



16 de diciembre de 2019

(19-8666)

Página: 1/10

Original: inglés

**UNIÓN EUROPEA - DETERMINADAS MEDIDAS RELATIVAS AL ACEITE DE PALMA
Y LOS BIOCOMBUSTIBLES BASADOS EN CULTIVOS DE PALMA DE ACEITE**

SOLICITUD DE CELEBRACIÓN DE CONSULTAS PRESENTADA POR INDONESIA

La siguiente comunicación, de fecha 9 de diciembre de 2019, dirigida por la delegación de Indonesia a la delegación de la Unión Europea, se distribuye al Órgano de Solución de Diferencias de conformidad con el párrafo 4 del artículo 4 del ESD.

Las autoridades de mi país me han encomendado que solicite la celebración de consultas con la Unión Europea de conformidad con el artículo 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias ("ESD") de la OMC, el artículo XXII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 ("GATT de 1994"), el artículo 14 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio ("Acuerdo OTC") y el artículo 30 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias ("Acuerdo SMC") con respecto a determinadas medidas impuestas por la Unión Europea y los Estados miembros que afectan al aceite de palma y a los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite procedentes de Indonesia.

Indonesia considera que esas medidas parecen infringir el Acuerdo OTC, el GATT de 1994 y el Acuerdo SMC.

A. Antecedentes

1. Indonesia es el mayor productor de aceite de palma del mundo. El aceite de palma se obtiene prensando el mesocarpio del fruto de las palmas de aceite. La Unión Europea produce diversos cultivos alimentarios y forrajeros y determinados biocombustibles basados en esos cultivos. Sin embargo, no produce aceite de palma.¹ Un uso del aceite de palma importado en la Unión Europea es la producción de biocombustible basado en cultivos de palma de aceite o ácido graso de éster metílico ("FAME"). El aceite de palma también puede ser procesado en Indonesia antes de ser exportado como biocombustible basado en cultivos de palma de aceite (es decir, como FAME) a la Unión Europea.
2. Existen normas internacionales y sistemas de certificación cuyo objetivo es asegurar que el aceite de palma se produce de manera sostenible, entre ellos los elaborados por la Mesa Redonda sobre el Aceite de Palma Sostenible ("RSPO"), la certificación internacional en materia de sostenibilidad y emisiones de carbono ("ISCC"), la Mesa Redonda sobre Biomateriales Sostenibles ("RSB RED EU"), Aceite de Palma Sostenible de Indonesia ("ISPO") y Aceite de Palma Sostenible de Malasia ("MSPO").
3. La Unión Europea ha adoptado determinadas medidas que afectan al aceite de palma y a los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite que parecen ser contrarias a las obligaciones que le corresponden en el marco de la Organización Mundial del Comercio ("OMC"). Con el fin de cumplir los objetivos de la Unión Europea ("UE") relativos a la cuota de energías renovables en el consumo final bruto de energía (incluso en el sector del transporte), la Unión Europea exige que los biocombustibles cumplan determinados criterios de sostenibilidad y

¹ Servicio Europeo de Acción Exterior, [Palm Oil Facts & Figures on Trade and Sustainability](#), Fact Sheet PO-01, 4 de septiembre de 2019.

reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). En este contexto, la Unión Europea ha examinado si los biocombustibles producidos a partir de cultivos alimentarios o forrajeros que dan lugar al cambio del uso de la tierra pueden contabilizarse en esos objetivos. Inicialmente, la Unión Europea se centró en las emisiones causadas por el uso directo de la tierra.

4. Más recientemente, la Unión Europea ha tratado de abordar el riesgo que plantean los efectos del denominado cambio indirecto del uso de la tierra ("CIUT"). Lo ha abordado a pesar del hecho de que acepta que "los CIUT no se pueden observar ni medir" y que, como mucho, pueden utilizarse modelos, pero la modelización tiene distintas limitaciones.² La Unión Europea también ha reconocido que "no es posible medir las emisiones de los CIUT con el nivel de precisión necesario para que se incluyan en la metodología de cálculo de las emisiones de GEI de la UE".³
5. Para abordar el riesgo que plantea el CIUT, la Unión Europea ha adoptado determinadas medidas que afectan específicamente al aceite de palma y a los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite. Como resultado de esas medidas, la Unión Europea considera que el aceite de palma es el único alimento o materia prima que plantea un riesgo elevado de CIUT. Por lo tanto, a no ser que el biocombustible basado en cultivos de palma de aceite cuente con un certificado de bajo riesgo de CIUT, su cuota en el cumplimiento de los objetivos de la UE en materia de energías renovables debe tener como límite máximo los niveles de 2019 y ser finalmente eliminada para finales de 2030. La finalidad de los sistemas de apoyo establecidos por los Estados miembros es incentivar el uso de biocombustibles para cumplir los objetivos de la UE en materia de energías renovables. En esencia, solo los biocombustibles que satisfagan los criterios de sostenibilidad y reducción de las emisiones de GEI y no presenten un riesgo elevado de CIUT pueden beneficiarse de esos sistemas de apoyo.
6. Todas estas medidas recientes de la UE y las medidas conexas de los Estados miembros tienen graves consecuencias para el acceso del aceite de palma y los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite indonesios al mercado de la UE.

B. Las medidas en litigio

Directiva (UE) 2018/2001 (RED II)

7. La RED II establece un marco de política general para las energías renovables en la Unión Europea. Fue adoptada el 11 de diciembre de 2018 y entró en vigor el 24 de diciembre de 2018. Los Estados miembros deben transponerla a más tardar el 30 de junio de 2021.⁴
8. La RED II introduce dos tipos principales de objetivos en materia de energías renovables.⁵
9. En primer lugar, la RED II impone un nuevo objetivo vinculante de la UE de una cuota de al menos un 32% de energías renovables en el consumo final bruto de energía de la UE para 2030.⁶ A partir del 1º de enero de 2021, la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía de cada Estado miembro no podrá ser inferior a la cuota de referencia indicada en la tercera columna del cuadro que figura en el anexo I, parte A, de la RED II.⁷

² Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el estado de la expansión de la producción de cultivos alimentarios y forrajeros pertinentes en todo el mundo, COM(2019) 142 final (13 de marzo de 2019), página 4.

³ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el estado de la expansión de la producción de cultivos alimentarios y forrajeros pertinentes en todo el mundo, COM(2019) 142 final (13 de marzo de 2019), página 4. Véase también el considerando 81 del preámbulo de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (versión refundida), DO 2018 L 328, página 82 ("RED II").

⁴ Párrafo 1) del artículo 36 de la RED II.

⁵ Las normas que rigen el cálculo de la cuota de energías renovables se enuncian, en particular, en los artículos 7, 26 y 27 de la RED II. Se aplican otros objetivos, por ejemplo, respecto de la cuota de energías renovables en el sector de la calefacción y refrigeración (artículo 23 de la RED II).

⁶ Párrafo 1) del artículo 3 y considerando 8 del preámbulo de la RED II.

⁷ Párrafo 4) del artículo 3 de la RED II.

10. En segundo lugar, la RED II establece un objetivo diferente para la integración de las energías renovables en el sector del transporte. Cada Estado miembro debe exigir a los proveedores de combustible que garanticen que la cuota energías renovables en el consumo final de energía en el sector del transporte sea como mínimo del 14% en 2030 a más tardar.⁸ El cálculo de esa cuota está sujeto a las normas que figuran en los artículos 26 y 27 de la RED II.
11. El párrafo 1) del artículo 26 establece que la cuota de biocombustibles, biolíquidos y combustibles de biomasa consumidos en el transporte, cuando se produzcan a partir de cultivos alimentarios y forrajeros, no podrá ser más de un punto porcentual superior a la cuota de dichos combustibles en el consumo final de energía en los sectores del transporte por ferrocarril y por carretera en 2020 en un Estado miembro, con un máximo del 7% del consumo final de energía en los sectores del transporte por ferrocarril y por carretera en dicho Estado miembro. El párrafo 1) del artículo 26 también permite a los Estados miembros fijar límites inferiores y, al hacerlo, diferenciar entre biocombustibles, biolíquidos y combustibles de biomasa producidos a partir de cultivos alimentarios y forrajeros, y específicamente a partir de cultivos oleaginosos.
12. El párrafo 2) del artículo 26 establece que la cuota de biocombustibles, biolíquidos o combustibles de biomasa con riesgo elevado de CIUT producidos a partir de cultivos alimentarios y forrajeros para los que se observe una expansión significativa de la superficie de producción en tierras con elevadas reservas de carbono no superará el nivel de consumo de dichos combustibles en ese Estado miembro en 2019. Además, del 31 de diciembre de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2030, ese límite se irá reduciendo gradualmente hasta alcanzar el 0%. Se aplica una exención a esas limitaciones para los biocombustibles, biolíquidos o combustibles de biomasa certificados como "bajo riesgo de CIUT". Los biocombustibles, biolíquidos o combustibles de biomasa con bajo riesgo de CIUT se definen como "los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa cuyas materias primas hayan sido producidas en el marco de regímenes que eviten los efectos de desplazamiento de los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa producidos a partir de cultivos alimentarios y forrajeros mediante la mejora de las prácticas agrícolas, así como mediante la plantación de cultivos en zonas que no estaban destinadas previamente a tal fin, y que hayan sido producidos de acuerdo con los criterios de sostenibilidad establecidos en el artículo 29 para los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa".⁹
13. Los biocombustibles, biolíquidos o combustibles de biomasa deben cumplir, entre otras cosas, los criterios de sostenibilidad y reducción de las emisiones de GEI, aun cuando se reconoce que esos criterios no se contabilizan en relación con las emisiones derivadas del CIUT que, en cualquier caso, no se pueden calcular.¹⁰ Dichos criterios se aplican a los biocombustibles, biolíquidos o combustibles de biomasa utilizados para cumplir los objetivos de la UE en materia de energías renovables, para medir el cumplimiento de las obligaciones en materia de energías renovables o para optar a ayuda financiera en el marco de los sistemas de apoyo para el consumo de biocombustibles, biolíquidos o combustibles de biomasa.¹¹ Los criterios de sostenibilidad se enuncian en los párrafos 2) a 7) del artículo 29; los criterios de reducción de las emisiones de GEI figuran en el párrafo 10) del artículo 29.¹²
14. El cumplimiento de los criterios de sostenibilidad y reducción de las emisiones de GEI debe verificarse mediante la utilización de un sistema de balance de masas.¹³ Pueden aplicarse regímenes nacionales o internacionales voluntarios que establezcan normas con sujeción a la aprobación de la Comisión.¹⁴
15. Por último, el párrafo 8) del artículo 30 encomienda a la Comisión que adopte legislación de ejecución que establezca disposiciones relativas, entre otras cosas, a las normas adecuadas de fiabilidad, transparencia y auditoría independiente, que deben cumplir todos los regímenes

⁸ Párrafo 1) del artículo 25 de la RED II.

⁹ Párrafo 37) del artículo 2 de la RED II.

¹⁰ Considerando 81 del preámbulo de la RED II; y considerandos 3 y 4 del preámbulo del Reglamento Delegado 2019/807.

¹¹ Párrafo 1) del artículo 7 y artículo 29 de la RED II. Véase también el considerando 94 del preámbulo de la RED II.

¹² En el artículo 31 y el anexo V de la RED II se enuncian las normas para calcular el impacto de los biocombustibles, biolíquidos y sus combustibles fósiles de referencia en las emisiones de GEI.

¹³ Artículo 30 de la RED II.

¹⁴ Párrafos 4) a 7) del artículo 30 de la RED II.

voluntarios existentes, para verificar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad y reducción de las emisiones de GEI así como de las disposiciones relativas a los biocombustibles, biolíquidos o combustibles de biomasa con riesgo bajo o elevado, directo o indirecto, de cambio del uso de la tierra.¹⁵

Medidas de los Estados miembros

16. Análogamente a la RED I,¹⁶ la RED II prevé que se alcancen los objetivos en materia de energías renovables como resultado de la adopción de sistemas de apoyo por los Estados miembros.¹⁷ La finalidad de esos sistemas de apoyo es incentivar el uso de energías renovables a través de varias medidas, que van desde la financiación de la inversión hasta las exenciones o desgravaciones fiscales y las devoluciones de impuestos para los sistemas de apoyo directo a los precios.¹⁸
17. Desde la entrada en vigor de la RED II, los Estados miembros han adoptado, y probablemente adoptarán, legislación que excluye al aceite de palma y/o a los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite de las medidas tomadas con el fin de cumplir los objetivos en materia de energías renovables.
18. Esas medidas incluyen, sin limitarse a ellas, las medidas fiscales adoptadas por Francia que incentivan el consumo de biocombustibles con el fin de cumplir los objetivos impuestos por la legislación de la UE. En particular, Francia ha introducido un impuesto anual sobre el combustible disponible para el consumo ("el impuesto francés sobre el combustible"). El tipo de este impuesto disminuye a medida que aumenta la cuota de fuentes de energía renovables (es decir, biocombustible sostenible y combustibles renovables) en el combustible.¹⁹ A los efectos de esa legislación, el biocombustible es sostenible si cumple los criterios de sostenibilidad establecidos en la RED I (que ahora se han incluido y ampliado en la RED II). Sin embargo, el beneficio que se obtendría como resultado de esas medidas fiscales no estará, a partir del 1º de enero de 2020, disponible con respecto al aceite de palma porque la legislación francesa excluye expresamente de la definición de los biocombustibles a los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite, con independencia de que sean o no sostenibles.²⁰ Además, parece que, a partir de 2020, el biocombustible producido a partir de materias primas con riesgo elevado de CIUT, aunque sea sostenible, estará excluido de la reducción del impuesto francés sobre el combustible. La introducción de esa limitación está vinculada con la RED II y el Reglamento Delegado 2019/807.²¹ Así pues, a los efectos del impuesto francés sobre el combustible, los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite están excluidos del concepto de biocombustibles.²²

¹⁵ Párrafo 8) del artículo 30 de la RED II.

¹⁶ Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE, DO 2009 L 140, página 16 ("RED I").

¹⁷ Artículos 4 a 6 de la RED II.

¹⁸ Párrafo 5) del artículo 2 de la RED II.

¹⁹ Artículo 266 *quindecies* del Código de Aduanas de Francia, modificado por el artículo 192 de la Loi N° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. Véase también el Décret N° 2019-570 du 7 juin 2019 portant sur la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants, JORF N° 013, de 9 de junio de 2019, N° 13; Ministère de l'Action et des Comptes publics, Circulaire du 12 juin 2019 – Taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB), NOR: CPAD1917078C, disponible en https://www.douane.gouv.fr/sites/default/files/bod/src/dana/da/Energie-environnement-loi%20de%20finances_19-023.pdf y anexos, disponible en https://www.douane.gouv.fr/sites/default/files/bod/src/dana/da_annexes/Energie-environnement-loi%20de%20finances_19-023_1.pdf.

²⁰ Artículo 266 *quindecies* del Código de Aduanas de Francia, modificado por el artículo 192 Loi N° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019; Décret N° 2019-570 du 7 juin 2019 portant sur la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants, JORF N° 0133, de 9 de junio de 2019, N° 13.

²¹ Ministère de l'Action et des Comptes publics, Circulaire du 12 juin 2019 – Taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB), NOR: CPAD1917078C, sección V, puntos 46 a 51, disponible en https://www.douane.gouv.fr/sites/default/files/bod/src/dana/da/Energie-environnement-loi%20de%20finances_19-023.pdf anexos, disponibles en https://www.douane.gouv.fr/sites/default/files/bod/src/dana/da_annexes/Energie-environnement-loi%20de%20finances_19-023_1.pdf.

²² *Ibid.*

19. Los Estados miembros adoptarán nuevas medidas, habida cuenta de la necesidad de aplicar, concretamente, la RED II (con inclusión de la limitación y la eliminación progresiva de los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite en los objetivos en materia de energías renovables).

Reglamento Delegado 2019/807

20. El 13 de marzo de 2019, la Comisión Europea adoptó el Reglamento Delegado 2019/807²³ por el que se completa la RED II, según lo previsto en el párrafo 2) del artículo 26 de la RED II. Este Reglamento entró en vigor el 10 de junio de 2019, y está previsto que la Comisión lo examine a más tardar el 30 de junio de 2021.²⁴ La Comisión Europea adoptó el Reglamento Delegado 2019/807 sin haber realizado ninguna evaluación de impacto, y lo hizo "pese a la importancia política del expediente" y teniendo en cuenta la brevedad del período transcurrido entre la entrada en vigor de la RED II y el plazo establecido en el párrafo 2) del artículo 26 de la RED II.²⁵
21. El Reglamento Delegado 2019/807 distingue entre los criterios para determinar cuáles son las materias primas con riesgo elevado de CIUT y los biocombustibles, biolíquidos o combustibles de biomasa con bajo riesgo de CIUT. Al establecer esos criterios, la Comisión Europea optó por un enfoque basado en la supuesta posición general mundial con respecto a cada materia prima concreta, y no por un método transparente basado en las circunstancias de un determinado país o las circunstancias particulares de la producción, incluida la gestión de la tierra.
22. En el artículo 3 se identifican los criterios acumulativos para determinar cuáles son las materias primas con riesgo elevado de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra de cuya superficie de producción se observa una expansión significativa a tierras con elevadas reservas de carbono. En particular, las materias primas con riesgo elevado de CIUT se identifican por referencia a la expansión media anual de la superficie de producción desde 2008 y a una fórmula que expresa la proporción de dicha expansión a tierras con elevadas reservas de carbono.
23. El artículo 3 debe leerse conjuntamente con el anexo del Reglamento Delegado 2019/807. En ese anexo, organizado con arreglo a tres categorías de alimentos o materias primas (cereales, cultivos de azúcar y oleaginosas) y tipos concretos de oleaginosas (como cultivos de colza, palma, soja y girasol), se enumeran valores fijos para: i) el primer criterio del apartado a) del artículo 3, expresado en kilo hectáreas (kha) y puntos porcentuales; y ii) las proporciones que operan como constantes en la fórmula. En el propio artículo 3 se establece el valor fijo del factor de productividad para cada tipo individual de materia prima. Cuando se utilizan los valores fijos y las constantes, por ejemplo, con respecto a las diversas oleaginosas, los criterios establecidos en el artículo 3 significan que solo el aceite de palma se considera una materia prima con riesgo elevado de CIUT.
24. En consecuencia, de conformidad con el párrafo 2) del artículo 26 de la RED II, leído conjuntamente con el Reglamento Delegado 2019/807, el aceite de palma es la única materia prima con riesgo elevado de CIUT y cuya cuota en el objetivo en materia de energías renovables debe reducirse gradualmente y, finalmente, eliminarse por completo para 2030. En el caso de otras materias primas, no se aplican los mismos requisitos de limitación y eliminación progresiva.
25. Aunque la Unión Europea ha elaborado un Informe sobre el estado de la expansión de la producción de cultivos alimentarios y forrajeros pertinentes en todo el mundo,²⁶ dicho Informe no ofrece una base adecuada (científica) para los criterios definidos en el artículo 3 del

²³ Reglamento Delegado (UE) 2019/807 de la Comisión de 13 de marzo de 2019 por el que se completa la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la determinación de las materias primas con riesgo elevado de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra de cuya superficie de producción se observa una expansión significativa a tierras con elevadas reservas de carbono y la certificación de los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa con bajo riesgo de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra, DO 2019 L 133, página 1.

²⁴ Artículo 7 del Reglamento Delegado 2019/807.

²⁵ Comisión Europea, Exposición de motivos de la Propuesta de la Comisión de Reglamento Delegado 2019/807, C(2019) 2055 final (13 de marzo de 2019), página 1.

²⁶ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el estado de la expansión de la producción de cultivos alimentarios y forrajeros pertinentes en todo el mundo, COM(2019) 142 final (13 de marzo de 2019).

Reglamento Delegado 2019/807 ni para los valores fijos y las constantes que se utilizan en esa disposición y en el anexo del Reglamento Delegado 2019/807.

26. El artículo 4, leído conjuntamente con el artículo 5, identifica los criterios acumulativos que deben cumplirse para certificar los biocombustibles, los biolíquidos y los combustibles de biomasa como combustibles con bajo riesgo de CIUT. Tales criterios incluyen los criterios de sostenibilidad y reducción de las emisiones de GEI, así como la necesidad de cumplir requisitos adicionales. Debido a los criterios establecidos en el artículo 3, todas las condiciones enunciadas en los artículos 4 y 5 del Reglamento Delegado 2019/807 se aplican en la práctica únicamente a los biocombustibles hechos a partir de cultivos de palma de aceite. De ello se sigue que solo los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite deben ser certificados como combustibles con bajo riesgo de CIUT para ser utilizados con el fin de cumplir los objetivos de la UE en materia de energías renovables o para beneficiarse de los sistemas de apoyo de los Estados miembros. En cualquier caso, parece que las condiciones enunciadas en los artículos 4 y 5 del Reglamento Delegado 2019/807 están diseñadas de una manera que impide que cualquier biocombustible basado en cultivos de palma de aceite las cumpla.
27. Hasta la fecha, la Unión Europea todavía no ha facilitado el procedimiento específico con arreglo al cual debe tener lugar la certificación de los biocombustibles, los biolíquidos y los combustibles de biomasa como combustibles con bajo riesgo de CIUT, ni ha explicado adecuadamente la base (científica) de las condiciones enunciadas en los artículos 4 y 5 del Reglamento Delegado 2019/807. En el artículo 6 simplemente se hace referencia a la necesidad de presentar información fiable, adoptar las medidas necesarias que garanticen un nivel adecuado de auditoría independiente y cumplir lo dispuesto en el artículo 30 de la RED II.
28. Las medidas en litigio incluyen, pero sin limitarse a ellos, y se ponen de manifiesto en los siguientes instrumentos jurídicos y de otra índole, considerados por sí solos y en combinación:

Medidas de la UE

- i. Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (versión refundida), DO 2018 L 328, página 80;
- ii. Reglamento Delegado (UE) 2019/807 de la Comisión de 13 de marzo de 2019 por el que se completa la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la determinación de las materias primas con riesgo elevado de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra de cuya superficie de producción se observa una expansión significativa a tierras con elevadas reservas de carbono y la certificación de los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa con bajo riesgo de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra, DO 2019 L 133, página 1;
- iii. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el estado de la expansión de la producción de cultivos alimentarios y forrajeros pertinentes en todo el mundo, COM(2019) 142 final (13 de marzo de 2019); y

cualesquiera anexos a las medidas, modificaciones, complementos, sustituciones, renovaciones, prórrogas, medidas de aplicación u otras medidas conexas, así como cualesquiera exenciones aplicadas.

Medidas de los Estados miembros

- i. Artículo 266 *quindecies* del Código de Aduanas de Francia, modificado por el artículo 192 de la Loi N° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019;
- ii. Décret N° 2019-570 du 7 juin 2019 portant sur la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants, JORF N° 0133, de 9 de junio de 2019, N° 13, de Francia;

iii. Ministère de l'Action et des Comptes publics, Circulaire du 12 juin 2019 - Taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB), NOR: CPAD1917078C, de Francia;

b. cualesquiera otras medidas de aplicación de la RED II adoptadas por los Estados miembros; y

cualesquiera anexos a las medidas, modificaciones, complementos, sustituciones, renovaciones, prórrogas, medidas de aplicación u otras medidas conexas, así como cualesquiera exenciones aplicadas.

C. Fundamentos de derecho de la reclamación con respecto a las medidas de la UE

29. Indonesia considera que, al limitar y eliminar de forma progresiva únicamente el uso de biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite para cumplir los objetivos de la UE en materia de energías renovables y someter dichos biocombustibles a las condiciones enunciadas en los artículos 4 y 5 del Reglamento Delegado 2019/807 y a un requisito de certificación, las medidas en litigio discriminan al aceite de palma y a los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite, principalmente importados en la Unión Europea, en favor de los productos similares, originarios de la UE o importados.

30. El diseño y el funcionamiento de las medidas significa que la cantidad de importaciones de aceite de palma y biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite en el mercado de la UE se verá gravemente restringida, lo que dará lugar a obstáculos innecesarios al comercio de biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite.

31. Las medidas en litigio se adoptaron sin ninguna declaración adecuada sobre los testimonios científicos subyacentes o evaluación de impacto, lo que dio lugar también a una administración de las medidas que es contraria a las obligaciones que corresponden a la UE en el marco de la OMC. Tampoco se tuvieron en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo, como Indonesia.

32. Si bien parece que los criterios para los biocombustibles con bajo riesgo de CIUT excluyen la posibilidad de que los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite los cumplan, en cualquier caso, parece faltar un procedimiento de certificación adecuado.

33. Las medidas en litigio se ocupan también de regular el comercio de biocombustibles sobre la base de la descripción de un concepto abstracto e infundado de riesgo elevado de CIUT, más que sobre la base de las propiedades de uso y empleo de esos biocombustibles.

34. En consecuencia, las medidas en litigio parecen ser incompatibles con el Acuerdo OTC y el GATT de 1994, en particular:

Acuerdo OTC

i. al limitar y eliminar progresivamente el uso de biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite para cumplir los objetivos de la UE en materia de energías renovables, teniendo en cuenta los criterios para determinar las materias primas con riesgo elevado de CIUT y los criterios para certificar los biocombustibles con bajo riesgo de CIUT, las medidas en litigio parecen crear obstáculos innecesarios al comercio internacional de biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite, yendo más allá de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, en infracción del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC;

ii. al limitar y eliminar progresivamente el uso de biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite para cumplir los objetivos de la UE en materia de energías renovables, teniendo en cuenta los criterios para determinar las materias primas con riesgo elevado de CIUT y los criterios para certificar los biocombustibles con bajo riesgo de CIUT, sin definir otros cultivos como cultivos con riesgo elevado de CIUT ni someter otros biocombustibles similares a los criterios de bajo riesgo de CIUT, las medidas en litigio parecen discriminar entre biocombustibles similares de orígenes distintos, en infracción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC;

-
- iii. al limitar y eliminar progresivamente el uso de biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite para cumplir los objetivos de la UE en materia de energías renovables, teniendo también en cuenta los criterios para determinar las materias primas con riesgo elevado de CIUT y los criterios para certificar los biocombustibles con bajo riesgo de CIUT, sin definir otros cultivos como cultivos con riesgo elevado de CIUT ni someter otros biocombustibles similares a los criterios de bajo riesgo de CIUT, las medidas en litigio parecen discriminar entre los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite importados y los biocombustibles similares originarios de la UE, en infracción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC;
 - iv. al limitar y eliminar progresivamente el uso de biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite para cumplir los objetivos de la UE en materia de energías renovables, teniendo en cuenta los criterios para determinar las materias primas con riesgo elevado de CIUT y los criterios para certificar los biocombustibles con bajo riesgo de CIUT, sin utilizar las normas internacionales pertinentes, la Unión Europea parece no haber utilizado las normas internacionales pertinentes como base de sus reglamentos técnicos, en infracción del párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC;
 - v. al elaborar, adoptar o aplicar los requisitos de limitación y eliminación progresiva para los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite, teniendo en cuenta los criterios para determinar las materias primas con riesgo elevado de CIUT y los criterios para certificar los biocombustibles con bajo riesgo de CIUT, la Unión Europea parece no haber explicado, a petición de Indonesia, la justificación de esas medidas a tenor de los párrafos 2 a 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC, en infracción del párrafo 5 del artículo 2 del Acuerdo OTC;
 - vi. al regular el comercio de biocombustibles sobre la base de la descripción de un concepto abstracto e infundado de riesgo elevado de CIUT en lugar de sobre la base de las propiedades de uso y empleo de esos biocombustibles, la Unión Europea parece no haber actuado de conformidad con el párrafo 8 del artículo 2 del Acuerdo OTC;
 - vii. al adoptar un reglamento técnico que tiene un efecto significativo en el comercio de otros Miembros, en circunstancias en que no existe una norma internacional pertinente o el contenido del reglamento técnico no está en conformidad con una norma internacional pertinente, sin el anuncio y la notificación requeridos de ese reglamento y sin organizar un proceso adecuado para formular observaciones, la Unión Europea parece no haber actuado de conformidad con el párrafo 9 del artículo 2 del Acuerdo OTC;
 - viii. al elaborar, adoptar o aplicar el procedimiento de evaluación de la conformidad para certificar únicamente los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite como combustibles con bajo riesgo de CIUT, la Unión Europea parece conceder a los proveedores de biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite procedentes de Indonesia un trato menos favorable que a los proveedores de biocombustibles similares procedentes de otros países, en una situación comparable, en infracción del párrafo 1.1 del artículo 5 del Acuerdo OTC;
 - ix. al elaborar, adoptar o aplicar el procedimiento de evaluación de la conformidad para certificar los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite como combustibles con bajo riesgo de CIUT, la Unión Europea parece crear obstáculos innecesarios al comercio internacional, en infracción del párrafo 1.2 del artículo 5 del Acuerdo OTC;
 - x. al no dar a conocer el procedimiento de evaluación de la conformidad para certificar los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite como combustibles con bajo riesgo de CIUT, la Unión Europea parece no haber cumplido las obligaciones que impone el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo OTC;
 - xi. al exigir una certificación que tiene un efecto significativo en el comercio de otros Miembros, en circunstancias en que no existe una norma internacional pertinente o el contenido del procedimiento de evaluación de la conformidad no está en conformidad

con una norma internacional pertinente, sin el anuncio y la notificación requeridos de ese procedimiento de certificación y sin organizar un proceso adecuado para formular observaciones, la Unión Europea parece no haber actuado de conformidad con el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo OTC;

- xii. al no publicar prontamente o poner de otra manera a disposición el procedimiento de evaluación de la conformidad para la certificación de bajo riesgo de CIUT, la Unión Europea parece haber actuado contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo OTC;
- xiii. al no tener en cuenta, cuando preparó o aplicó los reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de la conformidad en litigio, las circunstancias específicas de los países en desarrollo donde se producen aceite de palma y biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite, la Unión Europea parece no haberse asegurado de que esas medidas no crean obstáculos innecesarios para las exportaciones de los países en desarrollo Miembros, en infracción de los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC;

GATT de 1994

- xiv. al limitar y eliminar progresivamente el uso de biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite para cumplir los objetivos de la UE en materia de energías renovables, teniendo en cuenta los criterios para determinar las materias primas con riesgo elevado de CIUT y los criterios para certificar los biocombustibles con bajo riesgo de CIUT, y al imponer los criterios de sostenibilidad y los criterios de reducción de las emisiones de GEI, las medidas en litigio parecen restringir la importación de aceite de palma y biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite, en infracción del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994;
- xv. al limitar y eliminar progresivamente el uso de biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite para cumplir los objetivos de la UE en materia de energías renovables, teniendo en cuenta los criterios para determinar las materias primas con riesgo elevado de CIUT y los criterios para certificar los biocombustibles con bajo riesgo de CIUT, sin definir otros cultivos como cultivos con riesgo elevado de CIUT ni someter otros biocombustibles a los criterios de bajo riesgo de CIUT, y al imponer los criterios de sostenibilidad y los criterios de reducción de las emisiones de GEI, las medidas en litigio parecen discriminar entre los cultivos y biocombustibles similares originarios de terceros países, en infracción del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994;
- xvi. al limitar y eliminar progresivamente el uso de biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite para cumplir los objetivos de la UE en materia de energías renovables, teniendo en cuenta los criterios para determinar las materias primas con riesgo elevado de CIUT y los criterios para certificar los biocombustibles con bajo riesgo de CIUT, sin definir otras materias primas como materias primas con riesgo elevado de CIUT ni someter otros biocombustibles similares a los criterios de bajo riesgo de CIUT, y al imponer los criterios de sostenibilidad y los criterios de reducción de las emisiones de GEI, las medidas en litigio parecen discriminar entre el aceite de palma y los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite importados y los productos similares originarios de la UE, en infracción del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994; y
- xvii. al adoptar los criterios enunciados en los artículos 3 a 5 del Reglamento Delegado 2019/807, la Unión Europea parece no haber aplicado la RED II de manera razonable, imparcial y uniforme, en infracción del párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.

D. Fundamentos de derecho de la reclamación con respecto a las medidas de los Estados miembros

- 35. Al hacer que los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite no puedan acogerse a las reducciones del impuesto sobre el combustible, las medidas francesas discriminan a los

biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite, principalmente importados en la Unión Europea, en favor de los biocombustibles basados en otros cultivos que se producen en la Unión Europea o se importan.

36. Al establecer reducciones del impuesto sobre el combustible para biocombustibles producidos a partir de materias primas específicas, Francia condona efectivamente ingresos públicos que en otro caso se percibirían y con ello otorga un beneficio a los productores de esos biocombustibles. Al excluir a los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite de esas reducciones fiscales, el impuesto francés sobre el combustible está diseñado y funciona de una manera que obstaculiza y desplaza las importaciones de biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite procedentes de Indonesia en el mercado francés. El impuesto francés sobre el combustible también da lugar a la pérdida de ventas de los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite procedentes de Indonesia en el mercado francés.
37. En consecuencia, las medidas de los Estados miembros como el impuesto francés sobre el combustible parecen ser incompatibles con el GATT de 1994 y el Acuerdo SMC:
- i. al hacer que los biocombustibles basados en cultivos oleaginosos puedan acogerse a las reducciones del impuesto sobre el combustible pero excluir a los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite de esas reducciones, dichas medidas parecen discriminar entre los biocombustibles similares originarios de terceros países, en infracción del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994;
 - ii. al hacer que los biocombustibles basados en cultivos oleaginosos puedan acogerse a las reducciones del impuesto sobre el combustible pero excluir a los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite de esas reducciones, dichas medidas parecen discriminar entre los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite importados y otros biocombustibles de origen nacional, en infracción del párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994; y
 - iii. al hacer que los biocombustibles basados en cultivos oleaginosos puedan acogerse a las reducciones del impuesto sobre el combustible pero excluir a los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite de esas reducciones, dichas medidas parecen equivaler a una subvención en el sentido del párrafo 1 a) ii) del artículo 1 del Acuerdo SMC, que otorga un beneficio a los productores de biocombustibles distintos de los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite, es específica en el sentido del artículo 2 del Acuerdo SMC y tiene un efecto desfavorable en los intereses de Indonesia y que, en particular, constituye un perjuicio grave para los intereses de Indonesia de conformidad con el apartado c) del artículo 5 del Acuerdo SMC, en apariencia contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 1 b) del artículo 3 y el artículo 5 del Acuerdo SMC.
38. Indonesia se reserva el derecho a plantear cuestiones con respecto a otras medidas de los Estados miembros de la UE relativas a la RED II durante las consultas y en cualquier futura solicitud de establecimiento de un grupo especial.

E. Conclusión

39. Indonesia considera que esas medidas parecen anular o menoscabar las ventajas resultantes para ella directa o indirectamente de los acuerdos abarcados mencionados.
40. Indonesia se reserva el derecho a plantear otras cuestiones en el curso de las consultas y en cualquier futura solicitud de establecimiento de un grupo especial.
41. Indonesia espera con interés la respuesta de la Unión Europea a la presente solicitud y la fijación de una fecha mutuamente aceptable para la celebración de consultas.
-