

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初步裁定

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乳制品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》的规定，调查机关作出初步裁定如下：

一、立案前磋商

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》。

此外，调查机关于 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，可以通过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非保密版本。

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及保密版本的非保密概要，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家公司作为被抽样公司。

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、结果提出异议。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研究，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》,要求在规定的时间内提交准确、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解释。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研究,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》,要求在规定的时间内提交准确、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研究,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研究，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研究，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。

为核实欧盟和欧盟被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。

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。

调查机关对各补贴项目初步认定如下：

（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。

调查机关对《共同农业政策》下的有关补贴项目进行了调查。

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。

（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，由欧洲农业担保基金（简称 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。

根据调查中获得的信息，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，调查机关暂认定，欧盟提供的 VCS 项目和 CIS 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。

调查机关对此进行了审查，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，调查机关初步认定，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。

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。

（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。

调查机关对调查中获得的信息进行了审查，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，调查机关暂认定，欧盟提供的 **BPS** 项目和 **BISS** 项目构成财政资助。

（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。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，暂认定 BPS 项目和 BISS 项目具有专向性，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，调查机关暂认定，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款（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%。

基于上述分析，调查机关认为，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。

（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。

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。

（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。

调查机关对调查中获得的信息进行了审查，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，调查机关初步认定，欧盟提供的 Greening 项目和 Eco-scheme 项目构成财政资助。

（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是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。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。

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。调查机关初步认定，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。

（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。

（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，调查机关暂认定，欧盟提供的 RP 项目和 **CRISS** 项目下补贴构成财政资助。

（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。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。

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。

(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。

(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。

根据调查中获得的信息，调查机关认为，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，调查机关暂认定，欧盟提供的 PYF 项目和 CIS-YF 项目下补贴构成财政资助。

(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。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。

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。

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，**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。调查机关暂认定，**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。

（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。

(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。

根据调查中获得的信息，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。

（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。

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。

(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。

综合考虑目前掌握的证据和信息，调查机关决定在初裁后继续对该项目进行调查。

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。

（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，调查机关初步认定，欧盟和成员国提供的 MFFF 项目构成财政资助。

（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。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。

综合考虑目前掌握的证据和信息，调查机关决定在初裁后继续对该项目的专向性进行调查。

(3) 补贴利益的确定。

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。

（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。

（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 EIF55%-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，调查机关暂认定，欧盟提供的农业担保补贴项目下补贴构成财政资助。

（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。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，暂认定 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。

（3）补贴利益的确定。

欧盟的答卷显示，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家被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。

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企业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。

调查机关进一步询问，欧盟如何查询本案抽样企业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企业进行了查询，并提供了查询列表。查询列表显示，欧盟仅对抽样企业进行了查询，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。

鉴于计算具体补贴金额所需信息尚不充分，调查机关决定在初裁中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。

（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。

（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。

根据调查中获得的信息，调查机关认为，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。

（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 3 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。调查机关初步认定，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。

（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。

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。

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。

（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。经审查，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。调查机关暂认定该项目下补贴构成财政资助。

（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企业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。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。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，调查机关暂认定，该项目具有专向性。

（3）补贴利益的确定。

鉴于计算具体补贴金额所需信息尚不充分，调查机关决定在初裁中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。

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。

（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。

根据调查中获得的信息，调查机关认为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,调查机关暂认定,意大利政府提供的农业加工行业补贴项目构成财政资助。

(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。

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，调查机关暂认定，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。

（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。

鉴于计算具体补贴金额所需信息尚不充分，调查机关决定在初裁中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。

关于补贴利益的确定。

关于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，调查机关就各补

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 家被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被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”部分明确要求被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被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。调查机关审查了被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，调查机关无法从被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被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，其是否获得被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，其未收到被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被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，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，调查机关决定根据可获得的事实作出认定，对（1）乳和乳制品产业的上游农业生产者是否获得补贴利益、（2）乳制品加工企业是否获得补贴利益、（3）被抽样公司获得的补贴利益金额分析如下：

（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。

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异议，调查机关在初裁中暂认定，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。

被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。

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家被抽样公司而言，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。被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，调查机关决定根据可获得的事实作出认定。

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，并且往往容易收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，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，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。

（3）关于被抽样公司获得的补贴利益金额的确定。

调查机关对被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、准确地计算被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，调查机关决定根据可获得的事实确定被抽样公司获得的补贴金额并计算补贴幅度。

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。调查机关初步决定，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，调查机关暂认定，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。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。

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，调查机关初步决定采用瑞士和挪威的原乳平均价格作为公平市场价格，计算被抽样公司获得的补贴利益额。

为确定被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。

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 29.7%，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 42.7%，斯嘉达股份有限公司及其关联公司的从价补贴率为 21.9%。

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

29.7%

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

42.7%

斯嘉达股份有限公司及其关联公司

21.9%

（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，采用抽样选取公司的加权平均补贴率，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、填写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。

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，暂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。（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，调查机关在初裁中暂不予以认定。初裁后，调查机关将进一步进行调查。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

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，决定将进一步进行调查。

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。调查机关初步认定，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。调查机关初步认定，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。调查机关初步认定，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。调查机关初步认定，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。

（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。

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%。

调查机关初步认定，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。调查机关初步认定，损害调查期内补贴进口产品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。

（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，稀奶油补贴进口产品价格分别为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22.2%。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月乳酪补贴进口产品价格分别为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，损害调查期内稀奶油补贴进口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稀奶油补贴进口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，损害调查期内乳酪补贴进口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、2023 年和 2024 年 1-3 月乳酪补贴进口产品价格分别为 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乳酪补贴进口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，调查机关暂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。

（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年下降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年下降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、57.8-70.66 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 88.4-108.05 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 年下降 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。

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削减和抑制。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。

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削减或抑制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和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。

（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。经初步调查，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。

2.关于市场需求的变化和投资增加。

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。国内奶油奶酪产能在 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。

八、初步调查结论

根据上述调查结果，调查机关初步裁定，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%) -	---	(-7.66%) -

			%	(-8.58%)		(-6.27%)
国内销售价格(元/吨)	45884-56081	48853-59710	44412-54281	42191-51567	41560-50795	35069-42863
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%)