较高的补贴比例，获得了不成比例的大量补贴，该项目具有专向性。

初裁后，调查机关对项目进行了进一步审查。

（1）财政资助的认定。

申请人主张，该项目为企业提供贷款担保，而最终出现因债务不能偿还担保责任时，由政府最终承担。本项目补贴构成财政资助。欧盟答卷称，该项目名为法国国家农业倡议（L'Initiative Nationale pour l'Agriculture Française, INAF），是法国农业部（FMA）与欧盟投资基金（EIF）密切合作设计的一种金融工具，为法国农场提供融资支持。主管部门为法国农业部，由4家经批准具有贷款资格银行发放贷款，优惠措施包括降低利率。项目总额为9900万欧元，得到法国农业部（FMA）（5400万欧元）和欧洲战略投资基金（EFSI）（4500万欧元）的共同资助。EFSI由EIB集团（即EIB和EIF）和欧盟委员会联合推出。该项目资金用于弥补金融机构向农场实施贷款项目的亏损。

初裁中，调查机关认为，在本项目下，法国政府指定金融机构为农场提供优惠利率的贷款，并进行担保；在贷款出现损失的情况下，由财政资金弥补。根据《反补贴条例》第三条规定，“出口国（地区）政府以拨款、贷款、资金注入等形式直接提供资金”构成财政资助。因此，调查机关在初裁中认定该项目下补贴构成财政资助。

初裁后，经过上述进一步调查，调查机关决定在终裁中维持初裁认定，该项目下的补贴构成财政资助。

（2）专向性的认定。

申请人主张，该项目具有专向性。为了解该项目补贴的实际发放情况以及获得拨款农业生产者、合作社和加工企业的情况，调查机关要求欧盟就该项目回答调查问卷标准问题附件和贷款附件，并提供申请表样表，主管机构接受农业生产者、合作社、乳制品加工企业的申请情况、批准提供资助的情况及向农业生产者、合作社、乳制品加工企业发放资助的情况，包括农业生产者、合作社、乳制品加工企业名单和金额，但欧盟答卷未按照要求回答上述问题，未提供完整信息。答卷提供了贷款数据，但贷款最终接收方的名称仅以数字 ID 的形式显示，未提供具体农场或企业名称，调查机关无法识别出具体接收方的名称。

考虑到该项目的重要性，调查机关再次发出补充问卷，欧盟提供了补充答卷，但仍未按照要求提供在从事不同类型的生产经营活动的农业生产者、合作社之间的产业分布、地区分布情况，及贷款笔数和总金额等。在实地核查中，调查机关为了解抽样公司及其关联的农业生产者、合作社受补贴情况，要求在系统中查询相关实体补贴情况。欧盟展示了 EIF 管理系统，表示以数字 ID 显示的企业代码可以与具体企业名称对应，但是由于隐私数据保护，无法向调查机关展示企业名称。

调查机关发放两次问卷，并在实地核查中再次询问的情

况下，欧盟仍未提供完整及必要信息，使得调查机关无法全面、准确地了解欧盟如何具体实施该项目及获得拨款农业生产者、合作社、乳制品加工企业的生产情况，从而确定该项目下的专向性。

初裁中，调查机关决定依据《反补贴条例》第二十一条规定，根据可获得的事实作出认定。根据欧盟答卷的数据显示，该项目服务于法国各地广泛的农业活动，在 INAF 支持的 11 亿欧元中小企业融资组合中，约 19.5%（约 2.09 亿欧元）的贷款提供给了乳和乳制品行业。乳和乳制品产业事实上占据了较高的补贴比例，获得了不成比例的大量补贴。乳和乳制品产业是农业担保基金补贴项目下的主要受益产业。根据《反补贴条例》第四条的规定，“由出口国（地区）政府明确确定的某些企业、产业获得的补贴具有专向性。在确定补贴专向性时，还应当考虑受补贴企业的数量和企业受补贴的金额、比例、时间以及给与补贴的方式等因素。”因此，调查机关在初裁中认定，该项目具有专向性。

初裁后，法国政府提交评论意见称，乳制品行业并非该项目下提供资金的唯一受益者，因此该项目不具有专向性。此外，乳制品行业在该资金资助中占比 19.5% 的这一比例若不结合相对于其他受益行业的经济重要性来考虑，无法体现其特殊性，因而认为该行业获得了不成比例的资金份额是有误的。法国政府还认为，调查机关要求的信息，涉及私法合

同，因此法国政府无法获取并提供这些信息。EIF 主张，在该项目下，不具有乳制品行业的专向性，即不存在支配性的使用，不存在给予特定企业不成比例的大量补贴。

申请人认为，EIF 和农业担保机制，覆盖的是农业相关的经营活动，从针对农业来说，构成对补贴与反补贴协定第 2 条“一组行业”、《反补贴条例》第四条“某些行业”的专向性，并由于传导影响乳加工行业。同时，根据补贴与反补贴协定的脚注，设定的标准需要符合中立，欧委会和法国政府需要提交证据证明这一标准。申请人还认为，根据《反补贴条例》第四条规定，在确定补贴专向性时，还应当考虑受补贴企业的数量和企业受补贴的数额、比例、时间以及给与补贴的方式等因素。欧委会和法国政府提出的“法律与设计上均不具有乳制品行业专向性；不成比例的大量补贴向特定企业的授予”，申请人认为乳制品相关活动金额约占 19.5% 的比例，在事实上具有相当大的比例。同时欧委会和法国政府需要提交证明文件证明申请、审批是否通过，以及在不同行业之间的分布。欧委会没有提交以上文件，申请人认为，调查机关应当适用可获得事实，认定提供了不成比例的补贴。

调查机关认为，关于 EIF 主张的“由于隐私数据保护，无法向调查机关展示企业名称”并不成立，因为调查机关已明确向各利害关系方表示，如其认为其提供的资料泄露后将

产生严重不利影响的，可向调查机关申请对该信息按保密资料处理，未经利害关系方同意，调查机关不得泄露按保密资料处理的信息。如初裁所述，正因为欧盟及抽样公司未按照要求提供补贴在从事不同类型的生产经营活动的农业生产者、合作社之间的产业分布、地区分布情况，调查机关无法确定乳制品相对于其他行业的比例情况，只能通过可获得的事实进行认定，从补贴发放情况来看，该项目下乳和乳制品产业事实上占据了较高的补贴比例，获得了不成比例的大量补贴。

此外，法国政府还在评论意见中表示，“法国不能被视为欧盟的一个地区”。

申请人提交评论意见认为，欧盟各成员依据欧盟指令和条例在其管辖范围内实施自身法令，依据《反补贴条例》第四条第三项，“指定特定区域内的企业、产业获得的补贴”，欧盟及成员在特定的区域内实施了补贴行为。调查机关认为，调查机关在初裁裁决中，并未认定该项目存在地域专向性，也没有任何关于法国为欧盟的一个地区的表述。

初裁后，经过上述进一步调查，调查机关决定在终裁中维持初裁认定，该项目具有专向性。

（3）补贴利益的确定。

在初裁中，鉴于计算具体补贴金额所需信息尚不充分，调查机关决定在对该项目的补贴利益暂不认定，在初裁后将继续对该项目的补贴利益进行调查。

初裁后，经过上述进一步调查，调查机关决定在本次调查中对该项目的补贴利益不予认定。

11.意大利-农业加工行业补贴项目。

申请人主张，该项目（Agro-industria development）由欧盟国家援助批准，并由恢复与复原基金（Recovery and Resilience Facility，RRF）支持。项目获批实施至2029年底，部分资金来自RRF，旨在通过促进大型战略和创新投资项目的实施，支持意大利农业工业体系（Agro-industrial system）的发展和复原力。该项目为2017年6月（SA.47694）、2020年12月（SA.59101）通过项目的延续。补贴形式为政府赠款、补贴的金融支持，覆盖农业行业中投资于农产品加工业和销售的项目。项目目标为提高市场导向、提升竞争力、强化研发、科技和数字化等。

初裁中，调查机关发现，该项目的执行机构意大利投资署 Invitalia 在控制权、履行的职能、受到的委托和指示等各方面都显示，其在政府的委托或指示下，对符合条件的农户和农产品加工企业提供直接拨款资助，该项目构成财政资助；乳和乳制品产业获得了高于合理水平的补贴标准，乳和

乳制品产业是农业加工行业补贴项目下的主要受益产业，该项目具有专向性。

初裁后，调查机关对项目进行了进一步审查。

（1）财政资助的认定。

申请人主张，本项目执行机构为政府，财政资助形式为政府赠款、补贴的金融支持。根据《反补贴条例》第三条的规定，出口国（地区）政府以拨款形式直接提供资金构成财政资助。因此，从法律授权、资金来源以及执行机构来看，本项目补贴构成财政资助。

欧盟答卷称，该项目的法律基础是 2014 年 12 月 9 日的部长法令。意大利企业和意大利制造部（MIMIT）是该项目的主管部门。经意大利企业与意大利制造部批准，意大利投资署 Invitalia 负责发展合同的管理，核实所提交项目是否符合国家或欧盟计划的资源使用标准或要求。意大利投资署在履行职责中，需要接受意大利企业和意大利制造部的指令和监督。

初裁中，调查机关认定意大利企业和意大利制造部是该项目的管理机构，意大利投资署 Invitalia 实际负责执行补贴项目的发放，意大利投资署 Invitalia 需要接受意大利企业和意大利制造部的指令和监督。在该项目下提供的资金也是为了实现更广泛的政府政策目标，对农业和林业部门以及农村地区进行资助，促进意大利国家战略的发展。调查机关认为，

意大利投资署 Invitalia 在控制权、履行的职能、受到的委托和指示等各方面都显示，其在政府的委托或指示下，对符合条件的农户和农产品加工企业提供直接拨款资助。根据《反补贴条例》第三条的规定，出口国（地区）政府以拨款形式直接或委托、指令私营机构提供资金构成财政资助。因此，调查机关在初裁中认定，意大利政府提供的农业加工行业补贴项目构成财政资助。

初裁后，调查机关进行了进一步调查，决定在终裁中维持初裁认定，该项目具有专向性。

（2）专向性的认定。

申请人主张，本项目下，国家援助批准摘要中明确限定用于农业，且设定条件投资于农产品加工业和销售的项目，具有专向性。

欧盟答卷称，该项目旨在支持与农产品加工和营销领域有关的发展计划，项目并不专门适用于乳制品行业，而是适用于农产品的加工和营销。

为了解农业加工行业补贴项目补贴的实际发放情况，调查机关要求欧盟就该项目回答调查问卷标准问题附件和赠款附件，申请表样表，主管机构接受农业生产者、合作社、乳制品加工企业的申请情况、批准提供资助的情况及向农业生产者、合作社、乳制品加工企业发放资助的情况，包括农

业生产者、合作社、乳制品加工企业名单和金额，但欧盟答卷未按照要求回答具体问题，未提供完整信息。

考虑到该项目的重要性，调查机关发出补充问卷，要求欧盟解释和说明未提供有关信息的原因。欧盟提供了补充答卷，但答卷内容仍不完整，很多重要信息均未提供。例如：未按照要求主管机构接受农业生产者、合作社、乳制品加工企业的申请情况、批准提供资助的情况及向农业生产者、合作社、乳制品加工企业发放资助的情况；未按照要求提供欧盟层面在该项目项下实际发放的补贴利益金额，上述金额在从事不同类型的生产经营活动的农业生产者、合作社之间的实际分布情况。

如前所述，在调查机关两次问卷的追问下，欧盟仍未提供完整答卷，造成调查机关无法全面、准确地了解欧盟如何具体实施农业加工行业补贴项目以及获得拨款农业生产者、合作社、乳制品加工企业的生产情况，根据《反补贴条例》第二十一条规定，调查机关决定在初裁中根据可获得的事实作出认定。

经审查，调查机关认为，农业加工行业补贴项目具有专向性。从补贴发放情况来看，农业加工行业补贴项目下乳和乳制品产业事实上占据了较高的补贴比例，获得了不成比例的大量补贴。据欧盟答卷中提供的数据显示，从获批该项目的公司数量上看，自 2015 年 6 月 10 日至 2024 年 12 月 10

日，共有 150-200 个申请方获得该项目的支持，其中乳和乳制品部门共有 30-50 家，占比 20.3%；从项目资金申请和发放情况来看，各农业部门共申请补贴 15-20 亿欧元，批准补贴 12-15 亿欧元，其中乳和乳制品部门共申请补贴 5-8 亿欧元，占比 32%，批准补贴 2-5 亿欧元，占比 17%。可见，农业加工行业补贴项目下乳和乳制品产业事实上占据了较高的补贴比例，获得了不成比例的大量补贴。

初裁中，基于上述分析，调查机关认为，农业加工行业补贴项目下，乳和乳制品产业获得了高于合理水平的补贴标准，乳和乳制品产业是农业加工行业补贴项目下的主要受益产业。根据《反补贴条例》第四条的规定，由出口国（地区）明确确定的某些企业、产业获得的补贴具有专向性。在确定补贴专向性时，还应当考虑受补贴企业的数量和企业受补贴的金额、比例、时间以及给与补贴的方式等因素。因此，调查机关在初裁中认定，农业加工行业补贴项目下的补贴具有《反补贴条例》第四条规定的专向性。

初裁后，意大利政府在评论意见中提出，该计划不应被视为对乳制品行业具有“专向性”，因为其覆盖范围更广泛。该计划旨在促进意大利各生产部门的加强，推动企业成长、创新和竞争力。在农业领域中，乳制品行业并非是申请成功数量最多的行业，被抽样的意大利企业斯嘉达股份有限公司，并未获得其在该项目下所申请的任何援助。关于项目的

适用范围，意大利政府在评论中指出“根据本国和欧盟法规制定的要求、标准和程序进行独立评估，这些规定适用于发展合同计划下所有要求援助的申请”，“在农业领域中，乳制品行业并非是申请成功数量最多的行业，也并未获得最高金额的援助”。

申请人提交评论意见认为，《反补贴条例》第四条规定，在确定补贴专向性时，还应当考虑受补贴企业的数量和企业受补贴的数额、比例、时间以及给与补贴的方式等因素，意大利政府评论中指出的未获得最高额的援助，与评估是否不成比例没有关系。

调查机关对此进行了审查，认为如初裁所述，欧盟及抽样公司未提供完整答卷，因此调查机关只能通过可获得的事实进行认定，从补贴发放情况来看，农业加工行业补贴项目下乳和乳制品产业事实上占据了较高的补贴比例，获得了不成比例的大量补贴。此外，斯嘉达公司在 2020 年和 2021 年申请了发展合同，相关项目也已被认定为符合条件。

初裁后，调查机关进行了进一步调查，认为初裁所依据的事实未发生改变，决定在终裁中维持初裁认定，该项目具有专向性。

（3）补贴利益的确定。

欧盟答卷显示，斯嘉达股份有限公司在 2020 年和 2021 年申请了发展合同，相关项目也被认定为符合条件。但斯嘉

达股份有限公司在答卷中称，其没有直接或间接从该项目中受益。

在初裁中，鉴于计算具体补贴金额所需信息尚不充分，调查机关未对该项目的补贴利益进行认定。

初裁后，经过上述进一步调查，调查机关决定在本次调查中对该项目的补贴利益不予认定。

（四）关于补贴利益的确定。

在初裁中，调查机关对自愿挂钩补贴和挂钩收入补贴、基础支付计划和可持续的基础收入补贴、绿色补贴和生态计划补贴、再分配补贴和可持续的补充再分配收入补贴、青年农民补贴和青年农民补充收入补贴等已确定补贴利益的项目进行了审查，并就各补贴项目利益的确定一并分析如下：

在 2024 年 10 月 25 日和 11 月 22 日发出的国外政府调查问卷中，调查机关明确要求欧盟就各项目回答调查问卷标准问题附件和赠款附件并提供申请表样表、主管机构接受农业生产者的申请情况、批准提供资助的情况及向农业生产者发放资助的情况，包括名单和金额。同时，调查机关要求其汇总用于生产被调查产品的乳及乳制品的农业生产者、合作社的相关信息后，并按答卷要求提供本案的 3 家抽样公司及所有相关农业生产者、合作社在该项目项下申请及获得补贴情况。在 2024 年 12 月 20 日发出的补充问卷中，调查机关再次要求欧盟层面在各个项目项下实际发放的补贴利益金

额。关于答卷时限，调查机关还应欧盟的申请给予了适当延期。调查机关审查了欧盟的答卷后发现，欧盟未按照答卷要求提供相关信息，很多必要信息均未提供，也未就未提供的信息提交合理的理由：未按照要求提供申请表样表；未按照要求提供主管机构接受农业生产者申请情况、批准提供资助的情况及向农业生产者发放资助的情况；未按照要求提供欧盟层面在该项目项下实际发放的补贴利益金额等，仅答复“该信息将由公司在其答复公司调查问卷时提供”。因此，调查机关无法从政府答卷中确定抽样公司及相关农业生产者、合作社获得的补贴利益。

在 2024 年 10 月 25 日和 11 月 22 日发出的国外出口商或生产商调查问卷中，调查机关在“答卷具体要求”部分和“整体性问题”部分明确要求抽样公司将问卷转交与其有关联关系或合作关系的农业生产者、合作社等其他实体，并确保上述其他实体完整答复本问卷中需要回答的相关问题，包括整体性问题和具体项目问题以及附件部分；在具体项目的问题中明确要求抽样公司公司及所有需答卷关联公司、农业生产者、合作社提供在各个项目项下申请及获得补贴情况。在 2025 年 3 月 12 日发出的国外出口商或生产商补充问卷中，调查机关再次重申了上述要求。关于答卷时限，调查机关还应有关利害关系方的申请给予了适当延期。调查机关审查了抽样公司的答卷后发现，有公司完全未按问卷要求提交与其

有合作关系的农业生产者、合作社的答卷，有公司仅提交了部分原乳供应商的答卷，且答卷未按问卷要求填答关于有关补贴项目的具体问题及附件问题单。因此，调查机关无法从抽样公司答卷中确定其及相关农业生产者、合作社获得的补贴利益及传导情况。

在实地核查中，调查机关再次询问欧盟和公司如何核实抽样公司及其关联或合作关系的乳和乳制品生产者、合作社、加工企业受补贴情况，其是否获得抽样公司提供的关联农业生产者和合作社名单，并要求解释原始问卷该部分未按要求填答的原因。欧盟表示，其未收到抽样公司的关联农业生产者和合作社名单，也没有理由获得私营主体之间的合同情况，欧盟无权主动向私营主体要求提供有关名单。公司表示，农场数量众多，公司没有给政府提供农户列表。因此，欧盟和公司均未对与抽样公司相关联的乳和乳制品生产者、合作社、加工企业受补贴情况予以核实。

综上，在初裁中，调查机关无法确定相关农业生产者、合作社获得的补贴利益及传导情况，根据《反补贴条例》第二十一条规定，调查机关决定在初裁中，根据可获得的事实作出认定，对乳和乳制品产业的上游农业生产者是否获得补贴利益、乳制品加工企业是否获得补贴利益、抽样公司获得的补贴利益金额进行分析：

1.关于乳和乳制品产业的上游农业生产者是否获得补贴

利益的分析。

申请人主张，欧盟及各成员政府向农业生产者提供补贴可以保证其获得稳定的财政收入。农业生产者实际收到的现金补贴金额即构成可以获得的补贴利益。

欧盟主张，共同农业政策的立法本质上旨在支持农民，上述项目的补贴均直接发放给农业生产者。

在初裁中，调查机关对乳和乳制品产业的上游农业生产者是否获得补贴利益进行了审查。由于欧盟和抽样公司均未提供完整答卷及必要信息，使得调查机关无法全面、准确地了解农业生产者获得拨款和生产情况，根据《反补贴条例》第二十一条规定，调查机关决定根据可获得的事实作出认定。考虑到申请人和欧盟均主张涉及直接支付项目下的补贴直接发放给农业生产者，乳和乳制品产业的农业生产者在生产过程中接受了上述补贴，对于乳和乳制品产业农业生产者获得了补贴利益均无评论意见，在初裁中，调查机关认定，乳和乳制品产业的上游农业生产者获得了补贴利益。

2.关于乳制品加工企业是否获得补贴利益的分析。

申请人主张，欧盟及各成员政府向农业生产者提供补贴可以保证其获得稳定的财政收入。农业生产者实际收到的现金补贴金额即构成可以获得的补贴利益。对于乳和乳制品部门而言，接受补贴的农业生产者以生产生乳为主，生乳只能用于加工，是包括申请调查产品在内的乳和乳制品部门的直

接原材料，对乳和乳制品生产具有直接的利害关系。一方面，生乳生产稳定有利于保障乳和乳制品的原料供应稳定和生
产稳定。另一方面，对乳业农场/农户提供的补贴很可能会降
低生乳的收购价格，或减少加工企业对原材料的成本支出。
对农业生产者的拨款增强了乳和乳制品部门的抗风险能力
和市场竞争力。不仅如此，农业生产者与乳和乳制品加工企
业通常也是一体的，农户也是乳和乳制品生产销售结果的实
际承担者，直接受益的生乳对于农户而言只是初级产品，农
民股东的最终产品并不是生乳，而是乳和乳制品。乳和乳制
品行业从补贴项目中获得了利益。

抽样公司主张其未从《共同农业政策》下有关补贴项目
中受益，同时其与原乳生产商之间的商业关系由长期书面合
同管理，采购价格根据市场条件自由协商确定。

初裁中，调查机关对乳制品加工企业是否获得补贴利益
的情况进行了审查。由于欧盟和抽样公司均未提供完整答卷
及必要信息，使得调查机关无法全面、准确地了解并分析补
贴利益在农业生产者、合作社、乳制品加工企业之间的传导
情况，进而分析乳制品加工企业获得补贴利益情况，根据《反
补贴条例》第二十一条规定，调查机关决定根据可获得的事
实作出认定。

调查中获得的信息显示，欧盟的乳制品生产商基本上有
两种经营模式，一是乳制品生产商本身就是合作社设立的加

工企业，二是乳制品生产商是私有公司，农户或合作社是原乳供应商，通常通过合同进行合作。就本案的 3 家抽样公司而言，上述两种经营模式均有体现。

对于第一种经营模式，调查机关注意到，合作社是欧盟乳制品行业的一个显著特征。合作社占据 55% 的市场份额，荷兰是合作社市场份额最高的欧盟成员国，高达 86%，其次是波兰（75%）、意大利（68%）、德国（67%）和法国（54%）。合作社由会员农户组成并管理，作为合作社股东的会员选择其代表进入董事会，负责决定合作社的战略方向和商业谈判。合作社收集会员农户的原乳后，可以直接转售给乳制品加工商，或者自行加工并对外销售。在这些企业中，农户是合作社及其乳制品生产加工企业的股东，通常会和他们所在的合作社签订长期合同，负有向乳制品生产企业提供一定数量原乳的义务，且只能将其生产的原乳交付给固定的合作社。不仅如此，公司的股东农民代表组成成员理事会，成员理事会确认年度财务报告、利润和股息分配，并任命监事会成员，监事会负责任命董事会成员，董事会下设执行委员会和具体行政管理和业务部门。也就是说，股东农户是企业经营的实际决策者。更为重要的是，农户也是乳和乳制品生产销售结果的实际承担者。原乳对于农户而言只是初级产品，而作为股东，农户的最终产品是对外销售的乳和乳制品。除了向合作社销售原乳获得收入，农户还会基于乳制品生产加

工企业的后续经营活动受益情况，获得额外的激励和分红，二者之间存在紧密的合作关系，构成了利益共同体。鉴此，调查机关认为，在此种模式下，农户和乳制品加工企业构成了利益共同体，欧盟及各成员政府向农业生产者提供的补贴，使得整个乳及乳制品行业获得了利益。

对于第二种经营模式，调查机关注意到：

第一，原乳的市场需求几乎全部集中在下游乳制品生产加工。根据欧盟答卷信息，农户运送到乳制品加工厂的生鲜乳比例估计为 2023 年牛奶总产量的 94.2%，而在农场消费或加工的牛奶仅占 5.8%。调查机关在实地核查中获得的证据显示，2023 年欧盟境内共有 1.447 亿吨原乳被运送至乳制品加工厂，占比达到 94%；法国 99% 的原乳被运送到乳制品加工厂，奶农直接加工的原乳仅占 1%；比利时和荷兰几乎所有的原乳都流向乳制品加工厂。

第二，农户在实际经营中对下游乳制品加工厂存在严重依赖。考虑到乳品自身不易储存的特性，生产和供需关系在时间和空间上都需要精确匹配。抽样公司的答卷信息显示，通常奶牛每天需要两次挤奶，原乳在挤奶和加工之间最多保存 72 小时，定期收集牛奶对于避免储罐饱和以及防止牛奶变质至关重要。原乳需要存储在储罐中，并在严格的保存条件下，由 4℃ 的冷链存储罐车运输。通常情况下，牛奶收集工作由乳制品加工厂执行，或者由其外包给第三方收集和运

输公司。

第三，给农户提供的上游补贴使其可以忍受更低的原乳收购价格。由于欧盟和抽样公司均未提供完整答卷及必要信息，使得调查机关无法全面、准确地了解并分析农业生产者获得的补贴对原乳价格的影响和传导情况及对整个乳制品行业的供应链、价值链的影响情况，从而进一步确定项目补贴的利益传导情况。根据《反补贴条例》第二十一条规定，调查机关决定在初裁中根据可获得的事实作出认定。

初裁中，调查机关对调查中获得的事实进行了审查。根据欧盟答卷，农户是食品供应链中的小型经营者，并且往往容易受到供应链中更大更强经营者所实施的不公平贸易做法的影响。这是因为农户和小型经营者缺乏议价能力和向消费者销售产品的替代途径。因此，无论乳制品公司的形式、结构如何，农户普遍处于弱势地位，牛奶价格往往只能勉强覆盖他们的生产成本。在调查中，调查机关向欧盟、法国、意大利等询问了奶农的相关情况，了解到：盟内奶农与加工企业的谈判过程中处于劣势，经营状况并不乐观；有数据显示，欧盟农民平均年收入为 1.96 万欧元，仅为其他行业收入的 58%；法国农民是产业链上最脆弱的一环，需要公共机构进行支持；意大利原乳生产相较于加工制造环节利润留存较少。但由于奶农接受了大量的补贴，使其在销售原乳时，对于销售价格有较大的容忍性，可以接受勉强覆盖生产成本的

销售价格。

综上，在初裁中，调查机关认定，原乳的市场需求几乎全部集中在下游乳制品生产加工，农户在实际经营中对下游乳制品加工厂存在严重依赖，且补贴使得上游农户得以忍受较低的原乳采购价格，农户在产业链中的弱势地位，其获得的补贴难以留存，补贴利益传导至了下游的乳制品加工企业。鉴此，在初裁中，调查机关认为，在此种模式下，欧盟及各成员政府向农业生产者提供的补贴，传导至下游的乳制品加工企业，并使其获得了利益。

初裁后，欧盟、菲仕兰、斯嘉达在评论意见中表示，调查机关并未对补贴是否在实际中被传导进行任何分析，而是直接推定其存在，上游投入品的生产商与使用该投入品生产下游产品的生产商之间保持独立交易关系时，调查机关必须证明针对上游产品直接提供的补贴利益已传导至下游产品；调查机关未能对农户所获补贴数额及其对生乳价格的实际影响进行任何适当的量化评估；调查机关所认定的补贴上限不应当超过原乳乳生产者所收到的财政资助水平，不得假定补贴将由初级生产者 100%传递至加工产业。

此外，欧盟还在评论意见中表示，当生产者之间无关联且货物按公平市场价值进行交易时，不可假定存在传递效应，而必须加以证明；补贴对加工产品的最终价格并无影响，乳业合作社的个体农民成员对加工企业的商业活动没有影

响，奶农和乳制品加工企业并不会分享“共同利益”。

在初裁后和终裁前披露评论意见中，斯嘉达主张，其采购系独立交易，抽样公司不应因为无法提供非关联方（如无关联关系的原乳生产商和供应商）的数据而被归责。

申请人在评论意见中指出，斯嘉达所指的独立交易，并不能否定原乳行业维持低价，且需要大量补贴作为补偿收入来源的事实。此外，调查机关在问卷中明确要求抽样公司将问卷转交与其有关联关系或合作关系的农业生产者、合作社等其他实体。但是，抽样公司中，有的公司完全未按问卷要求提交与其有合作关系的农业生产者、合作社的答卷，有公司仅提交了部分原乳供应商的答卷，且答卷未按问卷要求填写。根据《反补贴条例》第二十一条“利害关系方、利害关系国（地区）政府不如实反映情况、提供有关资料的，或者没有在合理时间内提供必要信息的，或者以其他方式严重妨碍调查的，调查机关可以根据可获得的事实作出裁定。”

调查机关认为，如初裁中所述，为了确定补贴利益的传导，调查机关试图收集上游收到的补贴利益及向下游传导的情况，向欧盟及抽样公司发放了多轮问卷，但欧盟并未提供与抽样公司及其相关的农业生产者、合作社、乳制品加工企业，在原乳生产和乳制品加工过程中获得的补贴利益情况，相关的农业生产者、合作社、乳制品加工企业也并未按要求完整答卷。此外，斯嘉达基于原乳供应商非关联等原因也未

提供上游农业生产者、合作社所获得的补贴利益情况。因此，调查机关根据调查中收集到的信息进行认定，并基于初裁所论证的理由认定补贴利益自上游农业生产者、合作社传导至了下游的乳和乳制品加工企业，并使其获得了利益且该利益未超过相关农业生产者所实际获得的补贴利益。

欧盟、欧洲乳业协会、斯嘉达还在评论意见中表示，如果有利害关系的当事人已尽最大努力，即使其所提供的资料在各方面可能都不理想，但这不应成为主管机关对资料置之不理的理由。欧盟还表示，调查机关认为欧盟未按调查问卷要求提供相关信息并不正确，欧委会不具备收集调查机关所要求的全部信息的权限与实际能力；要求欧盟对全部 82.6 万家牛乳生产农场进行深入分析，以将其获得的共同农业政策补贴按确切比例分别分摊至农场的每一种不同产品，是不可行且违背比例原则的做法。

斯嘉达还表示，调查机关笼统且未加区分的主张抽样公司提供的信息在多个方面存在不足，斯嘉达已提供所有被要求的信息。

申请人在评论意见中指出，调查机关在问卷中明确要求抽样公司将问卷转交与其有关联关系或合作关系的农业生产者、合作社等其他实体。但是，抽样公司中，有的公司完全未按问卷要求提交与其有合作关系的农业生产者、合作社的答卷，有公司仅提交了部分原乳供应商的答卷，且答卷未

按问卷要求填答。根据《反补贴条例》第二十一条“利害关系方、利害关系国（地区）政府不如实反映情况、提供有关资料的，或者没有在合理时间内提供必要信息的，或者以其他方式严重妨碍调查的，调查机关可以根据可获得的事实作出裁定。

调查机关认为，第一，欧委会实际上掌握调查问卷所要求的信息，调查机关通过实地核查了解到，欧盟实际掌握前述主体接受补贴的具体情况，但欧盟选择拒绝提供完整的调查机关要求的上述必要信息；第二，调查机关为确定补贴及补贴利益的认定，在原始问卷中标准问题部分要求欧方提交

“3 家抽样公司及其相关农业生产者、合作社在该项目下申请及补贴情况”，并未要求对全部 82.6 万家牛乳生产农场进行深入分析，调查机关要求的信息是极其有限且必要的，该要求仅限于提交与抽样公司及其关联主体的相关信息，调查机关认为，欧盟未尽最大努力提供该极其有限的信息。

3.关于抽样公司获得的补贴利益金额的确定。

初裁中，调查机关对抽样公司获得的补贴利益金额进行了审查。由于欧盟和抽样公司均未提供完整答卷及必要信息，使得调查机关无法全面、准确地计算抽样公司相关农业生产者获得的总补贴金额以及原乳销售传导至下游乳制品行业的补贴金额，并据此计算补贴幅度。根据《反补贴条例》第二十一条规定，调查机关决定在初裁中根据可获得的事实

确定抽样公司获得的补贴金额并计算补贴幅度。

初裁中，调查机关对抽样公司获得的补贴利益金额进行了审查。根据调查中获得的事实，乳制品加工商通过与农户的合作关系，获得了欧盟在《共同农业政策》下给予农业生产者的补贴。调查机关在初裁中决定，通过计算乳制品加工商生产被调查产品所使用原乳的实际采购交易价格与公平市场交易价格之间的差额确定其获得的补贴金额，同时推定该金额未超过相关农业生产者所实际获得的补贴金额。

调查中获得的信息显示，欧盟的《共同农业政策》始终以农业补贴作为核心政策工具，对农户的直接支付补贴创造了非市场化的生产激励，这种与产量脱钩但以生产资格为前提的补贴方式，实际上形成了固定成本补偿机制，直接干预了市场供需关系。不仅如此，如前所述，农户在乳品供应链中处于弱势地位，同样也削弱了农场主生产决策、自主决定产品价格的能力。同时，调查中获得的信息显示，欧盟市场中的乳和乳制品绝大多数为本地生产，进口的乳和乳制品仅占非常少的一部分，进口产品对盟内市场价格影响极其有限，盟内生产者对盟内市场价格起主要决定作用。

综上，在初裁中调查机关认定，多重因素叠加，对欧盟的原乳市场价格造成了严重扭曲，导致欧盟市场上不存在用于计算补贴金额的公平市场的交易价格。按照《反补贴条例》第二十一条规定，调查机关决定根据可获得的事实确定公平

市场交易价格。

申请人主张应采用欧洲大陆非欧盟国家，如瑞士原乳价格作为比较基准。调查机关基于前述分析，对可获得的事实进行了审查并对市场价格进行了解，考虑到市场因素、经济发展水平、地理位置、气候条件等多重因素，认为欧洲自由贸易联盟中的瑞士和挪威与欧盟类似，且瑞士和挪威的原乳市场存在一定规模，原乳市场价格可以反映正常的市场情况。鉴此，在初裁中调查机关采用瑞士和挪威的原乳平均价格作为公平市场价格，计算抽样公司获得的补贴利益额。

关于补贴利益金额。在初裁后和终裁前披露评论意见中，欧盟和爱乐薇主张，通过基准价格法计算得出的欧盟全部生乳行业 352 亿欧元利益数额，将超过整个欧盟在共同农业政策（CAP）项下支付总额的 52%。申请人认为，调查机关在初裁中仅为抽样公司计算补贴受益额，该金额是在可获得事实前提下，针对抽样公司的计算，不是为整个产业计算的补贴受益额。欧盟还提出，不得假定补贴将由初级生产者 100%传递至加工产业。申请人认为，由于欧盟提供答卷内容仍不完整，大量必要信息均未提供，在为抽样公司计算补贴收益额时，依据的是可获得事实原则，并不是将原乳补贴全部划拨给下游的乳制品加工行业。此外，在初裁后和终裁前披露评论意见中，爱乐薇还主张，根据基准价格法计算出爱乐薇公司接受到的补贴金额远远超过调查机关认定法国乳

和乳制品部门 13% 的占比计算得出的补贴额。

对此，调查机关进行了审查。调查机关在初裁中，已详细论述了，由于欧盟和抽样公司均未提供完整答卷及必要信息，使得调查机关无法全面、准确地计算抽样公司相关农业生产者获得的总补贴金额以及原乳销售传导至下游乳制品行业的补贴金额，并据此计算补贴幅度，因此，调查机关根据可获得的事实确定补贴金额，并推定该金额未超过相关农业生产者所实际获得的补贴金额。调查机关同时认为，欧盟并未提交证据及必要信息用于证明调查机关确定的补贴金额超过原乳行业、乳制品行业实际获得的补贴金额。此外，爱乐薇所指的 13% 的占比，系调查机关在实地核查中发现的，法国享受 BISS 项目补贴的农民人数中从事奶牛养殖的农民人数的占比，该比例为人数比，用于认定项目的专向性，并非爱乐薇主张的金额占比。

关于公平市场价格，初裁后，欧盟及比利时、爱尔兰、荷兰，欧洲乳制品协会和抽样公司提交了评论意见，其主张包括：第一，欧委会反对欧盟牛乳价格被扭曲的说法。欧盟乳制品行业具备竞争性市场经济的所有基本特征，共同农业政策没有造成市场扭曲。使用非欧盟国家的牛奶价格，并不能准确反映欧盟当前的市场状况。

第二，挪威和瑞士的牛乳价格水平作为基准，根据《补贴与反补贴协定》第 14（d）款，补贴利益须参照提供国的

现行市场情况来确定。若此类市场条件不存在，或价格被扭曲，则须以经过适当调整的可比市场作为基准。商务部未能说明为何无法在欧盟境内确立适当的基准，或对基准进行调整。

第三，调查机关未对瑞士和挪威市场是否与欧盟乳制品市场具有真正的可比性进行实质性分析，也未详细考察这些市场与欧盟之间在结构、监管或经济方面的差异。

第四，挪威和瑞士作为基准并不恰当，与欧盟缺乏可比性。两国的价格水平是政府干预的结果，包括边境保护程度较高、供应管理机制、市场调控和针对性的公共支持，并未反映非扭曲的市场情况。两国均维持价格平衡计划和市场平衡机制，使国内价格免受外部竞争影响。

第五，挪威和瑞士的乳制品产量有限，价格较高，这是由该等国家的地理限制、天气条件、小规模农业、高昂的劳动力成本、强有力的进口保护、市场监管、较高的收入及消费者偏好等多种因素共同造成的。瑞士农场主价格中包含政府补贴，挪威享有 OECD 国家中最高的农业补贴之一，OECD2023 年报告显示，挪威的大部分支持形式对市场扭曲最为严重。

第六，调查机关应采用欧盟市场价格，或者外部可比的价格作为计算利益额的基准。比利时认为，比利时的实际牛奶价格可作为依据用于计算，因其反映了未受扭曲的市场状

况。荷兰认为基准应来源于规模大、竞争激烈、出口导向且受全球价格机制影响的市场。欧盟乳业协会从地理邻近性、市场融合、生产规模和全球竞争参与度等角度提供了欧盟 27 国、美国、英国、乌克兰、瑞士、挪威的产量和价格，主张外部基准需来自与欧盟普遍存在的竞争条件相当的环境下运作的市场。抽样公司提出英国或乌克兰与欧盟从地理邻近性和市场一体化的角度更具代表性。

申请人提交评论意见认为，由于欧盟市场中的补贴作为普遍现象，影响了提供乳源的农场。爱尔兰和比利时作为欧盟成员国实施了普遍的补贴政策，市场状况不能反映没有扭曲的价格，国内产业主张以不受欧盟补贴影响的价格作为评估补贴受益的依据。美国和新西兰虽然生产规模较大，但其与欧盟处于不同大洲，地理距离远，气候不同，产业结构补贴、乳制品消费文化存在差异。在欧洲国家中，乌克兰近年来处于非正常的情况中，不能代表正常状况下的企业产业状况。同时，英国是前欧盟成员国，在 2016 年脱欧前，曾长期按照欧盟指令，执行共同农业政策，以及对乳业的支持措施，其产业的发展与早期的政策支持密切相关。申请人认为，冰岛、挪威、瑞士通过欧洲自由贸易联盟，与欧盟实现产品自由往来，其不受欧盟共同农业政策影响，同时在地理位置、经济发展程度、消费文化方面接近。此外，补贴与反补贴协定第 14（d）款不适用本案的情况，该条是确定政府以低于

对价提供产品和服务情况下的比较原则。由于欧委会及成员国政府、抽样公司没有完全配合调查机关，初裁中的挪威和瑞士的价格是调查机关的可获得事实。

调查机关经进一步审查认为，第一，如前所述，多重因素叠加，欧盟原乳市场价格存在严重扭曲，导致欧盟市场上不存在用于计算补贴金额的公平市场的交易价格。由于欧盟及其成员政府、抽样公司提交的答卷信息不完整或不符合要求，根据《反补贴条例》第二十一条规定，调查机关决定根据可获得的事实确定公平市场交易价格。调查机关并未如欧盟所主张的，基于补贴与反补贴协定第 14（d）款的规定，认定欧盟低价提供原乳。

第二，相关利害关系方提出调整主张的前提条件与本案中适用可获得事实的情况不同。即使如此，为了考察公平市场价格，调查机关审查了利害关系方提出的主张，尤其是其中涉及挪威和瑞士生产规模、劳动力成本、地理条件、贸易保护等，调查机关认为，尽管利害关系方主张存在一些差异，但并未提出准确的数据依据或确实的证据证明其主张，因此，没有实质性证据证明瑞士和挪威的市场价格不能反映正常的市场情况。

第三，调查机关综合考虑了市场因素、地理距离、气候条件、经济发展水平、生产规模、乳制品消费文化等因素及利害关系方的主张，认为美国、新西兰的地理位置、气候条

件与欧盟存在显著差异，从欧洲境内（但欧盟境外）市场中选择基准更合理。英国及欧洲自由贸易联盟中的瑞士和挪威与欧盟类似，且英国、瑞士和挪威的原乳市场存在一定规模，原乳市场价格可以反映正常的市场情况。

欧盟及成员国、欧洲乳制品协会和抽样公司在终裁前披露评论意见中重复了部分初裁评论意见，还表示，第一，挪威乳制品价格不合理地增加了后续付款。第二，对挪威、瑞士和英国牛奶价格应采用产量加权平均。第三，商务部采用2023年第三、四季度挪威原乳价格，却排除2024年第一、二季度显著更低的价格。2024年第一至第二季度属于调查期，反映挪威市场现状。

经进一步审查，调查机关认为，第一，如前所述，调查机关根据可获得的事实确定公平市场交易价格。瑞士、挪威和英国价格均为调查机关在调查中获得的事实。调查机关对此进行了分析，并基于合理方式确定平均价格，该价格可反映公平市场价格。第二，挪威价格反映了原奶价格和向奶农支付的其他成本，这与菲仕兰等公司对原乳价格的调整主张一致，调查机关经审查也接受了公司的主张。第三，本案补贴调查期为2023年4月至2024年3月，2024年第二季度不属于调查期，2024年第二季度属于调查期的主张不符合实际情况。根据可获得的事实，对于挪威和英国价格，调查期内没有可获得的价格数据，调查机关采用2023年数据。

综上，调查机关决定在终裁中采用英国、瑞士和挪威的原乳平均价格作为公平市场价格，计算抽样公司获得的补贴利益额。其中，英国价格为欧洲乳业协会提出的数据，瑞士和挪威价格仍采用初裁数据（数据来源为意大利乳业市场分析咨询公司 **Clal** 网站、挪威大型乳业合作社 **TINE** 集团在网站上公布的统计数据、欧洲乳业协会提出的数据）。

在初裁中，为确定抽样公司的补贴幅度，调查机关根据调查中获得的信息，确定了每家公司出口的被调查产品所消耗的原乳数量和采购价格，用每家公司的单位被调查产品的原乳消耗数量乘以实际采购交易价格与公平市场交易价格之间的差额，得出单位被调查产品所获得的补贴额，再除以对中国出口被调查产品的 **CIF** 价格，计算出每家公司的从价补贴率。

关于出口的被调查产品的原乳采购价格，初裁后，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司提交初裁评论意见称，牛奶平均采购价格未包括部分以更高价格购入的牛奶。调查机关经审查，充分考虑并接受了公司的上述主张，进行了重新计算，并在终裁前披露中对该情况进行了披露。

公司在终裁前披露评论意见中又再次对原乳采购价格提出了新的主张。调查机关认为，公司在终裁前评论阶段又提出新的主张，在此阶段已无法进行核实；但调查机关仍对此进行了进一步审查，认为新主张未显示其合理性，且未有

证据支持新主张与出口的被调查产品相关。因此，调查机关决定在终裁中接受公司在初裁评论意见的主张，补充部分原乳采购交易以计算生产被调查产品的平均牛奶采购价格；对于终裁前披露评论意见中提出的新主张不予接受。

关于原乳采购价格，初裁后菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司提交评论意见称，计算补贴利益额适用的原乳采购价格是合作社向成员奶农支付的保证价格，应加上支付的其他成本，并提交了相关的证据材料。经进一步审查，调查机关决定接受菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司主张，以公司在调查期内总原乳采购价格进行补贴利益的计算。

关于单位被调查产品的原乳消耗数量，欧盟、抽样公司提交评论意见称：第一，调查机关选用 5.1 的系数取自欧委会发布的通用公开数据，虚增了补贴利益；另有一项欧委会公开数据精确度更高，纳入乳脂肪、蛋白、乳糖及矿物质在内的乳总固形物指标的奶量当量对应的换算系数为 3.21。

第二，菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司认为基于总乳固体含量的欧委会加工系数更合适，生产中需综合计算所有固体成分（脂肪、蛋白质、乳糖、矿物质），公司根据产品配方表提供了新的加工系数。

第三，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司认为商务部未将所谓的获益在被调查产品与乳制品生产过程中产生

的副产品之间进行分配，将全部利益分配给单一产品；未能考虑该企业生产稀奶油的主要原料为生奶油；采用的牛奶转化比例应为公开的更准确、更具代表性、全面反映乳制品成分构成的转化比例 3.21 和 3.58。

第四，斯嘉达股份有限公司及其关联公司认为，应采用实地核查期间认可的换算比率。核查小组接受了修正后的文件作为证明性证据，未提出任何保留或异议。事后否定经核查的数据或将其定性为不可靠，无法律和事实依据。

申请人提交评论意见称，第一，全球范围内，各国、各企业以及各种专业协会之间，原奶转换成特定乳制品并不存在统一的转换系数。例如，生产 1 公斤脂肪含量为 35% 的奶油，需约 9.2 公斤牛奶。生产 1 公斤半硬质乳酪，大约需约 8.7 公斤牛奶。考虑到工艺损耗，通常按 10:1 估算。稀奶油或乳酪的转换系数会是一个较大的区间，调查机关可以从该区间中取合理的中间数值。第二，欧委会在其答卷中提供的数值比初裁后提出的新转换系数更为合理。第三，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司夸大了稀奶油和乳酪生产中副产品的价值，没有提及将副产品进一步深加工成更有商业价值的其他产品。因此，调查机关在初裁中采用的换算系数基于欧盟申报的标准，且符合行业标准，在生产中消耗的原材料数量与补贴额直接相关。欧盟提出的总乳固体含量计算方式，虽然考虑了总乳固体含量这一指标，但没有考虑生产乳

制品作为主产品和其他副产品之间的销售收入和实现价值的差异。

调查机关经进一步审查认为：第一，调查机关通过原乳而不是其他原材料的消耗数量和采购价格计算补贴利益。在答卷和补卷中要求公司按照要求填报生产被调查产品消耗的原乳数量，但部分公司答卷中未填报且在实地核查中也未按要求证明生产单位被调查产品的原乳消耗数量。由于公司未按要求提供必要信息，使得调查机关无法准确地了解被调查产品的原乳消耗数量，根据《反补贴条例》第二十一条规定，调查机关决定根据可获得的事实确定被调查产品的原乳投入产出比例。第二，欧盟在答卷中及在实地核查中在关于原乳和被调查产品的消耗方面，均提供了欧盟官方的加工系数，其系数是以脂肪和蛋白质进行换算，调查机关在初裁中系采用的是欧盟主张的系数。第三，调查机关实地核查系对公司提交的答卷材料等进行现场核实，部分公司在核查中提出了关于成本等新的主张。该主张不属于现场核实的大纲内容，调查机关在现场收到了更正材料，并不必然代表已接受认可了公司新主张。第四，关于欧盟和部分公司在初裁后评论意见提出的新加工系数，综合考虑原材料和产成品，包括主产品和副产品的重量关系、价值比例、企业在日常财务记录中的成本分摊因素后，调查机关决定在终裁中接受欧盟和公司在评论意见中主张的单位被调查产品的原乳消耗数量。

关于对中国出口被调查产品的 CIF 价格，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司提交评论意见称，调查机关未采用在答卷中提交的价格数据，低估了乳制品的出口价格。菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司提交初裁评论意见称，应依据菲仕兰集团对非关联中国进口商实际的 CIF 价格作为计算从价补贴率的分母；在终裁前评论意见中补充提交部分证明文件。

调查机关经进一步审查，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司的主张未提供证据材料，初裁数据符合公司情况。菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司在调查过程中未按要求单独提交关联进口商的答卷，在初裁后评论意见中提交了大量新交易信息，但也仍未提供证据证明非关联中国进口商的价格为实际报关的价格；终裁前补充提交的文件仅为部分交易的部分文件，并不能证明所有交易的真实情况。综上，调查机关决定不接受两家公司的主张。

经计算，在上述项目下，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司的从价补贴率为 11.2%，菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司的从价补贴率为 11.7%，斯嘉达股份有限公司及其关联公司的从价补贴率为 7.4%。

综上，抽样公司从价补贴率分别为：

爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司

11.2%

菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司 11.7%

斯嘉达股份有限公司及其关联公司

7.4%

(详见公告附件2)

其他配合调查公司

根据《反补贴条例》的规定，调查机关决定，对于按要求提交了抽样问卷答卷但未被选取的公司，在终裁中采用已经核实的抽样公司平均补贴率，确定其从价补贴率。(详见公告附件2)

其他欧盟公司

2024年8月21日，调查机关对原产于欧盟的进口相关乳制品发起反补贴调查。当日，调查机关通知了欧盟驻华代表团。同日，调查机关将立案公告登载在商务部网站上，任何利害关系方均可在商务部网站上查阅本案立案公告。立案后，调查机关给予各利害关系方20天的登记参加调查期，给予所有利害关系方合理的时间获知立案有关情况。调查机关还将调查问卷登载在商务部网站上，任何利害关系方可在商务部网站上查阅并下载本案调查问卷。调查机关尽最大能力通知了所有已知的利害关系方，也尽最大能力向所有已知利害关系方提醒不配合调查的结果。

调查机关将登记参加调查的各公司对中国出口数据、填

答了补贴抽样调查问卷的公司对中国出口数据与中国海关统计数据进行了比较，发现二者与中国海关统计数据均有一定差距，调查机关认为，有一定比例的生产商或出口商未登记参加或未配合本次反补贴调查。

初裁中，对于上述调查机关已尽通知义务但没有提供必要信息配合调查的公司，包括登记应诉但未提交抽样问卷答卷的公司，或未按抽样问卷要求在规定时间内提交合格抽样问卷答卷的公司。调查机关根据《反补贴条例》第二十一条的规定，在可获得的事实基础上裁定其补贴率。调查机关比较分析在调查中获得的信息，在初裁中决定以菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司的从价补贴率确定其他欧盟公司的补贴率。初裁后，Alpenhain Käsespezialitäten GmbH 提交了评论意见，主张其为配合调查公司。经审查，调查机关发现其未提交抽样问卷答卷。

调查机关就其他欧盟公司的认定进行了进一步调查，决定维持初裁裁定。（详见公告附件2）

其他补贴项目：

对立案公告和调查问卷中列明的其他补贴项目，调查机关在初裁中进行了审查，决定暂不予以认定。项目如下：

- 1.农产品促进补贴项目
- 2.奥地利-流动性补贴计划
- 3.奥地利-过桥贷款担保计划

- 4.比利时-弗拉芒地区过桥贷款计划
- 5.意大利-畜牧业保险补贴
- 6.意大利-乳业物流补贴
- 7.意大利-“农业意大利”平台担保基金补贴项目
- 8.克罗地亚-畜牧业生产者补贴
- 9.克罗地亚-生乳采购成本补贴
- 10.芬兰-农业生产者损害补贴
- 11.芬兰-农业和水产养殖部门成本补贴
- 12.芬兰-乳制品生产企业成本补贴
- 13.罗马尼亚-畜牧业行政补贴
- 14.捷克-农业生产者损害补贴
- 15.法国-农业保险补贴项目
- 16.法国-农业投资补贴项目
- 17.丹麦-出口和投资补贴项目
- 18.荷兰-广泛天气保险补贴项目
- 19.委托或指示原乳行业低价提供原材料补贴项目

初裁后，相关利害关系方提出了评论意见。调查机关对此进行了审查。

欧盟评论认为，推广政策并非专门针对乳制品，而是向所有欧盟农业部门开放，不具有行业专向性，亦不具有贸易扭曲性。第 2-18 项成员国计划（国家援助计划），目标并非“委托或指示原料乳产业以低价提供原料补贴项目”，希望

停止关于这些措施专向性的调查。申请人认为，支持农产品这一事实本身即具有专向性，同时涵盖乳制品符合《补贴与反补贴协定》“一组产业”、《反补贴条例》“某些产业”的要求。

丹麦政府评论认为，丹麦出口和投资基金经欧盟委员会批准并符合欧盟国家援助规则的基于市场的资金支持，出口信贷遵循经合组织安排中的规则。申请人认为，丹麦政府通过出口和投资基金向原乳、乳制品加工行业提供了补贴，国内产业请求调查机关继续调查。

比利时政府评论认为，弗拉芒大区过桥贷款计划，受理期仅为 2022 年 3 月至 2022 年 6 月 15 日，并不在补贴调查期内。该桥接贷款计划完全符合适用的国家援助规则，没有任何奶牛场使用该桥接贷款计划。

申请人认为，2022 年的贷款项目，可能存续至补贴调查期，请求商务部继续调查。

初裁后，调查机关对上述项目进行了进一步调查，决定在本次调查中暂不予认定。

在调查过程中，调查机关还发现抽样公司其他补贴项目，包括能源投资扣除项目，学校水果、蔬菜和牛奶计划，部分免征研究人员工资所得税项目情况，创新产品开发项目节能环保扣除项目，区域就业激励政策项目等多个项目。在实地核查中，调查机关对上述项目进行了核实。初裁后，调

查机关进行了进一步调查，决定在本次调查中暂不予认定。

五、国内产业同类产品、国内产业

（一）国内产业同类产品认定。

根据《反补贴条例》第十二条规定，同类产品是指与补贴进口产品相同的产品；没有相同产品的，以与补贴进口产品的特性最相似的产品为同类产品。调查机关对国内生产的相关乳制品与补贴进口产品的物化特性、原材料、生产工艺和生产设备、产品用途、销售渠道、客户群体和消费者评价等因素进行了调查：

1. 感观及物化指标。

乳酪和相关稀奶油产品质量可以从感观指标（如色泽、滋味气味、组织状态等）、物化指标（如脂肪含量等）和微生物限量等进行判断。国内生产的相关乳制品与补贴进口产品在感观指标、物化指标以及微生物限量指标方面没有实质性区别，均能够满足下游用户以及消费者的需求，能够相互替代。调查机关认定，国内生产的相关乳制品与补贴进口产品的感观及物化指标基本相同。

2. 原材料、生产工艺和生产设备。

国内生产的相关乳制品与补贴进口产品在生产过程中所使用的主要原材料基本相同，均可以以生鲜乳和（或）其制品为主要原料。两者生产工艺和生产流程上不存在实质性差异。相关稀奶油通常以生鲜乳为原料，分离出含脂肪的部

分，再经灭菌、包装等工序制得。乳酪可以以生鲜乳或其相关制品为原料，经杀菌、添加凝乳剂、凝块切割、成型压榨等工序制得，或以此为基础添加其他原料，经加热、搅拌、乳化（干燥）等工序制得。生产设备类似，无实质性差异。调查机关认定，国内生产的相关乳制品与补贴进口产品的原材料、生产工艺和生产设备基本相同。

3. 产品用途。

国内生产的相关乳制品与补贴进口产品的用途基本相同。相关稀奶油可直接食用或加工后食用，可用于主食涂抹、蛋糕的裱花、奶油面包、冰淇淋、奶茶等用途。乳酪可直接食用或加工后食用，可用于烘焙、食品夹心、涂抹、奶茶、零食等用途。调查机关认定，国内生产的相关乳制品与补贴进口产品的用途基本相同。

4. 销售渠道、客户群体和消费者评价。

国内生产的相关乳制品与补贴进口产品均通过直销、代理销售或网络销售的方式在国内市场上销售。国内生产的相关乳制品与补贴进口产品在销售渠道和销售地域上存在重合和交叉。针对下游客户和消费群体，在线销售、商店、超市等销售渠道既提供国内相关乳制品，也提供补贴进口产品，用于满足下游客户和消费群体的需求。下游客户和消费群体既可以选择购买补贴进口产品，也可以选择购买国内生产的相关乳制品。消费者评价方面无实质性区别。调查机关

认定，国内生产的相关乳制品和补贴进口产品在销售渠道、客户群体和消费者评价等方面基本相同。

欧盟行业协会、抽样公司在评论意见中主张：第一，欧盟生产的相关乳制品与中国同类产品成分和物化特性不同，欧盟的奶油和乳酪以牛奶为主要原料，并添加发酵菌和盐，欧盟不出口再制乳酪，中国主要是再制乳酪，再制乳酪由不同的原料制成，包括与其他原料（如黄油、其他脂肪、牛奶）混合的融化“乳酪”。这导致物化特性、质量和风味不同；第二，斯嘉达股份有限公司及其关联公司出口的产品独特，如马斯卡彭等产品，中国国内产业没有生产类似产品；第三，生产工艺不同，欧盟稀奶油通过分离获得，使用离心分离机旋转牛奶以分离奶油（脂肪成分），中国主要通过冲调或重新混合乳制品（包括黄油、黄油粉、饮用水等）生产奶油，这导致二者物化特性、质量和风味方面不同；第四，欧盟相关乳制品和国内同类产品不在同一细分市场，欧盟乳酪和稀奶油定位高端市场，部分面向餐饮行业，整体平均销售价格高，爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司的稀奶油市场上最贵，中国国产乳酪和稀奶油定位中端市场，价格较低，中国主要生产的再制乳酪面向儿童，其乳酪是法国传统软乳酪，与中国国内产品面向的消费者不同。征税影响下游，尤其是对马斯卡彭等的特色产品征税。

申请人评论称，第一，在感观及物化指标方面，国内企

业生产的相关乳酪和稀奶油与欧盟补贴进口产品在感观指标、物化指标以及微生物限量指标方面没有实质性区别，均能够满足下游用户以及消费者的需求，能够相互替代；第二，在主要原材料、工艺流程方面，国内企业生产的相关乳酪和稀奶油与欧盟补贴进口产品在主要原材料方面基本相同，均以生鲜乳和（或）其制品为主要原料；第三，在用途方面，国内企业生产的相关乳酪和稀奶油与欧盟补贴进口产品的用途基本相同，相关稀奶油可直接食用或加工后食用，可用于主食涂抹、蛋糕的裱花、奶油面包、冰淇淋、奶茶等用途，乳酪可直接食用或加工后食用，可用于烘焙、食品夹心、涂抹、奶茶、零食等用途；第四，在销售渠道和客户群体方面，国内企业生产的相关乳酪和稀奶油与欧盟补贴进口产品均可通过直销、代理销售或网络销售的方式在国内市场上销售。国内企业生产的相关乳酪和稀奶油与欧盟补贴进口产品在销售渠道和销售地域上具有重叠性，并且互相竞争。而且，国内企业生产的相关乳酪和稀奶油与欧盟补贴进口产品的客户存在重合和交叉，这些客户既采购或使用欧盟补贴进口产品，也同时购买或使用国内企业生产的相关乳酪和稀奶油。

经审查，调查机关认为：第一，本案调查范围是原产于欧盟的进口相关乳制品；调查显示，被调查产品和国内产业同类产品均以生鲜乳和（或）其制品为主要原料。相关稀奶

油通常以生鲜乳为原料，分离出含脂肪的部分，再经灭菌、包装等工序制得。乳酪可以以生鲜乳或其相关制品为原料，经杀菌、添加凝乳剂、凝块切割、成型压榨等工序制得，或以此为基础添加其他原料，经加热、搅拌、乳化（干燥）等工序制得。欧盟有关利害关系方的主张与事实不符。第二，在相关标准中，补贴进口产品与国内产业生产的相关乳制品重要物化指标交叉重叠，生产工艺并无实质性差异；抽样公司主张的马斯卡彭、法国传统软乳酪只是补贴进口产品中的一部分，地域、制作传统等不能否定补贴进口产品与国内产业生产的相关乳制品在物化指标方面不存在实质性差异的事实，且国内产业能够生产指标相同或相近的同类产品；历史文化特点是获取消费者偏好和积极评价的因素，不能否定两者之间存在竞争关系。第三，本次调查的范围包括再制奶酪和原制奶酪，国内产业能够生产指标相同或相近的原制奶酪，且不能否定不同产品之间的竞争关系。第四，补贴进口产品与国内产业生产的相关乳制品在中国国内市场开展竞争，两者的消费领域和最终用途基本相同，相关稀奶油可直接食用或加工后食用，可用于主食涂抹、蛋糕的裱花、奶油面包、冰淇淋、奶茶等用途，乳酪可直接食用或加工后食用，可用于烘焙、食品夹心、涂抹、奶茶、零食等用途。针对下游客户和消费群体，在线销售、商店、超市等销售渠道既提供国内相关乳制品，也提供补贴进口产品，用于满足下游客

户和消费群体的需求。两者之间存在直接竞争关系。

综上，调查机关在初裁中认定，国内生产的相关乳制品与补贴进口产品在物化特性、原材料、生产工艺和生产设备、产品用途、销售渠道、客户群体和消费者评价等方面基本相同，具有相似性和替代性，两者之间存在竞争关系，国内生产的相关乳制品与补贴进口产品属于同类产品。

初裁后，凯美瑞配料香精有限公司提交评论意见认为，其生产的芝士粉是高度专业化深加工产品，物理形态、化学成分、市场用途及客户群体均与初级乳制品有本质区别。

申请人提交评论意见认为，芝士粉的物化特性、生产工艺和生产设备、原材料等方面与国内产业生产产品基本相同。在产品用途、销售渠道、客户群体和消费者评价方面，均属于餐饮和供食用的范围，与国内产业生产的产品并不存在实质差异。

调查机关进一步审查认为，芝士粉属于干酪或再制干酪，虽经深加工，但仍为补贴进口产品，在物化特性、原材料、生产工艺和生产设备、产品用途、销售渠道、客户群体和消费者评价等方面基本相同，具有相似性和替代性，两者之间存在竞争关系。因此，调查机关在终裁中维持初裁的认定，国内生产的相关乳制品与补贴进口产品属于同类产品。

（二）国内产业的认定。

根据《反补贴条例》第十一条关于国内产业认定的规定，

调查机关对本案国内产业进行了审查和认定。本案中，内蒙古蒙牛乳业（集团）股份有限公司、内蒙古伊利实业集团股份有限公司、上海妙可蓝多食品科技股份有限公司提交了国内生产者调查问卷答卷。调查机关经调查核实，提交答卷的3家国内生产者2020年、2021年、2022年、2023年和2024年1-3月的产量合计占同期国内同类产品总产量的比例为47.92%-55.66%，占国内同类产品总产量的主要部分，符合《反补贴条例》第十一条关于国内产业认定的规定。

调查机关在初裁中认定，内蒙古蒙牛乳业（集团）股份有限公司、内蒙古伊利实业集团股份有限公司、上海妙可蓝多食品科技股份有限公司可以代表国内产业，其数据可以作为损害和因果关系分析的基础。裁决所依据的国内产业数据，除特别说明外，均来自上述国内生产者。

初裁后，欧盟及其成员国政府、抽样公司评论认为，初步裁定中未证明三家抽样公司能够代表国内产业的经济情况。国内总产量的计算或估算方法不明确，且裁定中也未提供信息来源。三家抽样公司不具代表性，雀巢和塞尚合计占有中国奶油市场总产量75%至85%的份额。未证明三家抽样公司（其中两家位于同一省份）能够代表国内产业的经济情况。国内总产量的计算或估算方法不明确，且裁定中也未提供信息来源。

申请人认为，三家企业的产量占同期国内同类产品总产

量的比例为 47.92%-55.66%，符合《反补贴条例》的规定。抽样公司评论提出的雀巢和塞尚仅为占奶油的市场份额，且为 2024 年 1 月发布的节点数据。申请人中国奶业协会、中国乳制品工业协会，根据会员单位数据，合计计算国内奶油和乳酪的总产量。

调查机关经进一步审查认为，调查机关并没有对国内产业采取抽样调查的方法，三家公司提交了国内生产商答卷。根据公司答卷数据，三家国内产业企业的产量占同期国内同类产品总产量的比例为 47.92%-55.66%，根据《反补贴条例》规定，三家公司的生产经营情况能够代表整个国内产业的经营状况。调查机关在终裁中决定维持初裁认定。

六、产业损害及损害程度

（一）补贴进口产品数量。

调查机关对补贴进口产品的绝对数量或相对于中国生产或消费的数量进行了调查。

1. 补贴进口产品数量。

根据中华人民共和国海关统计数据，损害调查期内补贴进口产品的进口数量占中国相关乳制品总进口量的 23.61%-34.63%，欧盟是中国进口相关乳制品的主要来源。2020 年、2021 年、2022 年、2023 年和 2024 年 1-3 月，补贴进口产品进口数量分别为 10.30 万吨、15.54 万吨、12.82 万吨、12.95 万吨和 2.51 万吨。2021 年比 2020 年增长 50.87%，

2022 年比 2021 年减少 17.50%，2023 年比 2022 年增长 1.01%，2024 年 1-3 月同比增长 11.06%。损害调查期内，补贴进口产品进口数量总体先升后降，损害调查期期末呈现上升。

2. 补贴进口产品所占国内市场份额。

2020 年、2021 年、2022 年、2023 年和 2024 年 1-3 月，补贴进口产品进口数量占中国国内市场份额分别为 20.51%、23.04%、18.86%、17.46%、13.66%。2021 年比 2020 年上升 2.53 个百分点，2022 年比 2021 年下降 4.18 个百分点，2023 年比 2022 年下降了 1.40 个百分点，2024 年 1-3 月相比上年同期增长 0.95 个百分点。损害调查期内，补贴进口产品市场份额先升后降，损害调查期期末同比上升。

欧盟行业协会、爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司、菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司在评论意见中主张：第一，2021 年以来欧盟进口数量下降，市场份额下降；第二，欧盟进口数量，与中国产业的产量相比，二者的比例关系持续下降；第三，2020 年因为疫情导致市场放缓，消费需求下降，不应当包括在调查期内。

申请人评论称，调查期内欧盟补贴进口产品绝对进口数量增长，相对进口数量维持在较窄空间波动，但该指标的变化要考虑中国市场相关乳制品需求量总体上升。

经审查，调查机关认为：第一，如前所述，进口数据表明，补贴进口产品市场份额先升后降，损害调查期期末同比

上升。第二，国内需求量总体呈上升趋势。第三，损害调查期内，疫情对全球市场均有影响，进口产品和国内产业同类产品均面临相同的市场环境，对 2020 年不包括在调查期内的主张不予接受。在初裁中，调查机关初步认定，损害调查期内补贴进口产品进口数量和占中国国内市场份额先升后降，且在损害调查期末同比增长。

初裁后，欧委会、爱尔兰、荷兰和抽样公司对初裁及终裁前披露提交评论意见提出，第一，为确定一个连续的趋势，更恰当的做法是比较整个损害调查期内完整年度的数据。2020 年受疫情影响，不能作为调查期起点。第二，爱尔兰 2024 年出口总额降至 220 万欧元，不对国内产业造成影响。第三，自 2022 年以来进口量水平基本保持平稳，欧盟进口产品的市场份额有所下降，相对意义上的进口产品数量实际下降了近三个百分点，进口价格却出现上涨。

申请人提交评论意见提出，第一，申请书反映了提交申请前最近一段期间的经营情况，在该期间内，国内产业的经营受到进口产品的影响，全面评估受到影响期间的数据符合产业的实际情况，请求调查机关就该期间内的进口及对国内产业的影响进行审查。第二，包括爱尔兰在内的欧盟各成员国的进口对国内产业造成了损害。来自欧盟的进口是一个整体，评估进口的影响是来自欧盟包括了所有成员国的进口。第三，2020 年至 2024 年，来自欧盟的进口数量增长。由于

国内相关乳制品需求量总体上升，分母增长导致来自欧盟的进口产品占国内市场份额在较窄范围内波动。

调查机关经进一步审查认为，第一，调查机关在收到申请书后，根据申请人提交的数据期间确定了损害调查期，该期间反映了国内产业的实际经营情况和所受的影响，数据具有连续性和可比性。2020 年疫情对全球市场均有影响，进口产品和国内产业同类产品均面临相同的市场环境。确定的损害调查期，符合产业经营的实际情况，且调查机关在审查进口和损害数据，以及评估损害的过程中，已经全面综合考察各项因素，在终裁中不改变调查期间。

第二，针对欧盟进口产品的调查，需要分析欧盟进口的整体情况，单个成员国的补贴进口产品的变化，不影响对来自欧盟所有进口产品的评估。

第三，损害调查期内，进口产品的绝对数量呈增长趋势，虽然 2022 年之后比 2021 年有所下降，但仍高于调查期初 2020 年，且逐年呈上升趋势，2024 年第一季度同比继续大幅增长。调查期内补贴进口产品的市场份额维持在 17.46%-20.51%。调查机关注意到，损害调查期内国内市场需求增长。调查机关认为，从绝对数量来看，补贴进口产品呈现增长；相对进口数量需要与国内市场需求增长共同考虑，同时补贴进口产品的市场份额占比维持在 17.64%-20.51%，足以对国内产业造成影响。

综上，调查机关决定在终裁中维持初裁认定。

（二）补贴进口产品对国内产业同类产品价格的影响。

调查机关就补贴进口产品对国内产业同类产品价格的影响进行了调查。国内产业主张，由于其中 2 家公司属于关联关系，披露 3 家答卷企业销量和不同类别产品销售价格数据将对其产生不利影响。经审查，调查机关决定接受 3 家答卷企业有关数据保密的要求，对国内产业同类产品销量和价格数据采用区间方式进行处理，其真实数据可能位于调查机关所公布区间的任一水平。

在进行补贴进口产品对国内产业同类产品价格影响分析时，为保证价格可比性，根据国内生产者问卷，调查机关将相关数据按损害调查产品分类，即区分稀奶油、乳酪。调查机关将被调查产品及其同类产品以损害调查产品分类进行价格比较。

1. 补贴进口产品价格和国内产业同类产品价格。

对补贴进口产品价格和国内产业同类产品价格进行比较时，为确保两者具有可比性，两者应在同一贸易水平上进行比较。调查机关初步认定，补贴进口产品国内进口清关价格和国内产业同类产品出厂价格基本属于同一贸易水平，二者均不包含增值税、内陆运输费用、保险费用和次级销售渠道费用等。调查机关在海关统计的补贴进口产品人民币价格的基础上，进一步考虑了损害调查期内关税税率和本案答卷

的国内进口商的平均清关费用，对补贴进口价格进行了调整，将调整后的进口价格作为补贴进口价格。由于仅有 1 家进口商提交答卷，调查机关对补贴进口产品价格数据采用区间方式进行处理，其真实数据可能位于调查机关所公布区间的任一水平。调查机关将按稀奶油、乳酪，对补贴进口产品价格影响进行分析。

（1）稀奶油。

2020 年、2021 年、2022 年、2023 年和 2024 年 1-3 月，稀补贴进口奶油产品价格分别为 21767-26604 元/吨、23012-28125 元/吨、23404-28605 元/吨、27127-33155 元/吨和 25708-31421 元/吨，呈先降后升、总体上升趋势，损害调查期内价格累计上涨 22.20%。2020 年、2021 年、2022 年、2023 年和 2024 年 1-3 月，国内产业同类产品稀奶油价格为 20993-25657 元/吨、21469-26240 元/吨、24969-30518 元/吨、25665-31368 元/吨和 24914-30450 元/吨，呈先升后略降、总体上升趋势，价格累计上涨 11.54%。

（2）乳酪。

2020 年、2021 年、2022 年、2023 年和 2024 年 1-3 月补贴进口乳酪产品价格分别为 37053-45287 元/吨、33553-41009 元/吨、39996-48884 元/吨、41472-50689 元/吨和 48459-59227 元/吨，呈先降后升、总体上升趋势，损害调查期内价格累计上涨 25.07%。2020 年、2021 年、2022 年、2023 年和 2024

年 1-3 月，国内产业同类产品乳酪价格为国内产业同类产品价格为 52279-63896 元/吨、61722-75439 元/吨、55187-67451 元/吨、51740-63238 元/吨和 45986-56205 元/吨，呈先升后降，整体下降趋势，价格累计下降 13.62%。

综上，损害调查期内，从损害调查产品分类的 2 种产品类别来看，补贴进口产品进口价格绝大多数情况下均呈现上涨趋势。国内产业同类产品价格，相关稀奶油呈现先升后略降、总体上升趋势，乳酪呈先升后降，整体下降趋势。

2. 补贴进口产品对国内产业同类产品价格影响。

调查显示，国内生产的相关乳制品与被调查产品在物化特性、原材料、生产工艺和生产设备、产品用途、销售渠道、客户群体和消费者评价等方面基本相同，具有相似性和替代性，国内生产的相关乳制品与被调查产品属于同类产品。国内乳制品市场是一个竞争开放的市场，补贴进口产品与国内产业同类产品相互竞争，下游用户和最终消费者购买产品时，产品价格是重要的影响因素。调查机关按照不同产品类别进行了价格影响分析。

（1）稀奶油价格影响。

经审查，损害调查期内补贴进口稀奶油产品进口数量分别为 7.66 万吨、11.60 万吨、9.92 万吨、9.70 万吨和 1.84 万吨。同期稀奶油国内产业同类产品销量分别为 1.51-1.85 万吨、2.10-2.57 万吨、2.45-2.99 万吨、4.08-4.99 万吨和 1.04-1.27

万吨。

损害调查期内，国内产业同类产品销售成本总体呈增长趋势，2021 年比 2020 年上升 15.13%，2022 年比 2021 年上升 8.81%，2023 年比 2022 年上升了 8.78%，2024 年 1-3 月相比上年同期下降 5.73%。国内产业同类产品的价格需要合理反映其成本的上升。国内产业同类产品稀奶油价格总体上涨，2021 年比 2020 年上升 4.09%-5.00%，2022 年比 2021 年上升 6.14%-7.50%，2023 年比 2022 年上升 4.78%-5.84%，2024 年 1-3 月相比上年同期下降 8.22%-10.05%。同期，补贴进口稀奶油产品价格呈先降后升趋势，2021 年比 2020 年下降 0.40%-0.90%，2022 年比 2021 年上升 8.00%-9.78%，2023 年比 2022 年上升 16.01%-19.57%，2024 年 1-3 月相比上年同期下降 2.82%-3.45%。

调查显示，国内产业同类产品价格受到补贴进口产品价格的影响。国内乳制品市场是一个竞争开放的市场，产品价格是影响消费者行为的重要因素。由于受到补贴进口产品价格带来的不利影响，在市场竞争中，国内产业同类产品销售价格无法提升。在损害调查期内，国内产业同类产品销售价格变化中，上升时其变化率始终小于成本上升变化率，下降时其变化率始终大于成本下降变化率。国内产业同类产品销售价格始终受到补贴进口产品的影响，不能合理反映其成本上升。

鉴此，调查机关在初裁中认定补贴进口稀奶油产品价格对国内产业同类产品价格产生抑制作用。

（2）乳酪价格影响。

经审查，损害调查期内补贴进口乳酪产品进口数量分别为 2.64 万吨、3.94 万吨、2.90 万吨、3.26 万吨和 0.67 万吨。同期，乳酪国内产业同类产品销量分别为 3.77-4.60 万吨、6.45-7.89 万吨、8.93-10.91 万吨、6.51-7.96 万吨和 1.88-2.29 万吨。

损害调查期内，补贴进口乳酪产品价格呈先降后升、总体上升趋势，损害调查期内价格累计上涨 25.07%。2020 年、2021 年、2022 年和 2024 年 1-3 月补贴进口乳酪产品价格分别为 37053-45287 元/吨、33553-41009 元/吨、39996-48884 元/吨、41472-50689 元/吨和 48459-59227 元/吨。2020 年、2021 年、2022 年、2023 年和 2024 年 1-3 月，国内产业同类产品乳酪价格为 52279-63896 元/吨、61722-75439 元/吨、55187-67451 元/吨、51740-63238 元/吨和 45986-56205 元/吨，呈先升后降趋势，价格累计下降 13.62%。

调查显示，国内产业同类产品价格受到补贴进口产品价格的影响。国内乳制品市场是一个竞争开放的市场，产品价格是影响消费者行为的重要因素。损害调查期期末和期初相比，补贴进口乳酪产品价格累计上涨 25.07%，国内产业同类产品价格累计下降 13.62%，但在损害调查期内，补贴进口产

品价格始终低于国内产业同类产品价格，国内产业同类产品销售价格持续受到补贴进口产品价格的影响。

鉴此，调查机关在初裁中认定补贴进口乳酪产品价格对国内产业同类产品价格产生削减作用。

欧盟行业协会、抽样公司在评论意见中主张：第一，欧盟产品比中国产品更贵，因其位于高端市场；第二，进口产品价格高，不影响国内产品的价格；第三，欧盟稀奶油的进口价格从2021年的3216美元/吨上涨至2023年的3765美元/吨，涨幅达17%。

申请人评论称，损害调查期内，欧盟相关乳制品的进口价格先降后升，但在2023年，各个季度梯次下降。进口乳酪价格长期低于国内产业同类产品价格。考虑到进口奶油的品牌溢价，进口奶油价格长期抑制国内同类产品的价格。

经审查，调查机关认为：第一，调查机关按照2个类别产品对价格影响进行了调查，结果显示补贴进口产品对国内产业同类产品产生价格抑制或削减。第二，调查机关在初裁中认定被调查产品和国内产业生产的产品为同类产品，两者之间存在竞争关系，价格是影响下游用户购买决策的重要因素。第三，稀奶油的补贴进口产品和国内产业同类产品两者之间存在价格联动性，补贴进口产品对国内产业同类产品价格产生负面影响。综上，调查机关初步认定，补贴进口产品对国内产业同类产品价格产生抑制或削减作用。

初裁后，欧盟、荷兰和抽样公司对初裁及终裁前披露中提交评论意见指出，第一，自 2022 年以来进口量水平基本保持平稳，但奶油和乳酪的进口价格却呈现一致的价格上涨趋势。第二，就奶油而言，调查期内，奶油进口价格大幅上涨 18%。欧盟进口奶油价格在 2020 年至 2023 年期间涨幅高于国内同类奶油产品，因此无法确定其存在明显的负面影响。调查机关并未对“品牌溢价”进行量化，亦未提供相关证据予以证实。同时，初裁未提供成本的绝对数值，无法评估成本上涨对销售价格的影响程度，损害了利害关系方的抗辩权。第三，就乳酪而言，欧盟进口的乳酪价格在损害调查期内上涨。进口产品和国内产品的发展彼此独立，且实际上呈现相反趋势。价格变化趋势表明，当进口价格在 2020-2021 年间下降时，国内价格上涨；当进口价格上涨时，国内价格下降。意大利的产品溢价定价表明没有价格削减。定价反映了结构性因素，导致出口价格显著高于其他国家。第四，源于欧盟的乳制品进口价格的发展变化并未影响国内价格，反而可能证明进口产品与国内产品不具有可比性。第五，价格压低唯有在价格下跌的情况才会发生。成本上涨可能由多种与进口无关的因素驱动。

申请人提交评论意见认为，第一，国内产业已在答卷向调查机关提交全部的经营数据。成本是重要商业信息，同时不属于产业损害评估的指标，不属于在裁决中披露的内容。

第二，关于品牌溢价，欧洲消费乳制品的时间长，乳制品与特定文化绑定，品牌认可度高，在市场上呈现出更更高的价格。

第三，针对奶油价格变化的情况，在分析价格变化时，不仅仅要看价格变动的趋势，且欧盟和抽样公司分析增减幅度的变化率在不考虑变化基数的前提下，不能体现价格变化的实际情况。分析价格影响要从市场控制力、价格形成机制、价格压力传导等方面全面考虑。欧洲奶油产品进入市场早，产品销售过程中绑定专门的消费文化，以及最早进入中国的餐饮人员接受西餐培训，对国外品牌的认可度高、惯性依赖强，因此补贴进口产品在国内市场始终处于优势地位，拥有市场控制力。

第四，在损害调查期内，进口产品对国内乳酪同类产品的价格造成削减的影响。欧盟乳酪产品相比国内产业同类产品价格低，而该价格差异归因于进口产品接受了补贴，在与国内产业同类产品的竞争中处于优势地位。乳酪产品是充分竞争的市场，下游客户议价能力强，其往往要求国内产业同类产品与补贴进口产品比价，国内产业同类产品的销售受到补贴进口产品价格的影响。

调查机关进一步审查认为，第一，如前所述，国内生产的相关乳制品与补贴进口产品属于同类产品，调查机关在此基础上进行价格影响分析。

第二，在调查期内，在比较进口产品与国内奶油同类产品时，国内产业奶油同类产品销售价格变化中，上升时其变化率始终小于成本上升变化率，下降时其变化率始终大于成本下降变化率。相对于成本的绝对值，变化率也可分析价格影响。国内产业奶油同类产品销售价格始终受到补贴进口产品的影响，不能合理反映其成本上升。在此，调查机关认定的是产品价格在本成本上涨的情况下，由于受到进口产品价格影响而无法相应上涨，而并非对成本本身的影响因素。此外，调查机关没有作出压低的认定，而是认为尽管进口价格上涨，但对国内产业产品价格造成了抑制作用，无法获得理应的上涨。

第三，在考察奶油进口价格高于国内奶油同类产品价格时，补贴进口的奶油产品在市场定位和品牌方面具有优势，整体上进口奶油产品的价格高于国内产业奶油同类产品的价格。国内产业为维持市场份额，在定价时受到下游客户，尤其是用量较大的商业用户议价的影响，不得不主要参照补贴进口产品的价格，从而无法根据自身成本情况实现合理的价格调整。补贴进口产品的定价始终对国内产品价格形成价格抑制。

第四，补贴进口产品的价格变化趋势与国内产业同类产品的变化趋势不完全一致。在分析价格影响时，需全面审查竞争关系和价格之间的关系，并在此基础上分析价格变动的

趋势。此外，本次调查的被调查产品为自欧盟进口的相关乳制品，不对进口国别单独评估。调查期内，进口乳酪产品始终维持低价，相比国内产业同类产品更低。在与补贴进口产品的竞争中，下游客户的谈判和议价能力转变为压力传导链条，国内产业同类产品始终受到补贴进口产品价格的影响。

综上，调查机关决定在终裁中继续维持初裁的认定，补贴进口奶油产品价格对国内产业同类产品的价格造成抑制；补贴进口乳酪产品价格对国内产业同类产品价格产生削减作用。

（三）损害调查期内国内产业状况。

根据《反补贴条例》第七条、第八条的规定，调查机关对国内产业的相关经济因素和指标进行了调查，证据显示：

1. 需求量。

损害调查期内，国内相关乳制品需求量逐渐放大，呈上升趋势。2020 年、2021 年、2022 年和 2023 年分别为 50.22 万吨、67.46 万吨、67.96 万吨和 74.2 万吨。2021 年比 2020 年增长 34.33%，2022 年比 2021 年增长 0.74%，2023 年比 2022 年增长 9.23%。2024 年 1-3 月需求量为 18.37 万吨，比上年同期增长 3.32%。

2. 产能。

损害调查期内，国内产业同类产品产能呈上升趋势。2020 年、2021 年、2022 年和 2023 年分别为 22.75-27.8 万吨、

30.35-37.09 万吨、33.72-41.21 万吨、42.68-52.17 万吨。2021 年比 2020 年增长 18.61%-22.74%，2022 年比 2021 年增长 18.07%-22.08%，2023 年比 2022 年增长 21.87%-26.73%。2024 年 1-3 月国内产业同类产品产能为 14.61-17.85 万吨，较上年同期增长 20.11%-24.58%。

3. 产量。

损害调查期内，国内产业同类产品产量呈上升趋势。2020 年、2021 年、2022 年和 2023 年分别为 8.16-9.97 万吨、11.91-14.55 万吨，13.29-16.25 万吨和 13.04-15.93 万吨。2021 年比 2020 年增长 40.86%-49.94%，2022 年比 2021 年增长 16.35%-19.99%，2023 年比 2022 年增长 3.69%-4.52%。2024 年 1-3 月国内产业同类产品产量为 3.94-4.81 万吨，比上年同期增长 16.12%-19.70%。

4. 国内销售量。

损害调查期内，国内产业同类产品国内销售量呈总体上升趋势。2020 年、2021 年、2022 年和 2023 年分别为 5.28-6.45 万吨、8.55-10.46 万吨、11.38-13.90 万吨和 10.59-12.95 万吨。2021 年比 2020 年增长 50.77%-62.05%，2022 年比 2021 年增长 23.45%-28.67%，2023 年比 2022 下降 1.02%-1.25%。2024 年 1-3 月国内产业同类产品销售量为 2.92-3.56 万吨，比上年同期增长 2.54%-3.10%。

5. 市场份额。

损害调查期内，国内产业同类产品占中国国内市场份额呈先升后略降，总体上升趋势。2020 年、2021 年、2022 年和 2023 年分别为 11.10%-13.57%、12.34%-15.08%、17.21%-21.03%和 14.38%-17.58%。2021 年比 2020 年增长 2.29-2.80 个百分点，2022 年比 2021 年增长 3.27-4.00 个百分点，2023 年比 2022 下降 1.52-1.86 个百分点。2024 年 1-3 月国内产业同类产品市场份额为 15.53%-18.98%，比上年同期下降 0.06-0.07 个百分点。

6. 销售价格。

损害调查期内，国内产业同类产品销售价格呈略涨后大幅下降，总体下降趋势。2020 年、2021 年、2022 年和 2023 年分别为 45884-56081 元/吨、48853-59710 元/吨、44412-54281 元/吨和 42191-51567 元/吨。2021 年比 2020 年增长 2.48%-3.03%，2022 年比 2021 年下降 6.22%-7.60%，2023 年比 2022 年下降 7.90%-9.66%。2024 年 1-3 月国内产业同类产品销售价格为 35069-42863 元/吨，比上年同期下降 8.98%-10.97%。

7. 销售收入。

损害调查期内，国内产业同类产品销售收入呈先升后降趋势。2020 年、2021 年、2022 年和 2023 年分别为 29.54-36.11 亿元、44.45-54.33 亿元、57.80-70.66 亿元和 49.19-60.12 亿元。2021 年比 2020 年增长 56.76%-69.38%，2022 年比 2021

年增长 14.31%-17.48%，2023 年比 2022 年下降 8.58%-10.49%。2024 年 1-3 月国内产业同类产品销售收入为 12.39-15.14 亿元，比上年同期下降 6.27%-7.66%。

8. 税前利润。

损害调查期内，国内产业同类产品税前利润总体呈先升后降，由盈利转为亏损趋势。2020 年、2021 年、2022 年和 2023 年分别为 0.47-0.58 亿元、0.91-1.11 亿元、亏损 0.59-0.72 亿元和亏损 1.94-2.38 亿元。2021 年比 2020 年增长 60.12%-73.48%，2022 年比 2021 年由盈利转为亏损，2023 年比 2022 年亏损继续扩大 229.23%-280.17%。2024 年 1-3 月国内产业同类产品税前利润为亏损 0.019-0.023 亿元，与上年同期相比由盈利转为亏损。

9. 投资收益率。

损害调查期内，国内产业同类产品投资收益率总体呈先升后降趋势，总体下降。2020 年、2021 年、2022 年和 2023 年分别为 2.80%-3.42%、2.87%-3.51%、(-1.89%)-(-1.55%) 和 (-4.98%)-(-4.08%)。2021 年比 2020 年上升 0.18-0.22 个百分点，2022 年比 2021 年下降 4.34-5.31 个百分点，由正值转为负值，2023 年比 2022 年继续下降 3.05-3.72 个百分点。2024 年 1-3 月国内产业同类产品投资收益率为(-0.1%)-0%，比上年同期下降 0.51-0.63 个百分点。

10. 开工率。

损害调查期内，国内产业同类产品开工率总体呈先升后降趋势。2020 年、2021 年、2022 年和 2023 年分别为 27.96%-34.17% 、 32.99%-40.33% 、 31.14%-38.06% 和 26.89%-32.86%。2021 年比 2020 年上升 5.56-6.79 个百分点，2022 年比 2021 年下降 1.26-1.54 个百分点，2023 年比 2022 年下降 5.25-6.42 个百分点。2024 年 1-3 月国内产业同类产品开工率为 24.67%-30.15%，比上年同期下降 0.50-0.61 个百分点。

11. 就业人数。

损害调查期内，国内产业同类产品就业人数呈上升趋势。2020 年、2021 年、2022 年和 2023 年分别为 563-688 人、1146-1400 人、1360-1662 人和 1410-1724 人。2021 年比 2020 年增长 73.91%-90.33%，2022 年比 2021 年增长 18.88%-23.08%，2023 年比 2022 年增长 3.47%-4.24%。2024 年 1-3 月国内产业同类产品就业人数为 1555-1901 人，比上年同期增长 18.24%-22.30%。

12. 劳动生产率。

损害调查期内，国内产业同类产品劳动生产率总体呈下降趋势。2020 年、2021 年、2022 年和 2023 年分别为 117.19-143.24 吨/人/年、88.71-108.43 吨/人/年、96.74-118.24 吨/人/年和 88.40-108.05 吨/人/年。2021 年比 2020 年下降 22.50%-27.50%，2022 年比 2021 年下降 2.22%-2.71%，2023

年比 2022 下降 0.19%-0.23%。2024 年 1-3 月国内产业同类产品劳动生产率为 22.74-27.79 吨/人/季，比上年同期下降 0.34%-0.42%。

13. 人均工资。

损害调查期内，国内产业同类产品人均工资总体呈下降趋势。2020 年、2021 年、2022 年和 2023 年分别为 87282-106678 元/人/年、76380-93354 元/人/年、77456-94669 元/人/年和 70027-85588 元/人/年。2021 年比 2020 年下降 0.42%-0.51%，2022 年比 2021 年下降 0.32%-0.40%，2023 年比 2022 年下降 11.00%-13.44%。2024 年 1-3 月国内产业同类产品人均工资为 13149-16070 元/人/季，比上年同期下降 27.11%-33.13%。

14. 期末库存。

损害调查期内，国内产业同类产品期末库存呈上升趋势。2020 年、2021 年、2022 年和 2023 年分别为 4049-4948 吨、6231-7616 吨、7204-8805 吨和 12073-14756 吨。2021 年比 2020 年增长 35.73%-43.67%，2022 年比 2021 年增长 14.98%-18.30%，2023 年比 2022 年增长 66.34%-81.08%。2024 年 1-3 月国内产业同类产品期末库存为 12651-15462 吨，比上年同期增长 118.99%-145.43%。

15. 经营活动现金净流量。

损害调查期内，国内产业同类产品经营活动现金净流量

先增后降，总体呈下降趋势。2020 年、2021 年、2022 年和 2023 年分别为 8.12-9.93 亿元、12.32-15.06 亿元、8.35-10.21 亿元和 6.50-7.95 亿元。2021 年比 2020 年增长 50.33%-61.52%，2022 年比 2021 年减少 31.03%-37.93%，2023 年比 2022 年减少 23.88%-29.18%。2024 年 1-3 月国内产业同类产品经营活动现金净流量为 0.31-0.38 亿元，比上年同期减少 13.30%-16.25%。

16. 投融资能力。

损害调查期内，没有证据显示国内产业同类产品投融资能力受到补贴进口产品进口的不利影响。

调查机关对补贴进口产品的补贴幅度也进行了审查，证据显示补贴进口产品的补贴幅度不属于微量补贴，足以对国内市场的价格造成不利影响。

证据显示，损害调查期内，国内相关乳制品需求量逐渐放大，呈上升趋势。同期，国内产业同类产品产能呈上升趋势，但国内产业同类产品的开工率总体呈先升后降趋势，2024 年 1-3 月较 2020 年下降 3.22-3.93 个百分点，且在整个调查期都维持在 24.67%-40.33% 的较低水平。虽然国内产业同类产品的市场份额呈先升后略降，总体上升趋势，但在整个损害调查期均维持在 11.10%-21.03% 的较低水平。

损害调查期内，市场需求持续增长。国内产业同类产品国内销售量呈上升趋势，销售价格略涨后大幅下降，受价格

总体下降的影响，国内产业同类产品销售收入呈先升后降。国内产业同类产品税前利润总体呈先升后降趋势，2020 和 2021 年国内产业同类产品保持盈利，但 2022 年、2023 年、2024 年 1-3 月持续亏损。投资收益率也呈现相同变化趋势，在整个损害调查期呈先升后降趋势，国内产业的盈利能力在不断减弱。国内产业同类产品的经营活动现金净流量先增后降，总体呈下降趋势。国内产业同类产品的期末库存总体呈上升趋势，库存数量不断增加。国内产业就业人数总体呈上升趋势，但劳动生产率、人均工资均呈下降趋势。综上，调查机关初步认定，国内产业遭受实质损害。

在调查过程中，欧盟行业协会、菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司在评论意见中主张：第一，2020 年到 2023 年，乳制品的国内需求持续增长；第二，中国企业年报利润上涨；第三，中国国内产业经营指标好；第四，国产稀奶油的销量增长 44%，乳酪的销量增长了 52%；第五，申请书称两家会员公司，销售价格下降，成本增加，毛利润下降，但未披露两家公司名称，根据中国伊利和蒙牛的年报，两家公司的营业额和利润增长，因此申请书的两家会员公司数据不具有代表性。

申请人评论称：第一，调查期内欧盟补贴进口产品绝对进口数量增长，2020 年至 2023 年，欧盟相关乳制品进口量自 10.30 万吨上升至 12.95 万吨，2024 年 1-3 月的进口量相

比 2023 年同期也增长了 0.25 万吨，与此同时，调查期内欧盟补贴进口产品的相对进口数量维持在较窄空间内波动，2020 年至 2023 年，欧盟相关乳制品占中国市场的市场份额在 17.46%-23.04%之间，需要注意的是该指标的变化要考虑中国市场相关乳制品需求量总体上升。第二，损害调查期内，欧盟相关乳制品的进口价格先降后升，但在 2023 年，各个季度梯次下降。与此同时，损害调查期内，国内产业的价格始终受到进口产品价格的抑制或削减。其中进口乳酪价格长期低于国内产业同类产品价格。考虑到进口奶油的品牌溢价，进口奶油价格长期抑制国内同类产品的价格。第三，国内产业在损害调查期内多个指标下行，国内产业的经营和盈利能力都受到影响。开工率处于极低水平且总体呈下降趋势。市场份额虽然略有增长，但总体仍较低。期末库存数量增长，且 2020 年至 2023 年占同期产量的比重上升。投资收益率总体呈下降趋势，现金流状况变差。

经审查，调查机关认为：如前所述，第一，内蒙古蒙牛乳业（集团）股份有限公司、内蒙古伊利实业集团股份有限公司、上海妙可蓝多食品科技股份有限公司可以代表国内产业，其数据可以作为损害和因果关系分析的基础。第二，损害调查期内，随着需求的增长，以及考虑到损害调查期期初，国内产业同类产品的基数较小的因素，国内产业的产能、产量、就业人数均呈增长。按照损害调查产品分类，国内产业

同类产品稀奶油国内销售量、销售价格、销售收入总体上涨；国内产业同类产品乳酪国内销售量、销售价格、销售收入均呈先升后降趋势。在损害调查期末的 2024 年一季度，国内产业同类产品稀奶油和乳酪的销售量略增，但受价格下降的影响，销售收入均下降。第三，在损害调查期内，国内产业同类产品的开工率、市场份额始终维持在较低水平。国内产业同类产品的经营活动现金净流量、投资收益率都呈现先增后降，总体下降，劳动生产率、人均工资等指标持续下降。损害调查期内，国内产业同类产品库存数量不断增加，税前利润由盈利转为亏损。以上指标显示虽然市场需求增长，但国内产业生产经营出现困难状况，遭受实质损害。

初裁后，欧盟及其成员国政府、抽样公司提交对初裁及终裁前披露的评论意见指出，第一，国内产业产量、需求量、产能、销量、市场份额、收入及就业情况呈现积极趋势，企业的融资或投资能力未受影响。

第二，斯嘉达股份有限公司及其关联公司评论认为，调查机关未对抽样公司是否造成损害进行个别企业评估，未对个体出口量、在中国乳制品行业的市场份额、相对于国内产品的定价，对所谓损害的潜在贡献进行任何评估。凯美瑞配料香精有限公司认为其产品特性导致未从欧盟补贴中获益，应对公司单独评估。

第三，调查机关未区分奶油和乳酪，无法进行有意义的

相关经济指标分析。国内产业中奶油和乳酪的数据不能以简单相加的方式呈现，也不能用于总量比较。损害指标评估的所有数据和评论，因混合了奶油和乳酪的数据而变得与事实无关联且不一致。对于奶油、乳酪产业部分，所有关于加工、产能、成本、投资、就业等的数据都必须明确区分二者。

第四，抽样公司年度报告中呈现出的数据表明了国内奶油和乳酪市场的蓬勃发展。抽样公司保持了持续的高额利润，抽样公司或在调查期内净利润和营业收入均显著增长，或自 2019 年以来保持着强劲的财务增长，始终维持其在乳制品行业的领先地位。

申请人提交评论意见认为，第一，总体向好的积极指标均是由于匹配需求增长的产量增长带来的正常增长，产销量增长应当带来利润，而现实是由于补贴进口产品价格的影响，国内产业的同类产品价格不能覆盖成本，出现了即使销售上涨也亏损的情况。

第二，包括各成员国在内的欧盟的进口对国内产业造成了损害。来自欧盟的进口是一个整体，在评估进口数量、进口价格，以及造成的影响是需要将所有的进口作为一个整体评估，不需要区分各个抽样公司单独评估。

第三，关于奶油和乳酪的指标分析，国内企业也存在综合性生产企业，数据需要综合考虑企业的整体情况，不需要按照细分产品单独评估各个经营指标。欧盟及其成员国政

府、抽样公司的评论意见中忽略了综合生产企业的对外销售收入和利润数据为公司整体数据的事实。国内产业同类产品的经营始终处于困境，损害指标分析充分说明了该情况。相关利害关系方混同了企业的整体效益与个别产品效益的关系，及代表产业的某个企业的效益与产业整体效益的关系。

调查机关经进一步审查认为，第一，单个抽样公司的产品以及其他未被抽中公司的产品属于补贴进口产品的范围内，在评估补贴进口产品情况及对国内产业同类产品的影响时，需将其涵盖在整体内统一评估。

第二，本案被调查产品和国内产业同类产品，均为奶油和乳酪。国内产业为综合生产企业。为保证价格可比性，调查机关区分稀奶油、乳酪；但评估分析国内产业遭受的损害时无需区分，应综合进行。

第三，国内产业损害指标以国内产业的经营状况通过指标反映变化趋势。调查机关审查了国内产业提交的全部数据，并对国内产业的经营指标进行综合和整体分析。在损害调查期内，国内产业产量、需求量、产能、销量、市场份额、收入及就业情况呈现一定增长趋势，但国内产业同类产品的开工率、市场份额始终维持在较低水平；经营活动现金净流量、投资收益率都呈现先增后降，总体下降；劳动生产率、人均工资等指标持续下降；库存数量不断增加，税前利润由盈利转为亏损。

第四，调查机关认为，没有哪个指标或者哪些指标是确定损害的确定性的指导，国内产业受到的损害需要综合评估各项指标。虽然市场需求增长、部分指标呈现一定增长趋势，但国内产业生产经营整体出现困难状况，遭受实质损害。

综上，调查机关决定在终裁中维持初裁的认定，国内产业遭受实质损害。

七、因果关系

根据《反补贴条例》第二十五条，调查机关审查了原产于欧盟的相关乳制品补贴进口与国内产业受到实质损害之间是否存在因果关系，同时审查了除补贴进口之外，已知的可能对国内产业造成损害的其他因素。

（一）补贴进口产品对国内产业造成实质损害。

损害调查期内，根据中国海关统计数据，补贴进口产品进口数量整体先升后降，总体上升，且损害调查期期末同比呈现上升。同时，2020年、2021年、2022年、2023年和2024年1-3月补贴进口产品的进口数量均分别占同期中国相关乳制品总进口量的23.61%-34.63%，欧盟是中国进口相关乳制品的主要来源。调查机关按损害调查产品分类，就补贴进口产品对国内产业同类产品的价格影响进行了分析。证据表明，补贴进口产品对国内产业同类产品产生价格抑制或削减。

损害调查期内，欧盟是中国进口相关乳制品的主要来

源，补贴进口产品进口数量总体先升后降，且在损害调查期末同比增长。国内产业的产能、产量、就业人数等指标与需求呈相同趋势，呈现增长。虽然国内产业同类产品稀奶油国内销售量、销售价格、销售收入总体上涨，但价格始终受到补贴进口产品的影响，导致价格在增长时增长速度比成本增速慢，价格在下降时下降的速度比成本下降快，国内产业同类产品稀奶油的销售价格不能实现合理利润。同时，国内产业同类产品乳酪国内销售量、销售价格、销售收入均呈先升后降趋势。补贴进口产品的价格始终低于国内产业同类产品乳酪的价格。在此状况下，损害调查期内国内产业同类产品由盈利转为亏损；开工率、市场份额始终处于低位；经营活动现金净流量、投资收益率都呈现先增后降，总体下降；劳动生产率、人均工资等指标持续下降，库存数量不断增加。在损害调查期末，随着补贴进口产品进口价格同比下降，其对国内产业造成的冲击进一步增强，国内产业出现销量增长但销售收入下降的情况。如前所述，中国是欧盟相关乳制品的重要出口市场，损害调查期内补贴进口产品以对国内产业同类产品造成价格抑制或削减的价格大量进入中国市场，且补贴进口产品的价格在损害调查期末同比下降。欧盟产品获得了自上游传导的补贴利益。补贴进口产品对国内产业同类产品的价格抑制或削减是造成国内产业经营困难的主要原因，补贴进口产品对国内产业同类产品构成实质损害之间存

在因果关系。

初裁后，欧盟、荷兰和抽样公司评论认为，第一，调查机关未能证明欧盟进口产品的销售数量或价格与国内同类产品之间存在任何联系。初裁中展示的销售情况显示，国内同类产品的销量和销售收入呈现显著增长。关于因果关系的认定也未基于任何实质性证据。被反复提及的前提“欧盟是中国进口相关乳制品的主要来源”也并未得到任何比较统计分析的支持。第二，逐年分析，在进口量和损害时间的上不一致印证了二者之间不存在因果关系。

申请人提交评论意见认为，补贴进口产品的绝对数量增长是事实，由于国内需求增长，补贴进口产品的相对进口数量在较窄区间内波动。具有一定市场份额的进口产品，绝对进口数量增长的情况下，对申请人同类产品的销售造成了影响。由于进口产品在市场上处于竞争优势，进口价格对申请人的价格造成影响。补贴进口产品与申请人的损害之间具有因果关系。

调查机关经进一步调查认为，补贴进口产品进口数量总体先升后降，且在损害调查期末同比增长。中国是欧盟相关乳制品的重要出口市场，损害调查期内补贴进口产品以对国内产业同类产品造成价格抑制或削减的价格大量进入中国市场，且补贴进口产品的价格在损害调查期末同比下降。欧盟产品获得了自上游传导的补贴利益。补贴进口产品对国内

产业同类产品的价格抑制或削减是造成国内产业经营困难的主要原因，补贴进口产品对国内产业同类产品构成实质损害之间存在因果关系。因此，调查机关决定在终裁中继续维持初裁认定。

（二）其他已知因素。

调查机关对补贴进口产品以外的，可能对国内产业造成实质损害的其他已知因素进行了审查。经调查，没有证据表明外国与国内生产者的限制贸易的做法及它们之间的竞争、消费模式和替代产品的影响、技术发展、国内产业同类产品状况以及不可抗力等因素，与国内相关乳制品产业受到实质损害之间存在因果关系。

1.关于其他来源的进口产品的数量和价格。

欧盟行业协会、爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司、菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司在评论意见中主张：第一，中国自新西兰和澳大利亚大量进口乳制品，如 2023 年新西兰向中国出口 10.7 万吨乳酪，14.75 万吨奶油；第二，自新西兰的稀奶油进口数量占中国稀奶油总进口量一半以上，在 2022 年之前自新西兰进口量与中国国内产业产量相当，新西兰稀奶油产品对中国稀奶油定价影响占主导地位，远超欧洲产品的影响；第三，新西兰和澳大利亚等其他国家进口影响国内产业。

申请人评论称：国内产业产品受到的进口产品影响中，

来自欧盟的进口是补贴进口。欧盟产品获得的竞争优势来自补贴。同时，欧盟补贴进口产品在客户群体和销售渠道方面，与国内产业的产品重叠，都用于终端销售和餐饮等环节。

经审查，调查机关认为，欧盟是中国进口相关乳制品的主要来源，欧盟补贴进口产品获得的竞争优势来自补贴，补贴进口产品对国内产业同类产品产生价格抑制或削减作用，对国内产业造成实质损害。新西兰和澳大利亚等其他来源的进口产品的数量和价格不能否定补贴进口产品对国内产业同类产品的影响，及对国内产业造成的实质损害。

初裁后，欧盟和抽样公司提交对初裁和终裁前评论意见指出，不存在任何损害、因果关系或公共利益方面的理由，产业损害（如有）应归因于其他国家规模更大的进口量。进口产品在数量和价格上的发展变化清楚地表明，即使存在损害，其也不可能由源于欧盟的进口产品造成，认为调查机关必须开展基于证据的分析解释第三国进口产品并非损害主要原因。

申请人提交评论意见认为，国内产业产品受到的进口产品影响中，来自欧盟的进口是补贴产品。欧盟产品获得的竞争优势来自补贴。新西兰和澳大利亚等其他来源的进口产品的数量和价格不能否定补贴进口产品对国内产业同类产品的影响，及对国内产业造成的实质损害。

调查机关经进一步审查认为，欧盟是中国进口相关乳制

品的主要来源，欧盟补贴进口产品获得的竞争优势来自补贴，补贴进口产品对国内产业同类产品产生价格抑制或削减作用，对国内产业造成实质损害。欧盟也没有提交证据证明第三国进口产品是损害的主要原因。新西兰和澳大利亚等其他来源的进口产品的数量和价格不能否定补贴进口产品对国内产业同类产品的影响，及对国内产业造成的实质损害。调查机关决定在终裁中维持初裁认定。

2.关于市场需求的变化和投资增加等其他因素。

欧盟行业协会、爱乐薇（法国）有限公司及其关联公司、菲仕兰荷兰有限公司、菲仕兰比利时有限公司及其关联公司在评论意见中主张：第一，中国对高品质乳制品需求增加、中国产品质量不稳定、品牌竞争力弱，因此降低价格与欧盟产品竞争，以维持销量。但中国企业生产成本低，降价就会出现亏损。第二，中国对国内乳制品行业的投资增加，国内奶牛、原奶供应增加，导致牛奶价格下跌；第三，中国牛奶供应过剩原因是生产过剩和消费者观念变化。国内奶油乳酪产能在 2020 年至 2023 年翻倍。中国政府对于奶牛的措施加剧乳制品供应过剩。生产端的问题，加上竞争加剧、运营成本上升，造成价格下行。供应过剩和中国企业的内部因素加剧了产业的损失。

申请人评论称，调查期内，国内相关乳制品的需求增长。2020 年需求量是 50.22 万吨，到 2023 年需求量为 74.23 万吨，

2024 年一季度继续增长。国内需求强劲增长，本应带来国内产业的销售和利润增长，但由于欧盟补贴进口产品的冲击，面对增长的需求，国内产业出现多个经营指标的下降。国内产业根据市场需求变化，在损害调查期增加了投资，但由于欧盟补贴进口产品的影响，新投资的生产线一直不能满产，开工率维持在低位。而且，由于相关乳制品受欧盟进口产品冲击，导致消耗原料奶受到影响，进而影响上游产业。

经审查，调查机关认为：第一，数据表明，中国国内相关乳制品市场需求上升，相关乳制品的产能增长与市场需求增长趋势一致。第二，欧盟补贴产品和国内产品在原材料、生产工艺、用途、销售渠道和客户等方面都基本相同，国内产品和欧盟补贴进口产品具有可替代性。如前所述，国内企业生产的产品和欧盟补贴进口产品的感官和物化指标基本相同。欧盟补贴进口产品进入市场早，存在品牌溢价。在相关乳制品中，餐饮行业的需求量占有相当比重，作为烘焙和奶茶的原材料，餐饮等行业能够接受欧盟产品的高溢价。欧盟补贴进口产品的不公平竞争冲击国内产业产品，国内产业产品的经营指标恶化，源于欧盟补贴产品。第三，原奶是相关乳制品的原材料，原奶的价格变化对相关乳制品成本有一定影响，但不能否定补贴进口产品对国内相关乳制品的影响及造成的实质损害。

初裁后，欧盟、荷兰和抽样公司对初裁和终裁前披露提

交意见指出：第一，所谓国内产业状况恶化的情况，包括劳动生产率、生产成本等不能归因于未受补贴的进口产品。诸多因素对中国乳制品行业的表现具有实质性影响，包括国内产能过剩、消费者对高端及进口产品的偏好转变、历史食品安全事件、生产成本上升、全球大宗商品价格波动以及国内产业整合等。第二，国内企业的损害指标下降是国内产业在产能上的巨额投资造成的。调查机关在初裁中，始终缺乏对任何损害指标的积极或消极发展原因的深入分析。第三，征收反补贴税不符合公共利益。

申请人提交评论意见认为，国内产业产能变化与需求变化一致，国内需求强劲增长，本应带来国内产业的销售和利润增长，但由于欧盟补贴进口产品的冲击，面对增长的需求，国内产业出现多个经营指标的下降。

调查机关经进一步审查后认为，第一，如前所述，没有哪个指标或者哪些指标是确定损害的确定性的指导，国内产业受到的损害需要综合评估各项指标。调查机关对国内产业的经营指标进行了综合和整体分析。国内产业生产经营出现困难状况，遭受实质损害。补贴进口产品对国内产业同类产品构成实质损害之间存在因果关系。

第二，调查期内，国内市场的总需求持续增长，为国内产业的产能释放提供了空间。国内产业产能调整是市场竞争和产业发展的正常现象。欧盟没有提交证据证明国内企业的

损害指标下降是国内产业在产能上的巨额投资造成的。

第三，调查期内，补贴进口产品的绝对进口数量总体呈现增长，价格对国内同类产品价格产生了明显的抑制或削减作用。与此同时，经对国内产业的指标进行综合分析，国内产业遭受了实质损害。两者存在高度关联性。其他可能对国内产业状况产生影响的因素，均不足以否定补贴进口产品与国内产业实质损害之间的因果关系。此外，调查机关综合考察了征税措施的公共利益，没有证据显示征收反补贴税不符合公共利益。

综上，调查机关决定在终裁中维持初裁认定。

八、最终调查结论

根据上述调查结果，调查机关最终裁定，原产于欧盟的进口相关乳制品存在补贴，中国国内产业受到了实质损害，且补贴与实质损害之间存在因果关系。

附表

相关乳制品反补贴案数据表

项 目	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	2023 年 1-3 月	2024 年 1-3 月
国内总产量 （万吨）	14.93-18.25	18.7-22.85	22.85-27.93	27.66-33.8	6.99-8.54	7.31-8.93
变化率	---	22.73%-27.78%	21.27%-25.99%	7.33%-8.96%	---	5.44%-6.65%
需求量（吨）	502200	674600	679600	742300	177800	183700
变化率	---	34.33%	0.74%	9.23%	---	3.32%
被调查产品 进口量（万吨）	10.30	15.54	12.82	12.95	2.26	2.51
变化率	---	50.87%	-17.50%	1.01%	---	11.06%
被调查产品 进口价格（元/ 吨）	25442-31096	24541-29995	29466-36014	34142-41730	32648-39903	30521-37304
变化率	---	（ -1.38% ） - （ -1.13% ）	8.06%-9.85%	13.27%-16.22 %	---	（ -5.96% ） - （ -4.88% ）
产能（万吨）	22.75-27.8	30.35-37.09	33.72-41.21	42.68-52.17	11.45-13.99	14.61-17.85
变化率	---	18.61%-22.74%	18.07%-22.08%	21.87%-26.73 %	---	20.11%-24.58 %
产量（万吨）	8.16-9.97	11.91-14.55	13.29-16.25	13.04-15.93	3.42-4.18	3.94-4.81
变化率	---	40.86%-49.94%	16.35%-19.99%	3.69%-4.52%	---	16.12%-19.70 %
开工率	27.96%-34.17 %	32.99%-40.33%	31.14%-38.06%	26.89%-32.86 %	24.79%-30.30%	24.67%-30.15 %
变化率（百分 点）	---	5.56-6.79	（ -1.54 ） - （ -1.26 ）	（ -6.42 ） - （ -5.25 ）	---	（ -0.61 ） - （ -0.50 ）
国内销售量 （万吨）	5.28-6.45	8.55-10.46	11.38-13.90	10.59-12.95	2.74-3.34	2.92-3.56
变化率	---	50.77%-62.05%	23.45%-28.67%	（ -1.25% ） - （ -1.02% ）	---	2.54%-3.10%
国内市场份 额	11.10%-13.57 %	12.34%-15.08%	17.21%-21.03%	14.38%-17.58 %	15.74%-19.24%	15.53%-18.98 %
变化率（百分 点）	---	2.29-2.80	3.27-4.00	（ -1.86 ） - （ -1.52 ）	---	（ -0.07 ） - （ -0.06 ）
国内销售收 入（亿元）	29.54-36.11	44.45-54.33	57.8-70.66	49.19-60.12	13.12-16.03	12.39-15.14
变化率	---	56.76%-69.38%	14.31%-17.48%	（ -10.49% ） - （ -8.58% ）	---	（ -7.66% ） - （ -6.27% ）
国内销售价	45884-56081	48853-59710	44412-54281	42191-51567	41560-50795	35069-42863

格（元/吨）						
变化率	---	2.48%-3.03%	(-7.60%) - (-6.22%)	(-9.66%) - (-7.90%)	---	(-10.97%) - (-8.98%)
税前利润（万元）	4730-5781	9114-11139	(-7183) - (-5877)	(-23755) - (-19436)	2403-2937	(-23) - (-19)
变化率	---	60.12%-73.48%	---	229.23%-280.17%	---	---
投资收益率	2.80%-3.42%	2.87%-3.51%	(-1.89%) - (-1.55%)	(-4.98%) - (-4.08%)	0.47%-0.57%	(-0.1%) -0%
变化率（百分点）	---	0.18-0.22	(-5.31) - (-4.34)	(-3.72) - (-3.05)	---	(-0.63) - (-0.51)
现金流量净额（亿元）	8.12-9.93	12.32-15.06	8.35-10.21	6.50-7.95	0.36-0.44	0.31-0.38
变化率	---	50.33%-61.52%	(-37.93%) - (-31.03%)	(-29.18%) - (-23.88%)	---	(-16.25%) - (-13.30%)
期末库存（吨）	4049-4948	6231-7616	7204-8805	12073-14756	6037-7378	12651-15462
变化率	---	35.73%-43.67%	14.98%-18.30%	66.34%-81.08%	---	118.99%-145.43%
就业人数（人）	563-688	1146-1400	1360-1662	1410-1724	1251-1529	1555-1901
变化率	---	73.91%-90.33%	18.88%-23.08%	3.47%-4.24%	---	18.24%-22.30%
人均工资元/人/年（季）	87282-106678	76380-93354	77456-94669	70027-85588	18042-22051	13149-16070
变化率	---	(-0.51%) - (-0.42%)	(-0.40%) - (-0.32%)	(-13.44%) - (-11.00%)	---	(-33.13%) - (-27.11%)
劳动生产率吨/人/年（季）	117.19-143.24	88.71-108.43	96.74-118.24	88.4-108.05	22.5-27.5	22.74-27.79
变化率	---	(-27.50%) - (-22.50%)	(-2.71%) - (-2.22%)	(-0.23%) - (-0.19%)	---	(-0.42%) - (-0.34%)