



UNIÓN EUROPEA - DERECHOS COMPENSATORIOS SOBRE LAS IMPORTACIONES DE BIODIÉSEL PROCEDENTES DE INDONESIA

INFORME DEL GRUPO ESPECIAL

*ICC suprimida donde se indica [[***]]*

ÍNDICE

1 INTRODUCCIÓN	16
1.1 Reclamación de Indonesia	16
1.2 Establecimiento y composición del Grupo Especial	16
1.3 Actuaciones del Grupo Especial	16
2 ELEMENTOS DE HECHO	17
3 SOLICITUDES DE CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES.....	17
4 ARGUMENTOS DE LAS PARTES	18
5 ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS	18
6 REEXAMEN INTERMEDIO	18
7 CONSTATAIONES.....	18
7.1 Introducción	18
7.2 Principios generales relativos a la interpretación de los tratados, la norma de examen y la carga de la prueba	19
7.2.1 Interpretación de los tratados	19
7.2.2 Norma de examen	19
7.2.3 Carga de la prueba	20
7.3 La determinación de la Comisión de que el Gobierno de Indonesia otorga una subvención sujeta a medidas compensatorias a los productores de biodiésel a través del OPPF	20
7.3.1 Introducción.....	20
7.3.2 Elementos de hecho relativos al funcionamiento del OPPF y las determinaciones de la Comisión.....	21
7.3.3 Alegaciones relativas a la caracterización que hizo la Comisión de los desembolsos del OPPF como contribuciones financieras a los productores de biodiésel	22
7.3.3.1 La cuestión de si la Comisión incurrió en error al constatar que los desembolsos del OPPF a los productores de biodiésel entrañan una contribución financiera de un Gobierno u organismo público	23
7.3.3.2 La cuestión de si la Comisión incurrió en error al caracterizar los pagos del OPPF como "donaciones" a los productores de biodiésel en el sentido del artículo 1.1 a) 1) i) del Acuerdo SMC.....	29
7.3.4 La cuestión de si la Comisión determinó indebidamente que los desembolsos del OPPF otorgaban un beneficio a los productores de biodiésel indonesios	36
7.3.4.1 La norma aplicable para determinar la existencia de un beneficio en el caso de donaciones.....	36
7.3.4.2 Evaluación	37
7.3.5 La cuestión de si la Comisión incurrió en error al asignar las cuantías de la subvención del OPPF o al no ajustar correctamente la cuantía de la subvención	40
7.3.5.1 La cuestión de si la Comisión incurrió en error al asignar las cuantías de la subvención del OPPF a las exportaciones de biodiésel	41
7.3.5.2 La cuestión de si la Comisión incurrió en error al no ajustar la cuantía de la subvención para tener en cuenta los descuentos y los costos de transporte y de crédito	43
7.3.6 La cuestión de si la Comisión incurrió en error al determinar que el OPPF era específico ...	46
7.3.7 Conclusión	49

7.4 La determinación de la Comisión de que el Gobierno de Indonesia otorga una subvención sujeta a medidas compensatorias a los productores de biodiésel mediante el suministro de aceite de palma en bruto	50
7.4.1 Introducción.....	50
7.4.2 La cuestión de si la Comisión estableció que la intervención del Gobierno de Indonesia en el mercado de aceite de palma en bruto constituye una contribución financiera en el sentido del artículo 1.1 a) 1) iv) del Acuerdo SMC.	51
7.4.2.1 Constataciones de la Comisión relativas a la existencia de "encomienda u orden"	52
7.4.2.2 Evaluación	56
7.4.2.3 La alegación adicional de Indonesia de que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 1.1 a) 1) iv) al no establecer que el supuesto suministro de aceite de palma en bruto es una función que "normalmente incumbiría[]" al Gobierno.....	67
7.4.3 La cuestión de si la Comisión estableció que el Gobierno de Indonesia proporciona sostenimiento de los "ingresos" o de los "precios" a los productores de biodiésel indonesios.....	68
7.4.3.1 Constataciones de la Comisión relativas al "sostenimiento de los ingresos o de los precios"	68
7.4.3.2 Evaluación	70
7.4.4 La cuestión de si la Comisión incurrió en error al determinar que el suministro de aceite de palma en bruto otorgaba un beneficio a los productores indonesios de biodiésel.....	74
7.4.5 La cuestión de si la Comisión incurrió en error en su determinación de especificidad en relación con el suministro de aceite de palma en bruto	75
7.4.6 La cuestión de si el recurso de la Comisión a los hechos de que tenía conocimiento fue incompatible con el artículo 12.7 del Acuerdo SMC	75
7.4.6.1 Hechos procesales pertinentes.....	76
7.4.6.2 Las explicaciones de la Comisión relativas a su decisión de recurrir a los hechos de que tenía conocimiento y sus constataciones basadas en los hechos de que tenía conocimiento	77
7.4.6.3 La cuestión de si Indonesia ha establecido que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 12.7 del Acuerdo SMC	78
7.4.6.3.1 La cuestión de si la Comisión recurrió indebidamente a los hechos de que tenía conocimiento en relación con la información relativa a PTPN.....	78
7.4.6.3.2 La cuestión de si la Comisión formuló indebidamente determinaciones en relación con los proveedores independientes de aceite de palma en bruto sobre la base de los hechos de que tenía conocimiento.....	83
7.4.6.3.2.1 ¿Recurrió la Comisión a los hechos de que tenía conocimiento con respecto a información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto?	84
7.4.6.3.2.2 ¿Recurrió la Comisión a los hechos de que tenía conocimiento por el motivo de que supuestamente el Gobierno de Indonesia no se aseguró de la presentación de información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto?	86
7.4.6.3.2.3 ¿Incurrió en error la Comisión al recurrir a los hechos de que tenía conocimiento por el motivo de que el Gobierno de Indonesia no se aseguró de la presentación de información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto?	87
7.4.6.3.3 La cuestión de si la Comisión prescindió indebidamente de información presentada por los proveedores independientes de aceite de palma en bruto.....	93
7.4.7 Conclusión	93
7.5 La determinación de la Comisión de que las importaciones de biodiésel procedentes de Indonesia causan una amenaza de daño importante a los productores de biodiésel de la UE.....	94
7.5.1 Introducción.....	94

7.5.2 Alegaciones relativas al examen por la Comisión de la repercusión de las importaciones indonesias en los precios de los productos nacionales similares	95
7.5.2.1 Alegaciones relativas al examen por la Comisión de los efectos en los precios	95
7.5.2.2 Elementos de hecho de la determinación de la Comisión	95
7.5.2.3 Principales argumentos de las partes	97
7.5.2.4 La cuestión de si la Comisión examinó objetivamente la existencia de una significativa subvaloración de precios	99
7.5.2.4.1 La relación entre los métodos de la Comisión para examinar la subvaloración de precios	100
7.5.2.4.2 Comparabilidad de los precios	101
7.5.2.4.3 Carácter significativo y representatividad de la muestra de las ventas de la UE	107
7.5.2.4.4 Observaciones sobre los métodos 2 y 3	110
7.5.2.4.5 Conclusión	113
7.5.2.5 La cuestión de si la Comisión examinó objetivamente la existencia de una significativa reducción de precios	113
7.5.3 Alegaciones relativas al examen del estado de la rama de producción de la UE	118
7.5.3.1 Introducción	118
7.5.3.2 Elementos de hecho del análisis de la Comisión	118
7.5.3.3 Principales argumentos de las partes	120
7.5.3.4 La cuestión de si la Comisión consideró objetivamente el estado de la rama de producción de la UE	122
7.5.4 Alegaciones relativas a la evaluación por la Comisión de la existencia de una amenaza de daño importante	127
7.5.4.1 Alegación de Indonesia relativa a los factores en apoyo de la existencia de una amenaza de daño importante	128
7.5.4.1.1 La evaluación por la Comisión de los factores de amenaza de daño importante	128
7.5.4.1.2 La cuestión de si la Comisión incumplió su obligación en su examen de los factores de amenaza	129
7.5.4.1.3 Naturaleza de las supuestas subvenciones y los efectos que es probable tengan esas subvenciones en el comercio	131
7.5.4.1.3.1 Naturaleza de los pagos del OPPF y del régimen de zonas francas y sus probables efectos en el comercio	132
7.5.4.1.3.2 Naturaleza del suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada, y sus probables efectos en el comercio	134
7.5.4.1.4 Tasa significativa de incremento de las importaciones subvencionadas	135
7.5.4.1.5 Suficiente capacidad libremente disponible y capacidad de absorción de terceros países	140
7.5.4.1.5.1 Repercusión de la obligación B30 en la capacidad excedentaria	141
7.5.4.1.5.2 Ubicación geográfica remota de determinadas instalaciones de producción de biodiésel	145
7.5.4.1.5.3 Utilización de líneas de producción de biodiésel para fabricar otros productos	146
7.5.4.1.5.4 Disponibilidad de China como mercado de exportación alternativo	147
7.5.4.1.5.5 Nivel de precios de las importaciones subvencionadas	148
7.5.4.1.6 La cuestión de si la determinación de la Comisión, basada en todos los factores de amenaza juntos, es compatible con el artículo 15.7 del Acuerdo SMC	150

7.5.4.2	La cuestión de si la Comisión identificó una modificación pertinente de las circunstancias en el sentido del artículo 15.7 del Acuerdo SMC	152
7.5.5	Alegaciones relativas a la determinación de la existencia de una relación causal y la evaluación de otros factores de que se tenía conocimiento realizadas por la Comisión	154
7.5.5.1	Elementos de hecho del análisis por la Comisión de la relación causal.....	154
7.5.5.2	Principales argumentos de las partes.....	155
7.5.5.3	La cuestión de si la Comisión evaluó adecuadamente la existencia de una relación causal y tuvo en cuenta otros factores de que tenía conocimiento causantes de daño	156
7.5.6	Alegaciones de que la Comisión no actuó con "especial cuidado" en la aplicación de las medidas compensatorias	158
7.5.7	Conclusión	158
7.6	El rechazo por la Comisión de una oferta de compromiso en materia de precios	158
7.6.1	La decisión de la Comisión de rechazar la oferta voluntaria de compromiso en materia de precios de Wilmar	159
7.6.2	La cuestión de si la Comisión incurrió en error al rechazar la oferta de compromiso en materia de precios de Wilmar.....	159
7.6.2.1	El número de exportadores abarcado por las dos ofertas de compromiso	160
7.6.2.2	La adecuación del precio mínimo de importación propuesto	161
7.6.2.3	¿Ha demostrado Indonesia que la Comisión no concedió la misma "ventaja" al biodiésel indonesio?	162
7.7	La cuestión de si la Comisión no facilitó resúmenes no confidenciales significativos de las comunicaciones de los productores de la UE.....	162
7.7.1	Antecedentes fácticos.....	163
7.7.2	¿Omitió la Comisión exigir resúmenes no confidenciales significativos?	163
7.7.2.1	Productor de la UE Masol	164
7.7.2.2	Productores de la UE Saipol y Verbio	164
7.8	La cuestión de si la Comisión no facilitó la información necesaria relativa al análisis de los efectos sobre los precios	166
8	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN.....	167

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A

DOCUMENTOS DEL GRUPO ESPECIAL

Índice		Página
Anexo A-1	Procedimiento de trabajo del Grupo Especial	4
Anexo A-2	Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial relativo a la información comercial confidencial	12
Anexo A-3	Reexamen intermedio	14

ANEXO B

ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Índice		Página
Anexo B-1	Resumen integrado de los argumentos de Indonesia	45
Anexo B-2	Resumen integrado de los argumentos de la Unión Europea	57

ANEXO C

ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

Índice		Página
Anexo C-1	Resumen integrado de los argumentos de la Argentina	79
Anexo C-2	Resumen integrado de los argumentos de Australia	83
Anexo C-3	Resumen integrado de los argumentos del Canadá	86
Anexo C-4	Resumen integrado de los argumentos del Japón	90
Anexo C-5	Resumen integrado de los argumentos de la Federación de Rusia	96
Anexo C-6	Resumen integrado de los argumentos del Reino Unido	100
Anexo C-7	Resumen integrado de los argumentos de los Estados Unidos	106

ASUNTOS CITADOS EN EL PRESENTE INFORME

Título abreviado	Título completo y referencia
Argentina - Baldosas de cerámica	Informe del Grupo Especial, Argentina - Medidas antidumping definitivas aplicadas a las importaciones de baldosas de cerámica para el suelo procedentes de Italia, WT/DS189/R , adoptado el 5 de noviembre de 2001
Argentina - Derechos antidumping sobre los pollos	Informe del Grupo Especial, Argentina - Derechos antidumping definitivos sobre los pollos procedentes del Brasil, WT/DS241/R , adoptado el 19 de mayo de 2003
Canadá - Aeronaves	Informe del Órgano de Apelación, Canadá - Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles, WT/DS70/AB/R , adoptado el 20 de agosto de 1999
CE - Accesorios de tubería	Informe del Órgano de Apelación, Comunidades Europeas - Derechos antidumping sobre los accesorios de tubería de fundición maleable procedentes del Brasil, WT/DS219/AB/R , adoptado el 18 de agosto de 2003
CE - Banano III	Informes del Grupo Especial, Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos, WT/DS27/R/ECU (Ecuador) / WT/DS27/R/GTM , WT/DS27/R/HND (Guatemala y Honduras) / WT/DS27/R/MEX (México) / WT/DS27/R/USA (Estados Unidos), adoptados el 25 de septiembre de 1997, modificados por el informe del Órgano de Apelación WT/DS27/AB/R
CE - Elementos de fijación (China)	Informe del Órgano de Apelación, Comunidades Europeas - Medidas antidumping definitivas sobre determinados elementos de fijación de hierro o acero procedentes de China, WT/DS397/AB/R , adoptado el 28 de julio de 2011
CE - Elementos de fijación (China)	Informe del Grupo Especial, Comunidades Europeas - Medidas antidumping definitivas sobre determinados elementos de fijación de hierro o acero procedentes de China, WT/DS397/R y Corr.1, adoptado el 28 de julio de 2011, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS397/AB/R
CE - Elementos de fijación (China) (artículo 21.5 - China)	Informe del Órgano de Apelación, Comunidades Europeas - Medidas antidumping definitivas sobre determinados elementos de fijación de hierro o acero procedentes de China - Recurso de China al párrafo 5 del artículo 21 del ESD, WT/DS397/AB/RW y Add.1, adoptado el 12 de febrero de 2016
CE - Hormonas	Informe del Órgano de Apelación, Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas), WT/DS26/AB/R , WT/DS48/AB/R , adoptado el 13 de febrero de 1998
CE - Ropa de cama (artículo 21.5 - India)	Informe del Grupo Especial, Comunidades Europeas - Derechos antidumping sobre las importaciones de ropa de cama de algodón originarias de la India - Recurso de la India al párrafo 5 del artículo 21 del ESD, WT/DS141/RW , adoptado el 24 de abril de 2003, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS141/AB/RW
CE - Salmón (Noruega)	Informe del Grupo Especial, Comunidades Europeas - Medida antidumping sobre el salmón de piscifactoría procedente de Noruega, WT/DS337/R , adoptado el 15 de enero de 2008, y Corr.1
CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles	Informe del Órgano de Apelación, Comunidades Europeas y determinados Estados miembros - Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles, WT/DS316/AB/R , adoptado el 1º de junio de 2011
CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles	Informe del Grupo Especial, Comunidades Europeas y determinados Estados miembros - Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles, WT/DS316/R , adoptado el 1º de junio de 2011, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS316/AB/R
China - Aparatos de rayos X	Informe del Grupo Especial, China - Derechos antidumping definitivos sobre los aparatos de rayos X para inspecciones de seguridad procedentes de la Unión Europea, WT/DS425/R y Add.1, adoptado el 24 de abril de 2013
China - Automóviles (Estados Unidos)	Informe del Grupo Especial, China - Medidas en materia de derechos antidumping y compensatorios sobre determinados automóviles procedentes de los Estados Unidos, WT/DS440/R y Add.1, adoptado el 18 de junio de 2014
China - GOES	Informe del Órgano de Apelación, China - Derechos compensatorios y antidumping sobre el acero magnético laminado plano de grano orientado procedente de los Estados Unidos, WT/DS414/AB/R , adoptado el 16 de noviembre de 2012
China - GOES	Informe del Grupo Especial, China - Derechos compensatorios y antidumping sobre el acero magnético laminado plano de grano orientado procedente de los Estados Unidos, WT/DS414/R y Add.1, adoptado el 16 de noviembre de 2012, confirmado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS414/AB/R

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>China - GOES (artículo 21.5 - Estados Unidos)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>China - Derechos compensatorios y antidumping sobre el acero magnético laminado plano de grano orientado procedente de los Estados Unidos - Recurso de los Estados Unidos al párrafo 5 del artículo 21 del ESD</i> , WT/DS414/RW y Add.1, adoptado el 31 de agosto de 2015
<i>China - Medidas antidumping sobre el acero inoxidable (Japón)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>China - Medidas antidumping sobre productos de acero inoxidable procedentes del Japón</i> , WT/DS601/R y Add.1, adoptado el 28 de julio de 2023
<i>China - Pasta de celulosa</i>	Informe del Grupo Especial, <i>China - Medidas antidumping relativas a las importaciones de pasta de celulosa procedentes del Canadá</i> , WT/DS483/R y Add.1, adoptado el 22 de mayo de 2017
<i>China - Productos de pollo de engorde</i>	Informe del Grupo Especial, <i>China - Medidas en materia de derechos antidumping y compensatorios sobre los productos de pollo de engorde procedentes de los Estados Unidos</i> , WT/DS427/R y Add.1, adoptado el 25 de septiembre de 2013
<i>China - Tubos de altas prestaciones (Japón)/China - Tubos de altas prestaciones (UE)</i>	Informes del Órgano de Apelación, <i>China - Medidas por las que se imponen derechos antidumping a los tubos sin soldadura (sin costura) de acero inoxidable para altas prestaciones procedentes del Japón / China - Medidas por las que se imponen derechos antidumping a los tubos sin soldadura (sin costura) de acero inoxidable para altas prestaciones procedentes de la Unión Europea</i> , WT/DS454/AB/R y Add.1 / WT/DS460/AB/R y Add.1, adoptados el 28 de octubre de 2015
<i>Corea - Barras de acero inoxidable</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Corea - Examen por extinción de los derechos antidumping sobre las barras de acero inoxidable</i> , WT/DS553/R y Add.1, distribuido a los Miembros de la OMC el 30 de noviembre de 2020, apelado el 22 de enero de 2021
<i>Corea - Determinado papel</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Corea - Derechos antidumping sobre las importaciones de determinado papel procedentes de Indonesia</i> , WT/DS312/R , adoptado el 28 de noviembre de 2005
<i>Corea - Embarcaciones comerciales</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Corea - Medidas que afectan al comercio de embarcaciones comerciales</i> , WT/DS273/R , adoptado el 11 de abril de 2005
<i>Egipto - Barras de refuerzo de acero</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Egipto - Medidas antidumping definitivas aplicadas a las barras de refuerzo de acero procedentes de Turquía</i> , WT/DS211/R , adoptado el 1º de octubre de 2002
<i>Estados Unidos - Aceitunas negras procedentes de España</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios sobre las aceitunas negras procedentes de España</i> , WT/DS577/R y Add.1, adoptado el 20 de diciembre de 2021
<i>Estados Unidos - Acero al carbono (India)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas compensatorias sobre determinados productos planos de acero al carbono laminado en caliente procedentes de la India</i> , WT/DS436/AB/R , adoptado el 19 de diciembre de 2014
<i>Estados Unidos - Acero laminado en caliente</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas antidumping sobre determinados productos de acero laminado en caliente procedentes del Japón</i> , WT/DS184/AB/R , adoptado el 23 de agosto de 2001
<i>Estados Unidos - Algodón americano (upland)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Subvenciones al algodón americano (upland)</i> , WT/DS267/R y Add.1 a Add.3, adoptado el 21 de marzo de 2005, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS267/AB/R
<i>Estados Unidos - Camisas y blusas de lana</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India</i> , WT/DS33/AB/R , adoptado el 23 de mayo de 1997, y Corr.1
<i>Estados Unidos - Chapas de acero</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Aplicación de medidas antidumping y compensatorias a las chapas de acero procedentes de la India</i> , WT/DS206/R , adoptado el 29 de julio de 2002
<i>Estados Unidos - Cordero</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia</i> , WT/DS177/AB/R , WT/DS178/AB/R , adoptado el 16 de mayo de 2001
<i>Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios definitivos sobre determinados productos procedentes de China</i> , WT/DS379/AB/R , adoptado el 25 de marzo de 2011
<i>Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios definitivos sobre determinados productos procedentes de China</i> , WT/DS379/R , adoptado el 25 de marzo de 2011, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS379/AB/R
<i>Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles (segunda reclamación)</i> , WT/DS353/AB/R , adoptado el 23 de marzo de 2012

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los semiconductores para memorias dinámicas de acceso aleatorio (DRAM) procedentes de Corea</i> , WT/DS296/AB/R , adoptado el 20 de julio de 2005
<i>Estados Unidos - Lavadoras</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas antidumping y compensatorias sobre lavadoras de gran capacidad para uso doméstico procedentes de Corea</i> , WT/DS464/AB/R y Add.1, adoptado el 26 de septiembre de 2016
<i>Estados Unidos - Lavadoras</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medidas antidumping y compensatorias sobre lavadoras de gran capacidad para uso doméstico procedentes de Corea</i> , WT/DS464/R y Add.1, adoptado el 26 de septiembre de 2016, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS464/AB/R
<i>Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medidas que tratan como subvenciones las limitaciones de las exportaciones</i> , WT/DS194/R y Corr.1, adoptado el 23 de agosto de 2001
<i>Estados Unidos - Madera blanda IV</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Determinación definitiva en materia de derechos compensatorios con respecto a determinada madera blanda procedente del Canadá</i> , WT/DS257/AB/R , adoptado el 17 de febrero de 2004
<i>Estados Unidos - Madera blanda IV</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Determinación definitiva en materia de derechos compensatorios con respecto a determinada madera blanda procedente del Canadá</i> , WT/DS257/R , adoptado el 17 de febrero de 2004, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS257/AB/R
<i>Estados Unidos - Madera blanda VI</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Investigación de la Comisión de Comercio Internacional respecto de la madera blanda procedente del Canadá</i> , WT/DS277/R , adoptado el 26 de abril de 2004
<i>Estados Unidos - Madera blanda VI (artículo 21.5 - Canadá)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Investigación de la Comisión de Comercio Internacional respecto de la madera blanda procedente del Canadá - Recurso del Canadá al párrafo 5 del artículo 21 del ESD</i> , WT/DS277/AB/RW , adoptado el 9 de mayo de 2006, y Corr.1
<i>Estados Unidos - Madera blanda VII</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medidas compensatorias sobre la madera blanda procedente del Canadá</i> , WT/DS533/R y Add.1, distribuido a los Miembros de la OMC el 24 de agosto de 2020, apelado el 28 de septiembre de 2020
<i>Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medidas en materia de derechos compensatorios sobre determinados productos procedentes de China</i> , WT/DS437/R y Add.1, adoptado el 16 de enero de 2015, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS437/AB/R
<i>Estados Unidos - Papel estucado o cuché (Indonesia)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medidas antidumping y compensatorias sobre determinado papel estucado o cuché procedente de Indonesia</i> , WT/DS491/R y Add.1, adoptado el 22 de enero de 2018
<i>Estados Unidos - Papel supercalandrado</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medidas compensatorias sobre el papel supercalandrado procedente del Canadá</i> , WT/DS505/R y Add.1, adoptado el 5 de marzo de 2020, confirmado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS505/AB/R
<i>Estados Unidos - Plomo y bismuto II</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Establecimiento de derechos compensatorios sobre determinados productos de acero al carbono aleado con plomo y bismuto y laminado en caliente originarios del Reino Unido</i> , WT/DS138/AB/R , adoptado el 7 de junio de 2000
<i>Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero</i> , WT/DS248/AB/R , WT/DS249/AB/R , WT/DS251/AB/R , WT/DS252/AB/R , WT/DS253/AB/R , WT/DS254/AB/R , WT/DS258/AB/R , WT/DS259/AB/R , adoptado el 10 de diciembre de 2003
<i>Estados Unidos - Tubos y tuberías (Turquía)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medidas compensatorias relativas a determinados tubos y tuberías procedentes de Turquía</i> , WT/DS523/R y Add.1, distribuido a los Miembros de la OMC el 18 de diciembre de 2018, apelado el 25 de enero de 2019
<i>Guatemala - Cemento II</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Guatemala - Medida antidumping definitiva aplicada al cemento Portland gris procedente de México</i> , WT/DS156/R , adoptado el 17 de noviembre de 2000
<i>India - Azúcar y caña de azúcar</i>	Informes de los Grupos Especiales, <i>India - Medidas relativas al azúcar y la caña de azúcar</i> , WT/DS580/R y Add.1 (Australia) / WT/DS579/R y Add.1 (Brasil) / WT/DS581/R y Add.1 (Guatemala), distribuidos a los Miembros de la OMC el 14 de diciembre de 2021, apelados el 24 de diciembre de 2021

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>Japón - Bebidas alcohólicas II</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas</i> , WT/DS8/AB/R , WT/DS10/AB/R , WT/DS11/AB/R , adoptado el 1º de noviembre de 1996
<i>Marruecos - Acero laminado en caliente (Turquía)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Marruecos - Medidas antidumping sobre determinado acero laminado en caliente procedente de Turquía</i> , WT/DS513/R y Add.1, adoptado el 8 de enero de 2020; Marruecos desistió de la apelación, según se refleja en el informe del Órgano de Apelación WT/DS513/AB/R
<i>México - Jarabe de maíz</i>	Informe del Grupo Especial, <i>México - Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa (JMAF) procedente de los Estados Unidos</i> , WT/DS132/R , adoptado el 24 de febrero de 2000, y Corr.1
<i>México - Medidas antidumping sobre el arroz</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>México - Medidas antidumping definitivas sobre la carne de bovino y el arroz, Reclamación con respecto al arroz</i> , WT/DS295/AB/R , adoptado el 20 de diciembre de 2005
<i>México - Medidas antidumping sobre el arroz</i>	Informe del Grupo Especial, <i>México - Medidas antidumping definitivas sobre la carne de bovino y el arroz, Reclamación con respecto al arroz</i> , WT/DS295/R , adoptado el 20 de diciembre de 2005, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS295/AB/R
<i>Pakistán - Películas BOPP (EAU)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Pakistán - Medidas antidumping sobre las películas de polipropileno orientado biaxialmente procedentes de los Emiratos Árabes Unidos</i> , WT/DS538/R y Add.1, distribuido a los Miembros de la OMC el 18 de enero de 2021, apelado el 22 de febrero de 2021
<i>República Dominicana - Medidas antidumping sobre barras de acero (Costa Rica)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>República Dominicana - Medidas antidumping sobre barras de acero corrugadas</i> , WT/DS605/R y Add.1, distribuido a los Miembros de la OMC el 27 de julio de 2023, apelado el 18 de septiembre de 2023
<i>Tailandia - Vigas doble T</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Tailandia - Derechos antidumping sobre los perfiles de hierro y acero sin alear y vigas doble T procedentes de Polonia</i> , WT/DS122/AB/R , adoptado el 5 de abril de 2001
<i>UE - Aceite de palma (Indonesia)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Unión Europea - Determinadas medidas relativas al aceite de palma y los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite</i> , WT/DS593/R y Add.1, distribuido a los Miembros de la OMC el 10 de enero de 2025
<i>UE - Alcoholes grasos (Indonesia)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Unión Europea - Medidas antidumping sobre las importaciones de determinados alcoholes grasos procedentes de Indonesia</i> , WT/DS442/AB/R y Add.1, adoptado el 29 de septiembre de 2017
<i>UE - Biodiésel (Indonesia)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Unión Europea - Medidas antidumping sobre el biodiésel procedente de Indonesia</i> , WT/DS480/R y Add.1, adoptado el 28 de febrero de 2018
<i>UE - Calzado (China)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Unión Europea - Medidas antidumping sobre determinado calzado procedente de China</i> , WT/DS405/R , adoptado el 22 de febrero de 2012
<i>UE - PET (Pakistán)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Unión Europea - Medidas compensatorias sobre determinado tereftalato de polietileno procedente del Pakistán</i> , WT/DS486/R y Add.1, adoptado el 28 de mayo de 2018, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS486/AB/R
<i>UE y determinados Estados miembros - Aceite de palma (Malasia)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Unión Europea y determinados Estados miembros - Determinadas medidas relativas al aceite de palma y los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite</i> , WT/DS600/R y Add.1, adoptado el 26 de abril de 2024

PRUEBAS DOCUMENTALES MENCIONADAS EN EL PRESENTE INFORME

Prueba documental	Título abreviado	Descripción/título completo
EU-2 (traducción al inglés)	Reglamento Presidencial 61/2015	Regulation of the President of the Republic of Indonesia No. 61 of 2015 concerning collection and use of oil palm plantation fund (25 May 2015), submitted by the GOI to the Commission as exhibit GOI-BSF-2 (Indonesian original and English translation)
EU-3 (traducción al inglés)	Reglamento N° 133/PMK.05/2015 del Ministerio de Hacienda	Regulation of the Minister of Finance of the Republic of Indonesia No 133/PMK.05/2015 concerning general agency service rates of the OPPF management agency at the Ministry of Finance (14 July 2015) (Indonesian original and English translation)
EU-4 (traducción al inglés)	Reglamento Presidencial 24/2016	Regulation of the President of the Republic of Indonesia No. 24 of 2016 concerning amendment to Regulation of the President of the Republic of Indonesia No. 61 of 2015 concerning collection and use of oil palm plantation fund (15 March 2016), submitted by the GOI to the Commission as exhibit GOI-BSF-3 (Indonesian original and English translation)
EU-5 (traducción al inglés)	Reglamento N° 26/2016 del MEMR	Regulation of the Minister of Energy and Mineral Resources of the Republic of Indonesia No 26 of 2016 concerning procurement and utilization of biodiesel biofuel in the framework of financing by the OPPF management agency (10 October 2016), submitted by the GOI to the Commission as exhibit GOI-BSF -5 (Indonesian original and English translation)
EU-6 (traducción al inglés)	Decreto 2026/2017 del MEMR	Decree of the Minister of Energy and Mineral Resources of the Republic of Indonesia No 2026 K/12/MEM/2017 concerning amendment to the Decree of the Minister of Energy and Mineral Resources No 6034 K/12/MEM/2016 concerning market index prices for biocombustible mixed into fuel oil (5 May 2017) (Indonesian original and English translation)
EU-7 (traducción al inglés)	Reglamento Presidencial 66/2018	Regulation of the President of the Republic of Indonesia No. 66 of 2018 concerning second amendment of Regulation of the President of the Republic of Indonesia No. 61 of 2015 concerning collection and use of oil palm plantation fund (15 August 2018), submitted by the GOI to the Commission as exhibit GOI-BSF-4 (Indonesian original and English translation)
EU-11	Cuestionario del apéndice B	Appendix B to the government questionnaire, titled "Information in relation to producers and distributors of palm oil (CPO), which provided palm oil to the biodiesel industry"
EU-35 (traducción al inglés)	Reglamento N° 12/2015 del MEMR	Regulation of the Minister of Energy and Mineral Resources of the Republic of Indonesia No 12 of 2015 concerning third amendment to Regulation of the Minister of Energy and Mineral Resources No 32 of 2008 concerning provision, utilization, and the trading procedures for vegetable fuel (biofuel) as other fuel (18 de marzo de 2015) (Indonesian original and English translation)
EU-47	Contrato entre el organismo de gestión del OPPF y un productor de biodiésel	Biodiesel procurement financing agreement for the period November 2017 - April 2018, between the OPPF management agency (BPDPKS) and an Indonesian biodiesel producer (English translation)
EU-50 (ICC)	Informe de verificación correspondiente a Wilmar	Commission's mission report of verification visit for Wilmar
EU-55 (ICC)	Divulgaciones de cálculos de subvaloración	Methodology for calculation of the provisional undercutting margins, annex 2 in the provisional disclosure; Methodology for calculation of the definitive undercutting margins, annex 2 in the final disclosure
EU-56 (ICC)	Información sobre refinerías	Information materials collected by the Commission regarding certain refineries
EU-57 (ICC)	Información sobre comerciantes	Information materials collected by the Commission regarding certain traders involved in refining
EU-67 (ICC)	Respuesta del EBB a preguntas sobre la evolución posterior al PI	EBB's response to list B of the post-IP questions (6 September 2019)
EU-69	Divulgación final	General final disclosure document (4 October 2019)

Prueba documental	Título abreviado	Descripción/título completo
EU-72	Observaciones del Gobierno de Indonesia relativas a la respuesta del EBB a preguntas sobre la evolución posterior al PI	GOI's comments on EBB's response to list B of the post-IP questions (16 September 2019)
EU-74	Respuestas de Masol, Saipol y Verbio a preguntas sobre la evolución posterior al PI (versión de libre acceso)	Masol's response to list A of the post-IP questions (6 September 2019) (open version); Saipol's response to list A of the post-IP questions (13 September 2019) (open version); and Verbio's response to list A of the post-IP questions (10 September 2019) (open version)
EU-75 (ICC)	Contrato entre el organismo de gestión del OPPF y PT Wilmar Nabati Indonesia	Financing agreement for procurement of vegetable fuel types biodiesel for the period November 2017 - April 2018 between the OPPF management agency (BPDPKS) and PT Wilmar Nabati Indonesia
EU-79 (ICC)		Respuestas al Apéndice B de nueve proveedores de aceite de palma en bruto
EU-88 (ICC)	Anexos de la respuesta del EBB a preguntas sobre la evolución posterior al PI	Annexes to EBB's response to list B of the post-IP questionnaire (6 September 2019)
EU-102 (ICC)		Consejo Europeo del Biodiésel – correo electrónico posterior a la verificación <i>in situ</i>
EU-103 (ICC)		Informe de verificación de la Comisión Europea - Guvnor
EU-107 (ICC)		Desglose de las importaciones indonesias
EU-109	Anexo 3.h de la carta del Gobierno de Indonesia de 30 de agosto de 2019	Annex 3.h to the letter dated 30 August 2019 from the GOI to the Commission, enclosing outstanding annexes to PTPN's response to the appendix B questionnaire
IDN-1	Reglamento provisional	Commission Regulation (EU) No. 2019/1344 of 12 August 2019 imposing a provisional countervailing duty on imports of biodiesel originating in Indonesia, Official Journal of the European Union, L Series, No. 212/1 (13 August 2019)
IDN-2	Reglamento definitivo	Commission Regulation (EU) No. 2019/2092 of 28 November 2019 imposing a definitive countervailing duty on imports of biodiesel originating in Indonesia, Official Journal of the European Union, L Series, 317/42 (9 December 2019)
IDN-5	Carta de la Comisión al Gobierno de Indonesia (22 de mayo de 2019)	Letter dated 22 May 2019 from the Commission to the GOI indicating the intent to use Article 28 of the basic anti-subsidy Regulation (facts available)
IDN-6 (ICC)	Respuesta del Gobierno de Indonesia a la carta de la Comisión de 22 de mayo de 2019	GOI's response to the Commission's letter of 22 May 2019 indicating the intent to use Article 28 of the basic anti-subsidy Regulation (facts available) (5 June 2019)
IDN-7	Carta de deficiencias al Gobierno de Indonesia	Deficiency letter dated 1 March 2019 from the Commission to the GOI
IDN-8 (ICC)	Respuesta del Gobierno de Indonesia a la carta de deficiencias	GOI's response to the Commission's deficiency letter of 1 March 2019 (14 March 2019)
IDN-9 (ICC)	Observaciones de Wilmar relativas a la divulgación final	Wilmar's comments on the general final disclosure document (14 October 2019)
IDN-10 (ICC)	Observaciones de Wilmar relativas a la respuesta del EBB a preguntas sobre la evolución posterior al PI	Wilmar's comments on EBB's response to list B of the post-IP questions (16 September 2019)
IDN-11 (ICC)	Respuesta del Gobierno de Indonesia al cuestionario	GOI's response to government questionnaire, including exhibits (excerpts)
IDN-12 (ICC) ¹	Documentos del Gobierno de Indonesia correspondientes a la verificación	Compilation of exhibits provided by the GOI during the on-site verification of the GOI questionnaire response

¹ Esta prueba documental se ha presentado al Grupo Especial como un archivo PDF único que contiene múltiples documentos cuyas páginas no están numeradas consecutivamente. Por lo tanto, utilizamos la

Prueba documental	Título abreviado	Descripción/título completo
IDN-14 (ICC)	Información sobre derechos provisionales para Wilmar	Letter dated 23 July 2019 from the Commission to Wilmar providing information on the planned imposition of provisional duties (excerpts)
IDN-15	Preguntas sobre la evolución posterior al PI	Letter dated 13 August 2019 from the Commission to the EBB and the sampled EU biodiesel producers, enclosing lists A and B of questions concerning developments after the end of the investigation period
IDN-17	Observaciones del Gobierno de Indonesia sobre la divulgación provisional relativas a las constataciones de subvención	GOI's provisional disclosure comments on the findings on subsidization in Commission Regulation (EU) No. 2019/1344 of 12 August 2019 imposing a provisional countervailing duty on imports of biodiesel originating in Indonesia (28 August 2019)
IDN-18	Respuestas de productores de la UE al cuestionario de muestreo	Company A's response to the sampling questionnaire (stamped 4 December 2018); Saipol's response to the sampling questionnaire (stamped 30 November 2018); and Verbio's response to the sampling questionnaire (stamped 30 November 2018)
IDN-20	Reglamento relativo a la Argentina	Commission Regulation (EU) No. 2019/244 of 11 February 2019 imposing a definitive countervailing duty on imports of biodiesel originating in Argentina, Official Journal of the European Union, L Series, No. 40/1 (12 February 2019)
IDN-21	Decisión sobre el compromiso de la Argentina	Commission Regulation (EU) No. 2019/245 of 11 February 2019 accepting undertaking offers following the imposition of definitive countervailing duties on imports of biodiesel originating in Argentina, Official Journal of the European Union, L Series, No. 40/71 (12 February 2019)
IDN-22	Observaciones del Gobierno de Indonesia sobre la divulgación final	GOI's comments on the final general disclosure document (14 October 2019)
IDN-23	Observaciones del Gobierno de Indonesia sobre la divulgación provisional relativas a las constataciones de daño	GOI's provisional disclosure comments on the findings on injury in Commission Regulation (EU) No. 2019/1344 of 12 August 2019 imposing a provisional countervailing duty on imports of biodiesel originating in Indonesia (28 August 2019)
IDN-31	Observaciones de Wilmar sobre la divulgación provisional	Wilmar's comments on Commission Regulation (EU) No. 2019/1344 of 12 August 2019 imposing a provisional countervailing duty on imports of biodiesel originating in Indonesia (28 August 2019)
IDN-32	Carta de Wilmar de 10 de septiembre de 2019	Letter dated 10 September 2019 from Wilmar to the Commission regarding lack of transparency in the non-confidential version of Masol 's response to the post-IP development questions
IDN-33	Carta de Wilmar de 23 de septiembre de 2019	Letter dated 23 September 2019 from Wilmar to the Commission regarding lack of transparency in the non-confidential versions of the sampled EU producers " responses to the post-IP development questions
IDN-36 (ICC)	Carta del Gobierno de Indonesia de 28 de junio de 2019	Letter dated 28 June 2019 from the GOI to the Commission, enclosing the statement of the Ministry of Finance on tax allowances for biodiesel producers and PTPN's response to the appendix B and mini-questionnaire
IDN-37 (ICC)	Carta del Gobierno de Indonesia de 30 de agosto de 2019	Letter dated 30 August 2019 from the GOI to the Commission, enclosing outstanding annexes to PTPN 's response to the appendix B questionnaire
IDN-42 (ICC)	Información sobre ventas de PT Wilmar Bioenergi Indonesia	Summary of information on biodiesel sales in the domestic market by PT Wilmar Bioenergi Indonesia
IDN-45 (ICC) EU-46 (ICC)	Informe de verificación correspondiente al Gobierno de Indonesia	Commission's mission report of verification visit for GOI

Prueba documental	Título abreviado	Descripción/título completo
IDN-56 (ICC)	Observaciones de réplica de Wilmar relativas a la comunicación del EBB sobre la amenaza de daño	Wilmar's rebuttal of threat of injury allegations in EBB's submission of 29 April 2019 and comments on EBB's request for registration of imports (19 June 2019)
IDN-57	Respuesta del Gobierno de Indonesia a preguntas sobre la evolución posterior al PI	GOI's response to list B of questions concerning developments after the end of the investigation period, enclosed in the Commission's letter of 13 August 2019 to the EBB and the sampled EU biodiesel producers (6 September 2019)
IDN-58 (ICC)		Cifras de exportación de [[***]]
IDN-59 (ICC)		Respuesta de Wilmar al cuestionario de muestreo
IDN-60 (ICC)		Respuesta de PT Wilmar Bioenergi Indonesia al cuestionario para los exportadores
IDN-76 (ICC)		Cuenta auditada de PTPN correspondiente al año 2017
IDN-82	Observaciones de Wilmar relativas a la reclamación del EBB	Wilmar's comments on the EBB's complaint (17 January 2019)

ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE INFORME

Abreviaturas	Descripción
Acuerdo SMC	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
AKR	PT AKR Corporindo Tbk
CARBIO	Cámara Argentina de Biocombustibles
POFF	punto de obstrucción filtro frío
Comisión	Comisión Europea
CPO	aceite de palma en bruto
DFER	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
DFER II	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)
EBB	Consejo Europeo del Biodiésel
ESD	Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias
FAME	ésteres monoalquílicos de ácidos grasos
GAIN	Global Agricultural Information Network
GATT de 1994	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
ICC	información comercial confidencial
Masol	Masol Iberia Biofuel, S.L.U.
MEMR	Ministerio de Energía y Recursos Minerales
MOPS	Means of Platts Singapore
OMC	Organización Mundial del Comercio
OPPF	Fondo para la Plantación de Palma Aceitera
período considerado	período considerado para la determinación de la existencia de daño (1 de enero de 2015 - 30 de septiembre de 2018)
período de investigación	período objeto de investigación para determinar la existencia de subvención (1 de octubre de 2017 - 30 de septiembre de 2018)
Pertamina	PT Pertamina
EMP	éster metílico de aceite de palma
PMI	precio mínimo de importación
posterior al PI	posterior al período de investigación (1 de octubre de 2018 - 30 de junio de 2019)
PTPN	PT Perkebunan Nusantara
EMC	éster metílico de colza
EMS	éster metílico de soja
USDOC	Departamento de Comercio de los Estados Unidos
Verbio	Verbio Vereinigte BioEnergie AG
Wilmar	Wilmar Group, que incluye PT Wilmar Nabati Indonesia, PT Wilmar Bioenergi Indonesia, y Wilmar Trading Pte. Ltd.

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Reclamación de Indonesia

1.1. El 11 de agosto de 2023, Indonesia solicitó la celebración de consultas con la Unión Europea de conformidad con los artículos 1 y 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), el artículo 30 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC) y el artículo XXIII.1 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994) con respecto a las medidas y alegaciones que se exponen a continuación.²

1.2. Las consultas se celebraron el 4 de octubre de 2023.

1.2 Establecimiento y composición del Grupo Especial

1.3. El 13 de octubre de 2023, Indonesia solicitó el establecimiento de un grupo especial de conformidad con el artículo 6.2 del ESD, con el mandato uniforme.³ En su reunión de 27 de noviembre de 2023, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) estableció un grupo especial en respuesta a la solicitud presentada por Indonesia en el documento WT/DS618/2, de conformidad con el artículo 6 del ESD.⁴

1.4. El mandato del Grupo Especial es el siguiente:

Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados invocados por las partes en la diferencia, el asunto sometido al OSD por Indonesia en el documento WT/DS618/2 y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos.⁵

1.5. El 14 de marzo de 2024, las partes convinieron en que la composición del grupo especial sería la siguiente:

Presidente: Sr. David UNTERHALTER

Miembros: Sr. Ricardo RAMÍREZ-HERNÁNDEZ
Sr. Peter VAN DEN BOSSCHE

1.6. La Argentina, Australia, el Brasil⁶, el Canadá, China, los Estados Unidos, la Federación de Rusia, el Japón, Noruega, el Reino Unido, Singapur, Tailandia y Türkiye notificaron su interés en participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial.

1.3 Actuaciones del Grupo Especial

1.7. Tras consultar con las partes, el Grupo Especial adoptó su Procedimiento de trabajo⁷, un Procedimiento de trabajo adicional relativo a la información comercial confidencial (ICC)⁸ y su calendario el 26 de abril de 2024. El Grupo Especial actualizó su calendario los días 8 de julio de 2024 y 10 de febrero, 20 de marzo y 11 de abril de 2025.

1.8. El Grupo Especial celebró una primera reunión sustantiva con las partes los días 8 y 9 de octubre de 2024. El 9 de octubre tuvo lugar una sesión destinada a los terceros. El Grupo Especial

² Solicitud de celebración de consultas presentada por Indonesia, WT/DS618/1 (solicitud de consultas de Indonesia).

³ Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Indonesia, WT/DS618/2 (solicitud de grupo especial de Indonesia).

⁴ OSD, acta de la reunión celebrada el 27 de noviembre de 2023, WT/DSB/M/485, párrafo 3.4.

⁵ Nota relativa a la constitución del Grupo Especial, WT/DS618/3/Rev.1.

⁶ El Brasil presentó una notificación de su interés en participar como tercero en las actuaciones del Grupo Especial después de la fecha de composición del Grupo Especial. Tras celebrar consultas con las partes, el Grupo Especial incluyó al Brasil en la lista de terceros.

⁷ Procedimiento de trabajo del Grupo Especial (anexo A-1).

⁸ Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial relativo a la información comercial confidencial (anexo A-2).

celebró una segunda reunión sustantiva con las partes los días 4 y 5 de febrero de 2025. El 20 de marzo de 2025, el Grupo Especial dio traslado de la parte expositiva de su informe a las partes. El Grupo Especial dio traslado de su informe provisional a las partes el 17 de abril de 2025. El Grupo Especial dio traslado de su informe definitivo a las partes el 12 de junio de 2025.

2 ELEMENTOS DE HECHO

2.1. En su solicitud de grupo especial, Indonesia identificó las medidas en litigio como "los derechos compensatorios definitivos sobre las importaciones de biodiésel procedentes de Indonesia, así como la investigación subyacente que dio lugar a la imposición de estas medidas". Indonesia indica que esas medidas "[...] inclu[yen], entre otras, [...] las medidas adoptadas u omitidas por la Comisión Europea [...] en el curso de la investigación o en relación con esta".⁹ En la solicitud de grupo especial de Indonesia se declara que las medidas en litigio "se ponen de manifiesto en" los siguientes instrumentos jurídicos:

- a. Reglamento de Ejecución (UE) 2019/2092 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2019, por el que se impone un derecho compensatorio definitivo a las importaciones de biodiésel originario de Indonesia (Reglamento definitivo)¹⁰; y
- b. Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1344 de la Comisión, de 12 de agosto de 2019, por el que se impone un derecho compensatorio provisional a las importaciones de biodiésel originario de Indonesia (Reglamento provisional).¹¹

2.2. En la solicitud de grupo especial se señala además que la legalidad de las medidas en litigio debería examinarse también a la luz de las medidas antisubvenciones impuestas por la Comisión Europea sobre las importaciones de biodiésel originario de Argentina mediante los siguientes instrumentos jurídicos:

- a. Decisión de Ejecución (UE) 2019/245 de la Comisión, de 11 de febrero de 2019, por la que se aceptan ofertas de compromiso a raíz de la imposición de derechos compensatorios definitivos sobre las importaciones de biodiésel originario de Argentina (Decisión sobre el compromiso de la Argentina)¹²; y
- b. Reglamento de Ejecución (UE) 2019/244 de la Comisión, de 11 de febrero de 2019, por el que se impone un derecho compensatorio definitivo a las importaciones de biodiésel originario de Argentina.¹³

3 SOLICITUDES DE CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES

3.1. Indonesia solicita que el Grupo Especial constate que las medidas en litigio son incompatibles con las obligaciones que corresponden a la Unión Europea en virtud de los artículos 1.1 a) 1) i), 1.1 a) 1) ii), 1.1 a) 1) iv), 1.1 a) 2), 1.1 b), 1.2, 2.1, 2.4, 12.1, 12.3, 12.4, 12.4.1, 12.7, 12.11, 14, 14 d), 15.1, 15.2, 15.4, 15.5, 15.7, 15.8, 18.3, 19.3, 19.4 y 32.1 del Acuerdo SMC, y los artículos I.1, VI.3 y XVI del GATT de 1994.¹⁴ Indonesia también solicita, de conformidad con el artículo 19.1 del ESD, que el Grupo Especial recomiende que la Unión Europea ponga sus medidas en conformidad con sus obligaciones en el marco de la OMC.¹⁵

3.2. La Unión Europea solicita que el Grupo Especial rechace en su totalidad las alegaciones formuladas por Indonesia.¹⁶

⁹ Solicitud de grupo especial de Indonesia, página 1.

¹⁰ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2).

¹¹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1).

¹² Decisión sobre el compromiso de la Argentina (prueba documental IDN-21).

¹³ Reglamento relativo a la Argentina (prueba documental IDN-20).

¹⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 73, 139, 207, 233, 234, 254, 272, 555, 554, 512, 152, 259, 336, 377, 499 y 501.

¹⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 561.

¹⁶ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 1038.

4 ARGUMENTOS DE LAS PARTES

4.1. Los argumentos de las partes están reflejados en los resúmenes que proporcionaron al Grupo Especial de conformidad con el párrafo 23 del Procedimiento de trabajo (véanse los anexos B-1 y B-2).

5 ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

5.1. Los argumentos de la Argentina, Australia, el Canadá, el Japón, la Federación de Rusia, el Reino Unido y los Estados Unidos están reflejados en los resúmenes que proporcionaron al Grupo Especial de conformidad con el párrafo 26 del Procedimiento de trabajo (véanse los anexos C-1, C-2, C-3, C-4, C-5, C-6 y C-7). El Brasil, China, Noruega, Singapur, Tailandia y Türkiye no presentaron argumentos escritos u orales al Grupo Especial.

6 REEXAMEN INTERMEDIO

6.1. El 8 de mayo de 2025, la Unión Europea presentó por escrito una petición de que se reexaminaran aspectos concretos del informe provisional. Indonesia no presentó observaciones específicas sobre el informe provisional. Ninguna de las partes solicitó que se celebrara una reunión de reexamen intermedio. El 22 de mayo de 2025, Indonesia presentó observaciones sobre las peticiones de reexamen de la Unión Europea. El examen de las comunicaciones de las partes relativas al reexamen intermedio realizado por el Grupo Especial y sus decisiones sobre ellas figuran en el anexo A-3.

7 CONSTATAIONES

7.1 Introducción

7.1. La presente diferencia se refiere a las medidas en materia de derechos compensatorios que la Unión Europea ha impuesto a las importaciones de biodiésel originario de Indonesia. Indonesia ha impugnado las determinaciones de la Comisión Europea (la Comisión) en cuanto a la existencia de determinadas subvenciones y la amenaza de daño importante, además de impugnar otros aspectos de la investigación.¹⁷

7.2. En la sección 7.3 abordamos las alegaciones de Indonesia relativas a las determinaciones de la Comisión sobre el Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera (OPPF). En la sección 7.4 abordamos las alegaciones de Indonesia relativas a la determinación de la Comisión de que Indonesia otorga una subvención sujeta a medidas compensatorias a los productores de biodiésel mediante el suministro de aceite de palma en bruto a dichos productores. En la sección 7.5 abordamos las alegaciones de Indonesia relativas a la determinación de la existencia de una amenaza de daño importante formulada por la Comisión. En la sección 7.6 abordamos las alegaciones de Indonesia relativas a la decisión de la Comisión de rechazar una oferta de compromiso en materia de precios presentada por un productor indonesio de biodiésel, el Grupo Wilmar¹⁸ (Wilmar). En la sección 7.7 abordamos las alegaciones de Indonesia relativas al hecho de que supuestamente la Comisión no facilitó resúmenes no confidenciales significativos de las comunicaciones de los productores de la UE. En la sección 7.8 abordamos la alegación de Indonesia de que la Comisión no facilitó la información necesaria a las partes interesadas, incluida la información necesaria para proponer metodologías alternativas para determinar la existencia de subvaloración de precios.

¹⁷ La investigación sobre la existencia de subvención y de daño abarcó el período comprendido entre el 1 de octubre de 2017 y el 30 de septiembre de 2018 (el período de investigación). La Comisión examinó las tendencias pertinentes para la evaluación del daño registradas durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el final del período de investigación (el período considerado). En determinados casos, también examinó datos correspondientes al período posterior al final del período de investigación hasta el 30 de junio de 2019 (el período posterior al PI). Véanse el Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 13; y el Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 16 y 321.

¹⁸ El Grupo Wilmar comprende dos empresas indonesias, PT Wilmar Nabati Indonesia y PT Wilmar Bioenergi Indonesia, así como una empresa singapurense, Wilmar Trading Pte. Ltd. (Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 28).

7.2 Principios generales relativos a la interpretación de los tratados, la norma de examen y la carga de la prueba

7.2.1 Interpretación de los tratados

7.3. El artículo 3.2 del ESD dispone que el sistema de solución de diferencias sirve para aclarar las disposiciones vigentes de los acuerdos abarcados "de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público". Está generalmente aceptado que los principios codificados en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena son esas normas usuales.¹⁹

7.2.2 Norma de examen

7.4. La presente diferencia se refiere a las alegaciones formuladas por la Unión Europea al amparo del GATT de 1994 y el Acuerdo SMC. El artículo 11 del ESD establece una norma general de examen para los grupos especiales, que dispone, en la parte pertinente, lo siguiente:

[C]ada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con estos.

7.5. El artículo 11 del ESD establece pues la norma de examen que este Grupo Especial debe aplicar con respecto a los aspectos de hecho y de derecho de la presente diferencia. Por lo que respecta a las medidas adoptadas por una autoridad investigadora, se ha constatado que la obligación de realizar una "evaluación objetiva" exige que los grupos especiales evalúen si las autoridades competentes proporcionaron una "explicación razonada y adecuada" a) del modo en que las pruebas que obran en el expediente corroboran sus constataciones sobre los hechos; y b) del modo en que esas constataciones sobre los hechos sirven de apoyo a la determinación general.²⁰ Los grupos especiales y el Órgano de Apelación han entendido esta norma en el sentido de que un grupo especial no puede realizar un examen *de novo* de las pruebas ni sustituir las conclusiones de la autoridad investigadora por las suyas propias. Los grupos especiales deben limitar su examen a las pruebas de que dispuso la autoridad investigadora durante la investigación, y deben tener en cuenta todas las pruebas así presentadas por las partes en la diferencia.²¹ Al mismo tiempo, un grupo especial no debe adherirse simplemente a las conclusiones de la autoridad investigadora; el examen de esas conclusiones por el grupo especial debe hacerse "a fondo" y ser "crítico y penetrante".²²

7.6. El examen por un grupo especial de si las conclusiones de una autoridad investigadora fueron razonadas y adecuadas no está necesariamente limitado a los elementos de prueba en los que se basó *expresamente* la autoridad a fin de establecer y evaluar los hechos para llegar a una conclusión determinada.²³ En cambio, un grupo especial también puede tomar en consideración otros elementos de prueba que obraban en el expediente y que están relacionados con la explicación ofrecida por la autoridad investigadora en su determinación. Ello se desprende del principio de que las autoridades investigadoras no están obligadas a citar o analizar *todos* los elementos de prueba que obren en el expediente y que sirvan de apoyo respecto de cada uno de los hechos mencionados en la

¹⁹ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, páginas 17-18; y *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página 13, sección D.

²⁰ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafo 186; y *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 103.

²¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafos 187-188. Véanse también los informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos - Madera blanda VII*, apelado el 28 de septiembre de 2020, párrafo 7.5; *Estados Unidos - Tubos y tuberías (Turquía)*, apelado el 25 de enero de 2019, párrafo 7.4; *Estados Unidos - Papel estucado o cuché (Indonesia)*, párrafo 7.7; *Estados Unidos - Lavadoras*, párrafo 7.5; *China - Automóviles (Estados Unidos)*, párrafo 7.5; *China - Productos de pollo de engorde*, párrafo 7.5; y *China - GOES*, párrafo 7.4.

²² Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda VI (artículo 21.5 - Canadá)*, párrafo 93; y *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 106-107. Véanse también los informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos - Madera blanda VII*, apelado el 28 de septiembre de 2020, párrafo 7.4; *Estados Unidos - Tubos y tuberías (Turquía)*, apelado el 25 de enero de 2019, párrafo 7.4; *Estados Unidos - Papel estucado o cuché (Indonesia)*, párrafo 7.7; *Estados Unidos - Lavadoras*, párrafo 7.5; *China - Automóviles (Estados Unidos)*, párrafo 7.5; *China - Productos de pollo de engorde*, párrafo 7.5; y *China - GOES*, párrafo 7.4.

²³ Informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Vigas doble T*, párrafos 117-119.

determinación definitiva.²⁴ No obstante, habida cuenta de que el examen del grupo especial no puede ser un examen *de novo*, las racionalizaciones *ex post* que no estén vinculadas con la explicación ofrecida por la autoridad investigadora —aunque estén fundamentadas en pruebas obrantes en el expediente— no pueden conformar la base de una constatación del grupo especial de que la conclusión de la autoridad era razonada y adecuada.²⁵

7.2.3 Carga de la prueba

7.7. Los principios generales aplicables a la atribución de la carga de la prueba en la solución de diferencias de la OMC disponen que la parte que alega una infracción de una disposición de un Acuerdo de la OMC debe afirmar y probar su alegación.²⁶ Por consiguiente, recae en Indonesia la carga de demostrar que las medidas impugnadas son incompatibles con el GATT de 1994 y el Acuerdo SMC. La parte reclamante satisfará la carga que le corresponde cuando establezca una acreditación *prima facie*, a saber, aquella que requiere, a falta de una refutación efectiva por parte del demandado, que el grupo especial, como cuestión de derecho, se pronuncie en favor del reclamante.²⁷ Cada parte que alega un hecho debe aportar la prueba correspondiente.²⁸

7.3 La determinación de la Comisión de que el Gobierno de Indonesia otorga una subvención sujeta a medidas compensatorias a los productores de biodiésel a través del OPPF

7.3.1 Introducción

7.8. En la investigación subyacente, la Comisión determinó que el Gobierno de Indonesia subvenciona la rama de producción de biodiésel indonesia otorgando donaciones a los productores indonesios de biodiésel a través del OPPF. El Gobierno de Indonesia estableció inicialmente el OPPF (y el organismo de gestión del OPPF)²⁹ en 2015 por medio del Reglamento Presidencial 61/2015³⁰, que fue modificado o aclarado en varias ocasiones.³¹ El Gobierno de Indonesia estableció el OPPF junto con una modificación de los requisitos obligatorios de mezcla del biodiésel con diésel basado en petróleo con el fin de revenderlo en la economía nacional.³² Los desembolsos realizados a los productores de biodiésel indonesios a través del OPPF tienen por objeto facilitar la compra de biodiésel por las entidades nacionales de mezcla de combustibles, en cumplimiento de la obligación de mezcla establecida a nivel nacional.³³

²⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafo 164.

²⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 153-161. Véanse también los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 326; y *Estados Unidos - Madera blanda VI (artículo 21.5 - Canadá)*, párrafo 97; y los informes de los Grupos Especiales, *Argentina - Baldosas de cerámica*, párrafo 6.27; y *Argentina - Derechos antidumping sobre los pollos*, párrafo 7.48.

²⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas de lana*, página 337.

²⁷ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 104.

²⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas de lana*, página 335.

²⁹ El Reglamento define la expresión "Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera", o "Fondo", como "una cantidad de dinero recaudada por el Organismo del Fondo [sic] de Gestión para la Plantación de Palmera Aceitera", y la expresión "Regulador del Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera", u "Organismo de Gestión del Fondo", como "un organismo constituido por el Gobierno para recaudar, administrar, gestionar, mantener y distribuir el Fondo". Reglamento Presidencial 61/2015 (prueba documental EU-2 (traducción al inglés)), artículos 1(4) y 1(6)). En función del contexto, las partes utilizan también la expresión "OPPF" para referirse al mecanismo de recaudación y utilización de los fondos previsto en el Reglamento o al organismo que administra dicho mecanismo.

³⁰ Reglamento Presidencial 61/2015 (prueba documental EU-2 (traducción al inglés)).

³¹ Reglamento Presidencial 24/2016 (prueba documental EU-4 (traducción al inglés)); Reglamento N° 26/2016 del MEMR (prueba documental EU-5 (traducción al inglés)); y Reglamento Presidencial 66/2018 (prueba documental EU-7 (traducción al inglés)). Véanse también el Reglamento N° 133/PMK.05/2015 del Ministerio de Hacienda (prueba documental EU-3 (traducción al inglés)); y el Decreto 2026/2017 del MEMR (prueba documental EU-6 (traducción al inglés)).

³² Reglamento N° 12/2015 del MEMR (prueba documental EU-35 (traducción al inglés)).

³³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 27, 32 y 66-69. Véanse también el Reglamento N° 26/2016 del MEMR (prueba documental EU-5 (traducción al inglés)), artículo 2 (donde se establece que la finalidad de los desembolsos del OPPF destinados a los productores de biodiésel "consiste en [...] hacer posible el cumplimiento acelerado del requisito mínimo para la utilización de biocombustible del tipo biodiésel"). La Comisión observó que la obligación de mezcla B20, por la que se exige un porcentaje de mezcla del 20% como

7.9. En la presente diferencia, Indonesia plantea varias alegaciones en las que impugna la determinación de la Comisión de que los desembolsos realizados a los productores de biodiésel indonesios a través del OPPF equivalen a una contribución financiera en forma de transferencia directa de fondos, que confiere un beneficio específico a las empresas de biodiésel. La Unión Europea solicita al Grupo Especial que rechace las alegaciones de Indonesia. Antes de examinar las alegaciones de Indonesia, procedemos a establecer los elementos de hecho pertinentes relativos al funcionamiento del OPPF y su organismo de gestión.

7.3.2 Elementos de hecho relativos al funcionamiento del OPPF y las determinaciones de la Comisión

7.10. La Comisión evaluó el Reglamento Presidencial 61/2015³⁴, modificado por el Reglamento Presidencial 24/2016³⁵, así como el Reglamento N° 26/2016 del Ministerio de Energía y Recursos Minerales (MEMR) y el Reglamento N° 133/PMK.05/2015 del Ministerio de Hacienda³⁶, con el fin de evaluar el funcionamiento del OPPF y su organismo de gestión.

7.11. El Reglamento Presidencial 61/2015 encomienda al organismo de gestión del OPPF (establecido conjuntamente con el OPPF) que recaude gravámenes a la exportación de productos de aceite de palma en virtud del Reglamento N° 133/PMK.05/2015 del Ministerio de Hacienda. En el momento de exportar, los exportadores pagan los gravámenes a una cuenta designada por el organismo de gestión del OPPF.³⁷ Los gravámenes a la exportación se recaudan sobre las exportaciones de aceite de palma en bruto y productos derivados producidos con aceite de palma en bruto, incluido el biodiésel. Durante el período de investigación, el gravamen aplicado a las diferentes variedades de aceite de palma en bruto se estableció en USD 50 por tonelada, mientras que el gravamen aplicado a determinados productos derivados era más bajo. El gravamen a la exportación de biodiésel se estableció en USD 20 por tonelada.³⁸

7.12. Según lo dispuesto en el Reglamento Presidencial 61/2015, los fondos recaudados por medio de los gravámenes sobre el aceite de palma en bruto y los productos basados en aceite de palma en bruto se destinan a fines específicos, como el desarrollo de las ramas de producción de aceite de palma relacionadas con la producción de aceite de cocina y otras ramas de producción de fases ulteriores del proceso productivo y, en particular, de la rama de producción de biodiésel.³⁹ El organismo de gestión del OPPF puede dar prioridad a la utilización de los fondos en función de determinadas políticas gubernamentales.⁴⁰

7.13. El Reglamento N° 26/2016 del MEMR describe la finalidad de los desembolsos del OPPF destinados a los productores de biodiésel para apoyar la obligación establecida por el Gobierno de Indonesia de mezclar el biodiésel con diésel basado en petróleo con el fin de revenderlo en la economía nacional.⁴¹ Concretamente, en el Reglamento N° 26/2016 del MEMR se encomienda al Director General de la entidad gubernamental Direktorat Jenderal Energi Baru, Terbarukan, dan Konservasi Energi (EBTKE) que designe a determinadas entidades de mezcla de combustibles⁴² para que adquieran biodiésel y lo mezclen con diésel basado en petróleo.⁴³ El Director General también

mínimo con diésel mineral, se estableció en 2015 de conformidad con el Reglamento N° 12/2015 del MEMR (Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 189).

³⁴ Reglamento Presidencial 61/2015 (prueba documental EU-2 (traducción al inglés)).

³⁵ Reglamento Presidencial 24/2016 (prueba documental EU-4 (traducción al inglés)).

³⁶ Reglamento N° 133/PMK.05/2015 del Ministerio de Hacienda (prueba documental EU-3 (traducción al inglés)).

³⁷ Reglamento Presidencial 61/2015 (prueba documental EU-2 (traducción al inglés)), artículos 5(1) y 7(4)).

³⁸ Reglamento N° 133/PMK.05/2015 del Ministerio de Hacienda (prueba documental EU-3 (traducción al inglés)), páginas 17-18.

³⁹ Reglamento Presidencial 61/2015 (prueba documental EU-2 (traducción al inglés)), artículos 11(1) y 11(2). Véase también el Reglamento Presidencial 66/2018 (prueba documental EU-7 (traducción al inglés)), artículo 11.

⁴⁰ Reglamento Presidencial 61/2015 (prueba documental EU-2 (traducción al inglés)), artículo 11(3).

⁴¹ Reglamento N° 26/2016 del MEMR (prueba documental EU-5 (traducción al inglés)), artículo 2; Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 44 *et seq.*

⁴² En los Reglamentos aplicables se define a las entidades de mezcla de combustible como entidades comerciales titulares de una licencia comercial para desempeñar actividades comerciales generales relacionadas con el combustible de petróleo y gas. Véase, por ejemplo, el Reglamento N° 26/2016 del MEMR (prueba documental EU-5 (traducción al inglés)), artículo 1.

⁴³ Reglamento N° 26/2016 del MEMR (prueba documental EU-5 (traducción al inglés)), artículo 9(1).

designa a los productores de biodiésel que suministran biodiésel a las entidades de mezcla de combustibles designadas, y asigna los volúmenes de biodiésel que deben suministrar los productores de biodiésel participantes.⁴⁴ En el momento de la investigación, la Comisión confirmó que el Director General había designado a dos entidades de mezcla de combustible: la empresa estatal de petróleo y gas PT Pertamina (Pertamina) y la empresa privada de petróleo y gas PT AKR Corporindo Tbk (AKR).⁴⁵

7.14. Asimismo, el Reglamento Presidencial 61/2015 establece un mecanismo de pago específico para las compras de biodiésel por las entidades de mezcla de combustible designadas (Pertamina y AKR). De conformidad con el artículo 19 del Reglamento Presidencial 61/2015, las entidades de mezcla de combustible deben comprar el biodiésel al "índice de precios de mercado" del diésel basado en petróleo (el precio de referencia del diésel).⁴⁶ La Comisión determinó que el precio de referencia del diésel se basa en los precios notificados por Platts Singapore para el petróleo (Means of Platts Singapore (MOPS)) más el costo de producción del diésel en Indonesia.⁴⁷

7.15. El Ministerio de Energía y Recursos Minerales de Indonesia también fija un precio de referencia del biodiésel. De conformidad con el Decreto 2026/2017 del MEMR, el precio de referencia del biodiésel se basa en el precio interno del aceite de palma en bruto, al que se añaden los costos de transformación.⁴⁸ Durante la inspección *in situ*, el Gobierno de Indonesia explicó que el importe de los costos de transformación añadidos al precio interno del aceite de palma en bruto está sujeto a una revisión anual, aunque dicho importe no tiene por qué cambiar. La Comisión determinó que hasta el 5 de mayo de 2017 se aplicó un costo de transformación de USD 125 por tonelada métrica, cuantía que posteriormente se redujo a USD 100 por tonelada métrica.⁴⁹

7.16. En el artículo 19 del Reglamento Presidencial 61/2015 se ordena a Pertamina y AKR que paguen a los productores de biodiésel participantes el precio de referencia del diésel por la compra de biodiésel. Los productores de biodiésel participantes facturan a Pertamina y AKR la compra del biodiésel. Posteriormente, los productores de biodiésel deben presentar la factura de la venta al organismo de gestión del OPPF y, una vez realizada la verificación, se les devuelve la diferencia de precio entre el precio pagado por Pertamina y AKR (el precio de referencia del diésel) y el precio de referencia del biodiésel correspondiente al período aplicable.⁵⁰ Los productores de biodiésel participantes reciben los pagos (pagos directos en efectivo o transferencias bancarias) una vez realizada la verificación.⁵¹

7.17. La Comisión observó que, durante el período de investigación, todos los productores exportadores indonesios decidieron participar en la adquisición de biodiésel, por lo que estaban obligados a vender biodiésel a Pertamina y AKR. Asimismo, la Comisión observó que, durante el período de investigación, el precio de referencia del biodiésel fue más elevado que el precio de referencia del diésel, por lo que todos los productores exportadores recibieron pagos del OPPF durante el período de investigación.⁵²

7.3.3 Alegaciones relativas a la caracterización que hizo la Comisión de los desembolsos del OPPF como contribuciones financieras a los productores de biodiésel

7.18. Indonesia plantea dos alegaciones distintas al amparo del artículo 1.1 a) 1) i) del Acuerdo SMC en relación con la determinación de la Comisión de que los desembolsos del OPPF a los

⁴⁴ Reglamento Nº 26/2016 del MEMR (prueba documental EU-5 (traducción al inglés)), artículo 9(8); Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 44-45 y 56-59.

⁴⁵ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 46.

⁴⁶ Reglamento Presidencial 61/2015 (prueba documental EU-2 (traducción al inglés)), artículo 19.

⁴⁷ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 48.

⁴⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 48; Decreto 2026/2017 del MEMR (prueba documental EU-6) (traducción al inglés)).

⁴⁹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 48.

⁵⁰ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 47 y 49. Véanse también el Reglamento Presidencial 61/2015 (prueba documental EU-2 (traducción al inglés)), artículo 19; el Reglamento Presidencial 24/2016 (prueba documental EU-4 (traducción al inglés)), artículo 19; el Reglamento Nº 26/2016 del MEMR (prueba documental EU-5 (traducción al inglés)), artículos 13-15; y el Reglamento Presidencial 66/2018 (prueba documental EU-7 (traducción al inglés)), artículos 11 y 18(1).

⁵¹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 47-50 y 62.

⁵² Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 53.

productores indonesios de biodiésel investigados entrañaban una contribución financiera a los productores de biodiésel:

- a. Indonesia alega que la Comisión incurrió en error al determinar que los desembolsos del OPPF a los productores de biodiésel entrañaban una contribución financiera "de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro", como estipula el artículo 1.1 a) 1) del Acuerdo SMC.⁵³
- b. Indonesia alega que la Comisión incurrió en error al determinar que los desembolsos del OPPF constituían "donaciones" y no compras de biodiésel por parte del Gobierno de Indonesia.⁵⁴

7.19. El artículo 1.1 del Acuerdo SMC se titula "Definición de subvención" y establece lo siguiente en la parte pertinente:

A los efectos del presente Acuerdo, se considerará que existe subvención:

cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro (denominados en el presente Acuerdo "gobierno"), es decir:

cuando la práctica de un gobierno implique una transferencia directa de fondos (por ejemplo, donaciones, préstamos y aportaciones de capital) o posibles transferencias directas de fondos o de pasivos (por ejemplo, garantías de préstamos)[.]

7.20. Nos ocuparemos de las dos alegaciones de Indonesia sucesivamente.

7.3.3.1 La cuestión de si la Comisión incurrió en error al constatar que los desembolsos del OPPF a los productores de biodiésel entrañan una contribución financiera de un Gobierno u organismo público

7.21. Indonesia alega en primer lugar que los pagos del OPPF a los productores de biodiésel no están debidamente caracterizados como una transferencia directa de fondos en virtud del artículo 1.1 a) 1) i) del Acuerdo SMC porque los pagos no entrañan una financiación *del Gobierno* a los productores de biodiésel receptores.

7.22. En la investigación, la Comisión determinó que el OPPF se financia por medio de gravámenes a la exportación de aceite de palma en bruto y sus productos derivados, incluido el biodiésel.⁵⁵ Como se ha explicado *supra*⁵⁶, la Comisión determinó además que los actos jurídicos de aplicación del OPPF otorgaban al organismo de gestión del OPPF el derecho a utilizar los gravámenes a la exportación impuestos al aceite de palma en bruto y sus derivados para devolver a los productores de biodiésel una cantidad igual a la diferencia de precio entre el precio pagado por Pertamina y AKR (el precio de referencia del diésel) y el precio de referencia del biodiésel del período aplicable. Por consiguiente, los fondos del OPPF se utilizan en beneficio de los productores de biodiésel. La Comisión señaló además que la recaudación de los gravámenes la realizan las autoridades aduaneras indonesias.⁵⁷

7.23. Sobre la base de esos hechos, la Comisión consideró que el marco jurídico por el que se implementa el OPPF "otorga efectivamente al Organismo de Gestión el ejercicio de funciones gubernamentales con respecto al sector del biodiésel" y, por consiguiente, la Comisión constató que el organismo de gestión del OPPF actúa como organismo público.⁵⁸ En este sentido, la Comisión

⁵³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 70 y 73-84. Véase también la solicitud de grupo especial de Indonesia, sección 1 a).

⁵⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 85-86 y 91-106. Véase también la solicitud de grupo especial de Indonesia, sección 1 b).

⁵⁵ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 42 y 60.

⁵⁶ Véanse los párrafos 7.14-7.16 *supra*.

⁵⁷ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 60.

⁵⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 59-61.

observó además que "el Comité Director del [o]rganismo de [g]estión está compuesto exclusivamente por funcionarios de varios ministerios del Gobierno de Indonesia".⁵⁹

7.24. Más allá de esta evaluación, y tras confirmarse que los productores de biodiésel que vendieron a Pertamina y AKR recibieron pagos directos en efectivo o transferencias bancarias de los fondos del OPPF durante el período de investigación, la Comisión concluyó que los pagos efectuados por el OPPF a los productores de biodiésel se pueden considerar "transferencia[s] directa[s] de fondos [de un gobierno], a tenor del artículo 3, punto 1, letra a), inciso i), del Reglamento de base", en forma de donaciones a los productores de biodiésel investigados.⁶⁰

7.25. La Comisión respondió también a los argumentos formulados por el Gobierno de Indonesia y los exportadores según los cuales los desembolsos realizados a los productores no fueron efectuados "por los poderes públicos", ya que "procedían de fuentes privadas", por lo que en la práctica constituían fondos de los productores de biodiésel. La Comisión respondió que el Reglamento de la UE y el Acuerdo SMC no obligan a la autoridad investigadora a tener en cuenta el origen o la naturaleza de los fondos transferidos por los poderes públicos. Antes bien, la Comisión observó que lo que importa es que la transferencia de fondos sea atribuible al Estado, a diferencia de los fondos privados utilizados a discreción de los operadores privados.⁶¹

7.26. La Comisión constató asimismo que el Gobierno de Indonesia no había probado su afirmación de que los fondos se recaudaban fuera de las cuentas específicas del presupuesto de los poderes públicos de Indonesia, y por tanto llegó a la conclusión de que el gravamen se recauda y pasa a formar parte del presupuesto general del Estado.⁶² A ese respecto, la Comisión explicó lo siguiente:

El hecho de que la exacción a la exportación se dirija entonces al OPPF es precisamente la manera en que los poderes públicos de Indonesia utilizan los ingresos públicos recaudados a partir de las exacciones a la exportación y los impuestos a la exportación. En cualquier caso, el OPPF está formado por fondos que se recaudan mediante exacciones a la exportación y los impuestos a la exportación impuestos por los poderes públicos de Indonesia y los fondos son controlados por el [o]rganismo de [g]estión. Por lo tanto, constituyen recursos públicos, independientemente de que formen parte integrante del presupuesto del Estado.⁶³

7.27. Al contrario que la Comisión, Indonesia aduce que el origen o naturaleza de los fondos no carece de pertinencia. Indonesia subraya la afirmación del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)* de que "[l]os ejemplos que figuran en el inciso i) ponen claramente de manifiesto que normalmente una transferencia directa de fondos conllevará la financiación del receptor *por el gobierno*".⁶⁴ Por consiguiente, Indonesia aduce que, si una transferencia directa de fondos no entraña una financiación *por el Gobierno* al receptor, no hay contribución financiera.⁶⁵ Un aspecto clave de su alegación es que Indonesia considera que los fondos del OPPF no pueden constituir financiación del Gobierno, ya que los propios productores de biodiésel aportan los fondos al pagar los gravámenes a la exportación. En vista de ello, Indonesia considera que los fondos son de origen privado, y que el OPPF se limita a devolver los fondos a los productores de biodiésel una vez vendido el biodiésel a las entidades de mezcla de combustible, Pertamina o AKR. De este modo, Indonesia considera que la transferencia de fondos por el OPPF a

⁵⁹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 45.

⁶⁰ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 62 y 69.

⁶¹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 63 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafos 284 y 309).

⁶² Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 64. La Comisión constató que el Gobierno de Indonesia no había podido probar que los pagos se abonaban a una cuenta específica del OPPF, evitándose así que los fondos recaudados mediante el gravamen a la exportación sobre el aceite de palma en bruto y sus productos derivados fueran a parar al presupuesto general del Estado y se utilizasen para cualquier otro fin considerado adecuado por el Gobierno de Indonesia (Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 32). El Gobierno de Indonesia y los productores exportadores refutaron esta constatación.

⁶³ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 64.

⁶⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)*, párrafo 617 (sin resalte en el original).

⁶⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 74.

los productores de biodiésel entraña una financiación de los productores de biodiésel a los productores de biodiésel, y no una financiación del Gobierno a los productores de biodiésel.⁶⁶

7.28. Indonesia subraya además que los fondos del OPPF son un activo "propiedad" del organismo de gestión del OPPF, no del Gobierno de Indonesia. Indonesia sostiene que así se deduce de los reglamentos por los que se rige el OPPF, que especifican que el gravamen a la exportación "se pagará en efectivo a una cuenta bancaria designada por el [o]rganismo de [g]estión".⁶⁷ Indonesia hace además referencia a los estados financieros auditados de 2018 del organismo de gestión del OPPF, que, según Indonesia, muestran que los gravámenes a la exportación se han pagado efectivamente a sus cuentas bancarias.⁶⁸ En el estado de ingresos y gastos se indica, por ejemplo, que en 2018 el organismo de gestión del OPPF obtuvo IDR 14.367.402.955.848 de sus ingresos como "ingresos procedentes de la recaudación de fondos de la plantación de palmera aceitera".⁶⁹ En el estado de ingresos y gastos se aclara además que los "ingresos procedentes de la recaudación de fondos de la plantación de palmera aceitera" se "derivan de los gravámenes a la exportación de productos de palma de aceite y sus derivados".⁷⁰ Por último, Indonesia subraya que en las "Notas" a los estados financieros se explica que las referencias al "efectivo" incluyen el "disponible en banco".⁷¹ En este sentido, Indonesia señala que el organismo de gestión del OPPF tiene cuentas en PT Bank Mandiri (Persero) Tbk, PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk y PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk.⁷² Indonesia sostiene que el organismo de gestión del OPPF hace desembolsos a favor de los productores de biodiésel desde la cuenta que tiene en PT Bank Mandiri.⁷³ Sobre esta base, Indonesia aduce que el organismo de gestión del OPPF recauda los gravámenes a la exportación y los ingresa en su propia cuenta bancaria, de modo que los gravámenes a la exportación son contabilizados por el organismo de gestión del OPPF. Según Indonesia, el Estado no desempeña ningún papel en la recaudación, posesión ni gestión de los gravámenes a la exportación, ya que tales gravámenes forman parte de los activos registrados en el balance del organismo de gestión del OPPF.⁷⁴

7.29. Indonesia sostiene que, como el origen de los fondos se deriva de pagos realizados por los exportadores de biodiésel y los fondos se ingresan en una cuenta bancaria establecida por el

⁶⁶ Véanse, por ejemplo, la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 74-75; y la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 5-6, 8-11, 13 y 16-17.

⁶⁷ Indonesia hace referencia al artículo 5.1 del Reglamento Presidencial 61/2015 (prueba documental EU-2 (traducción al inglés)), modificado por el Reglamento Presidencial 24/2016 (prueba documental EU-4 (traducción al inglés)), en el que se indica que "[e]l gravamen a la exportación de productos al que se hace referencia en el artículo 3, párrafo 1) se pagará en efectivo a una cuenta bancaria designada por el Organismo de Gestión" (primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 76 y nota 75. Véase también la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 19-20 (donde se hace referencia al informe de verificación correspondiente al Gobierno de Indonesia (prueba documental EU-46 (ICC), página 9)).

⁶⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 76. Los estados financieros auditados de 2018 del organismo de gestión del OPPF se presentaron a la Comisión como documento 2B durante la verificación *in situ* de la respuesta del Gobierno de Indonesia al cuestionario. Véanse los documentos del Gobierno de Indonesia correspondientes a la verificación (IDN-12 (ICC)).

⁶⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 77. Véanse también los documentos del Gobierno de Indonesia correspondientes a la verificación (IDN-12 (ICC)), documento 2B (versión en inglés), página 48 del archivo PDF.

⁷⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 78. Véanse también los documentos del Gobierno de Indonesia correspondientes a la verificación (IDN-12 (ICC)), documento 2B (versión en inglés), página 58 del archivo PDF.

⁷¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 79. Véanse también los documentos del Gobierno de Indonesia correspondientes a la verificación (IDN-12 (ICC)), documento 2B (versión en inglés), página 56 del archivo PDF.

⁷² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 79. Véanse también los documentos del Gobierno de Indonesia correspondientes a la verificación (IDN-12 (ICC)), documento 2B (versión en inglés), página 57 del archivo PDF.

⁷³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 80 y nota 81.

⁷⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 81. Indonesia discrepa de la posición manifestada por la Comisión en el Reglamento provisional, según la cual el Gobierno de Indonesia no pudo probar que el gravamen a la exportación se recauda fuera de las cuentas específicas del presupuesto del Gobierno de Indonesia (Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 64). Indonesia aduce que el Gobierno de Indonesia rechazó la declaración de la Comisión en las observaciones que formuló sobre el Reglamento provisional, en las que el Gobierno de Indonesia indicó que los gravámenes a la exportación se pagan directamente al "BPD PKS" (el acrónimo utilizado por el Gobierno de Indonesia en sus observaciones para referirse al OPPF), y no se pagan primero a las autoridades aduaneras y se transfieren luego al BPD PKS (observaciones del Gobierno de Indonesia sobre la divulgación provisional relativas a las constataciones de subvención (prueba IDN-17), párrafo 20).

organismo de gestión del OPPF, las actuaciones del organismo de gestión del OPPF deben considerarse comparables a las de alguien que, de manera neutral, mantiene y gestiona una cuenta de garantía bloqueada, que sirve de conducto para el valor económico de los participantes en el mercado. Según Indonesia, esto refuerza la idea de que los pagos del OPPF entrañan una financiación de los productores de biodiésel a los productores de biodiésel, y no una financiación del Gobierno.⁷⁵

7.30. Por último, Indonesia subraya que los gravámenes a la exportación, por ley, los recauda el OPPF con el objetivo primordial de financiar el OPPF y hacer pagos a los productores de biodiésel.⁷⁶ Indonesia sostiene que, por tanto, el OPPF está financiado, legalmente, por la cadena de suministro del aceite de palma en bruto, para beneficio de la cadena de suministro del aceite de palma en bruto. Indonesia subraya además que el OPPF solo puede funcionar si se paga efectivamente el gravamen a la exportación. Indonesia sostiene también que la información facilitada por el Gobierno de Indonesia durante la verificación mostró que en 2017 y 2018, los productores de biodiésel pagaron más al fondo de lo que recibieron en concepto de desembolsos.⁷⁷

7.31. La Unión Europea aduce que la evaluación de la existencia de una contribución financiera supone el examen de la naturaleza de la transacción a través de la cual un Gobierno u organismo público transfiere algo dotado de valor económico. Lo que importa para evaluar si existe una contribución financiera es si la transferencia de fondos es atribuible al Gobierno u organismo público (por oposición a fondos privados utilizados a discreción de operadores privados). Por consiguiente, la Unión Europea sostiene que los términos del artículo 1.1 a) 1) no imponen una limitación a la fuente u origen de los fondos transferidos, sino que únicamente exigen que haya una "práctica de un gobierno" que "implique una transferencia directa de fondos". La Unión Europea mantiene que no hay nada en el Acuerdo SMC que limite el concepto de subvención únicamente a la transferencia de fondos que el Estado haya recaudado por medio de determinadas fuentes concretas (por ejemplo, mediante impuestos sobre la renta o impuestos sobre el valor añadido), pero excluya los fondos recaudados por medio de otras fuentes (como los derechos impuestos a la importación o exportación de mercancías).⁷⁸ Además, la Unión Europea sostiene que las palabras "de un gobierno" de la parte introductoria del artículo 1.1 a) 1) se tienen que interpretar a la luz de las situaciones enumeradas en los incisos i) a iv) que figuran a continuación. Estas situaciones incluyen las contribuciones financieras otorgadas por las *entidades privadas* comprendidas en el artículo 1.1 a) 1) iv) del Acuerdo SMC. Según la Unión Europea, esto confirma que la fuente de los fondos utilizados para la contribución financiera no importa, ya que una transferencia de fondos recaudados por *entidades privadas* puede perfectamente estar comprendida en el concepto de subvención a los efectos del artículo 1.1 del Acuerdo SMC.⁷⁹

7.32. La Unión Europea aduce además que Indonesia pasa por alto el carácter obligatorio de los gravámenes a la exportación impuestos por el Gobierno de Indonesia a los productos de aceite de palma. A este respecto, la Unión Europea subraya que, en lugar de ser los productores de biodiésel los que voluntariamente decidían contribuir a un fondo y luego decidían cómo se iban a utilizar tales fondos, era el Gobierno de Indonesia el que recaudaba fondos para impulsar sus objetivos de política de apoyar a la rama de producción de biodiésel. La Unión Europea considera que la recaudación obligatoria de gravámenes a la exportación hace que esos fondos sean recursos públicos y vayan a parar a los presupuestos del Estado, al igual que cualesquiera otros fondos recaudados por el Gobierno de Indonesia (por ejemplo, el impuesto de sociedades).⁸⁰

⁷⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 81; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 5, 8, 13 y 16.

⁷⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 82.

⁷⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 83 (donde se hace referencia a los documentos del Gobierno de Indonesia correspondientes a la verificación (prueba documental IDN-12 (ICC)), documento 2B; y a las observaciones del Gobierno de Indonesia sobre la divulgación provisional relativas a las constataciones de subvención (prueba documental IDN-17), párrafo 21).

⁷⁸ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 23; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 10.

⁷⁹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 24.

⁸⁰ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 26; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 24 (donde se hace referencia al Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 60). La Unión Europea rechaza también la afirmación de Indonesia de que los desembolsos del OPPF no cumplen las condiciones para ser considerados "práctica de un gobierno" a los efectos del artículo 1.1 a) 1) i), supuestamente porque la recaudación de gravámenes a la exportación y el desembolso de fondos a los productores de biodiésel no son medidas gubernamentales "habituales". La Unión Europea aduce

7.33. Por último, la Unión Europea subraya que el Gobierno de Indonesia distribuía esos fondos a través del organismo de gestión del OPPF, que se constató que era un organismo público, y también decidía cómo se desembolsaban esos fondos. La Unión Europea observa que "Indonesia no ha discutido el hecho de que el OPPF y el [o]rganismo de [g]estión constituyen 'organismos públicos'".⁸¹ Por consiguiente, la Unión Europea considera que la cuestión de si los fondos del OPPF se mantienen en cuentas bancarias abiertas a nombre del organismo de gestión del OPPF y se transfieren desde dichas cuentas no tiene ninguna incidencia en la determinación de si los fondos constituyen fondos públicos y por tanto constituyen una contribución financiera por un organismo público, a los efectos del Acuerdo SMC.⁸²

7.34. Comenzaremos recordando el texto del artículo 1.1 a) 1) i) del Acuerdo SMC. El artículo 1.1 a) 1) i) describe como una contribución financiera las situaciones en las que "la práctica de un gobierno implique una transferencia directa de fondos". El artículo 1.1 a) 1) i) no hace referencia al origen de los fondos transferidos por un Gobierno, sino que solo hace referencia a si hay una "práctica de un gobierno" que implique una "transferencia directa de fondos" a un receptor. Por consiguiente, la indagación pertinente en el marco del artículo 1.1 a) 1) i) se refiere a las situaciones en las que "un gobierno o [...] cualquier organismo público" transfiere o proporciona fondos a receptores privados de alguna manera. Habida cuenta de ello, no vemos base para el argumento de Indonesia de que es obligatorio tener en cuenta el origen o la fuente de los fondos o el uso designado de esos fondos.⁸³

7.35. Los informes de varios grupos especiales anteriores y del Órgano de Apelación respaldan esta interpretación. El Órgano de Apelación ha observado que la existencia de una contribución financiera depende de si la transferencia de valor económico enumerada en el artículo 1.1 a) 1) se puede atribuir al Miembro pertinente de la OMC y por tanto se puede considerar un comportamiento suyo.⁸⁴ En otras palabras, siempre que una transferencia directa de fondos pueda atribuirse a un Gobierno, no es necesario tener en cuenta otras consideraciones. Esta posición se vio asimismo confirmada en la diferencia *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, en la que el Órgano de Apelación también rechazó que una "transferencia de fondos" en el sentido del artículo 1.1 a) 1) i) del Acuerdo SMC se refiriera únicamente a situaciones en las que los fondos se obtenían de recursos gubernamentales o constituían un cargo para una cuenta pública:

Observamos, una vez más, que el párrafo 1 a) 1) i) del artículo 1 se refiere a la "práctica de un gobierno" que "implique" una transferencia directa de fondos. Por consiguiente, aunque podríamos estar de acuerdo en que una "transferencia" indica que los fondos pasan del cedente al cesionario, no consideramos que el párrafo 1 a) 1) i) del artículo 1 prescriba que los recursos deban obtenerse necesariamente de recursos gubernamentales o dar lugar a un cargo para la Cuenta Pública. Además, una interpretación que limite el alcance del inciso i) a los fondos obtenidos de recursos gubernamentales o que dan lugar a un cargo para la Cuenta Pública concedería poca importancia al hecho de que el inciso i) solo hace referencia a la "práctica de un gobierno" que "implique" transferencias directas de fondos.⁸⁵

7.36. Los argumentos de Indonesia no reconocen el papel del Gobierno de Indonesia en la recaudación y posterior transferencia de fondos a los productores de biodiésel. Como constató la Comisión, el Gobierno de Indonesia promulgó un régimen regulador de conformidad con el cual los productores de biodiésel y sus filiales están *obligados* a pagar gravámenes a la exportación al

que el texto claro del artículo 1.1 a) 1) i) no exige que las medidas gubernamentales que impliquen transferencias de fondos sean "habituales", advirtiendo de que, si no fuera así, el artículo 1.1 a) 1) i) solo englobaría los "programas" de subvención, pero no las subvenciones "únicas". En todo caso, la Unión Europea considera que la recaudación de derechos y la utilización de esos fondos para el gasto público son un tipo habitual de medida que debe estar abarcado (segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 30).

⁸¹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 29 (donde se hace referencia al Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 33).

⁸² Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 27-32.

⁸³ Somos conscientes de que puede haber circunstancias en las que un Gobierno facilite una transferencia entre partes privadas o se vea implicado de otra forma en ese tipo de transferencia, y que ello no dé lugar a una "transferencia directa de fondos" gubernamental a un receptor, ya que el Gobierno no está recaudando los fondos, que se proporcionan con carácter voluntario. Las circunstancias concretas relativas al funcionamiento del OPPF se examinan *infra*.

⁸⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 284.

⁸⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.96.

exportar una serie de productos, incluido el aceite de palma en bruto, pero también los productos derivados del aceite de palma en bruto.⁸⁶ Son los funcionarios de aduanas del Gobierno de Indonesia los que recaudan esos gravámenes. La recaudación de los gravámenes por los propios funcionarios de aduanas del Gobierno de Indonesia hace que esos fondos sean recursos públicos, al igual que cualesquiera otros fondos recaudados por un Gobierno pasan a formar parte de los presupuestos del Estado. El marco jurídico por el que se establece el OPPF exige además que a los productores de biodiésel participantes se les paguen devoluciones iguales a la diferencia de precio entre el precio de referencia del diésel y el precio de referencia del biodiésel. El OPPF desembolsa esos gravámenes a los productores de biodiésel. La Comisión constató que el organismo de gestión del OPPF ejerce funciones gubernamentales en lo que respecta al sector del biodiésel, por lo que constituye un organismo público, algo que no ha sido impugnado por Indonesia en el contexto de la presente diferencia. Por consiguiente, el Gobierno de Indonesia desempeña un papel directo no solo en la recaudación de los gravámenes a la exportación, sino también en la transferencia de los fondos a los productores de biodiésel. Consideramos que estos elementos son suficientes para establecer que los fondos están siendo proporcionados *por el Gobierno de Indonesia* y por tanto son atribuibles al Gobierno de Indonesia, a los efectos de establecer que los desembolsos del OPPF entrañan una contribución financiera *de un Gobierno u organismo público*, en el sentido del artículo 1.1 a) 1) i). Además, el hecho de que los fondos se recaudaran con el objetivo de financiar las actividades del OPPF no altera la conclusión a la que hemos llegado. Por consiguiente, no hay ninguna otra razón para considerar el objetivo con el que se recaudaron los fondos.

7.37. Indonesia hace referencia al Reglamento Presidencial 24/2016, en el que se ordena que el gravamen a la exportación "se pagará en efectivo a una cuenta bancaria designada por el [o]rganismo de [g]estión [del OPPF]".⁸⁷ Según Indonesia, el hecho de que los gravámenes a la exportación se transfieran a cuentas específicas y aparezcan en el balance del organismo de gestión del OPPF confirma que los fondos obtenidos del gravamen a la exportación son activos "propiedad" del organismo de gestión del OPPF y no forman parte de los presupuestos del Estado.⁸⁸ Además, Indonesia subraya que los productores de biodiésel contribuyen a pagar los gravámenes a la exportación además de recibir fondos del OPPF. Por consiguiente, Indonesia considera los fondos del OPPF como una financiación de los productores de biodiésel a los propios productores de biodiésel, y compara el régimen OPPF con el de una cuenta de garantía bloqueada.⁸⁹ Indonesia también equipara el funcionamiento del OPPF al de las "transferencias denominadas en euros entre partes privadas autorizadas por el Banco Central Europeo" y las "cámaras de compensación de bolsas de productos reguladas por el Gobierno", aduciendo que hay "muchos casos de fondos [] que pasan por el sistema financiero gubernamental sin que ello implique una financiación del Estado".⁹⁰

7.38. Esos argumentos no nos convencen. El hecho de que los gravámenes se puedan transferir a una cuenta bancaria designada por el organismo de gestión del OPPF o "propiedad" de dicho organismo al realizarse la recaudación no modifica nuestra valoración de que los fondos pasan a ser recursos públicos, sobre todo porque el pago de los gravámenes es obligatorio y los recaudan funcionarios de aduanas indonesios. Además, cualquier cuenta utilizada por el organismo de gestión del OPPF está bajo el control del organismo de gestión del OPPF, que se constató que era un organismo público, algo que, insistimos, no se ha impugnado en la presente diferencia. Las comparaciones que hace Indonesia con las cuentas de garantía bloqueadas y otros mecanismos también están fuera de lugar, ya que esas comparaciones pasan por alto el hecho de que los pagos del OPPF se realizan en el contexto de un régimen reglamentario impuesto por el Gobierno de Indonesia, que prescribe la recaudación de los gravámenes a la exportación y confiere a los productores de biodiésel participantes el derecho a recibir fondos del OPPF una vez cumplidas las prescripciones aplicables.

7.39. Indonesia también hace hincapié en que el OPPF está financiado por la cadena de suministro del aceite de palma en bruto, entre otras cosas mediante pagos de los productores exportadores de biodiésel, para "beneficio" de la cadena de suministro de aceite de palma en bruto, y en que el OPPF solo puede funcionar si el gravamen a la exportación se paga efectivamente.⁹¹ Indonesia también

⁸⁶ Reglamento N° 133/PMK.05/2015 del Ministerio de Hacienda (prueba documental EU-3 (traducción al inglés)), apéndice I.

⁸⁷ Reglamento Presidencial 24/2016 (prueba documental EU-4 (traducción al inglés)), artículo 5.

⁸⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 81.

⁸⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 81.

⁹⁰ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 17. Véanse también la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 81; y la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 15-16.

⁹¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 83.

sostiene, como cuestión de hecho, que los productores de biodiésel investigados recibieron más fondos del OPPF que los que estaban obligados a pagarle.⁹² Una vez más, el argumento de Indonesia parece centrarse en el origen o el fin específico de los desembolsos del OPPF. Como ya hemos observado, el hecho de que los fondos se recaudaran con el objetivo de financiar las actividades del OPPF no altera la conclusión a la que hemos llegado.

7.40. Por las razones expuestas, no vemos ninguna base en el texto del artículo 1.1 a) 1) i) del Acuerdo SMC que respalde la alegación de Indonesia. Por consiguiente, constatamos que Indonesia no ha establecido que la Comisión actuara de manera incompatible con el artículo 1.1 a) 1) i) del Acuerdo SMC al determinar que los desembolsos del OPPF a los productores de biodiésel constituían una contribución financiera de un Gobierno u organismo público.⁹³ Además, compartimos las preocupaciones expresadas por la Unión y varios terceros en la presente diferencia⁹⁴, en el sentido de que aceptar la alegación de Indonesia limitaría indebidamente el alcance de la cobertura del Acuerdo SMC al centrarse en el origen de los fondos y no tener en cuenta el papel central del Gobierno de Indonesia en la recaudación de los gravámenes a la exportación y su carácter obligatorio.

7.3.3.2 La cuestión de si la Comisión incurrió en error al caracterizar los pagos del OPPF como "donaciones" a los productores de biodiésel en el sentido del artículo 1.1 a) 1) i) del Acuerdo SMC

7.41. Indonesia alega además que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 1.1 a) 1) i) del Acuerdo SMC al determinar que los desembolsos del OPPF constituían contribuciones financieras en forma de donaciones.⁹⁵ Recordamos que la Comisión, en su reglamento provisional, llegó a la conclusión de que los pagos efectuados por el organismo de gestión del OPPF a los productores de biodiésel eran donaciones, como se indica a continuación:

[L]os pagos efectuados por el Organismo de Gestión a los productores de biodiésel se consideran una "contribución financiera de los poderes públicos [en forma de] transferencia directa de fondos", a tenor del artículo 3, punto 1, letra a), inciso i), del Reglamento de base. Es indiscutible que en las compras de biodiésel realizadas por Pertamina y AKR en virtud de los requisitos de mezcla, el Organismo de Gestión cubrió la diferencia entre el precio pagado por Pertamina y AKR (sobre la base del precio de referencia del gasóleo mineral) y el precio de referencia (más elevado) del biodiésel. A este respecto, los productores de biodiésel recibieron una subvención de los poderes públicos de Indonesia por dicha diferencia.⁹⁶

7.42. En sus observaciones presentadas después del reglamento provisional, el Gobierno de Indonesia y los productores exportadores impugnaron esa constatación, aduciendo que la Comisión se equivocó al analizar los pagos del OPPF de forma aislada, y "no como parte de los pagos realizados

⁹² Observamos que las partes discrepan acerca de si los productores de biodiésel investigados recibieron más fondos del OPPF que los que estaban obligados a pagarle (véanse, por ejemplo, la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 83; y la primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 34-35). Su discrepancia parece deberse al hecho de que determinados productores exportadores de biodiésel investigados forman parte de grupos empresariales que también exportan aceite de palma en bruto o productos derivados del aceite de palma (y, por lo tanto, también pagan gravámenes correspondientes a esas exportaciones). Por consiguiente, como grupo, un productor exportador de productos de aceite de palma en bruto puede pagar más en concepto de gravámenes que lo que recibe en concepto de devoluciones por las ventas internas de biodiésel a Pertamina o AKR (véase, por ejemplo, la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 70).

⁹³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 84.

⁹⁴ Por ejemplo, los Estados Unidos sostienen que una interpretación restrictiva del artículo 1.1 a) 1) i) como la que propone Indonesia permitiría a los Miembros impedir que se clasificaran como subvenciones determinadas formas de financiación estatal recaudando dinero y separándolo en una cuenta especial con el fin de presentarlo como financiación "privada" y no como financiación del Gobierno. Los Estados Unidos sostienen que esa interpretación frustraría el objeto y fin del Acuerdo SMC y generaría un riesgo de elusión evidente (comunicación de los Estados Unidos en calidad de tercero, párrafo 21). Véanse también la comunicación del Canadá en calidad de tercero, párrafos 4-9; y la comunicación del Reino Unido en calidad de tercero, párrafo 9.

⁹⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 85.

⁹⁶ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 69. En su determinación, la Comisión se refiere al precio de referencia del gasóleo mineral. Entendemos que el "gasóleo mineral" es el diésel basado en petróleo. En el presente informe aparecen ambas expresiones, diésel (o gasóleo) mineral y diésel basado en petróleo.

por los poderes públicos indonesios a la hora de adquirir biodiésel".⁹⁷ La Comisión rechazó este argumento, observando que no es el Gobierno de Indonesia quien adquiere el biodiésel sino las entidades de mezcla de combustibles, Pertamina y AKR. La Comisión explicó además que el Gobierno de Indonesia, a través del OPPF, no mantiene ninguna relación contractual de compra con los productores de biodiésel y no recibe nada a cambio de los fondos que desembolsa a los productores de biodiésel:

La legislación aplicable otorga a los proveedores de biodiésel que participen en este programa el derecho a recibir: a) el pago del biodiésel por los mezcladores; y b) los fondos adicionales procedentes del OPPF. Los productores de biodiésel tampoco tienen obligaciones contractuales para con el Gobierno de Indonesia ni el OPPF, aparte de la obligación de cumplir con la obligación impuesta con arreglo a las normas pertinentes, por la cual reciben una compensación. A falta de obligaciones contractuales mutuas, los fondos desembolsados por el OPPF no se consideran parte de un contrato a título oneroso (como la compra de biodiésel por parte de los poderes públicos a cambio de un precio). En resumen, el Gobierno de Indonesia ordena a cada uno de los productores de biodiésel participantes en el programa que venda cantidades específicas de biodiésel a Pertamina o a AKR a un precio concreto (precio de referencia del gasóleo mineral) y además proporciona fondos adicionales directamente a los productores de biodiésel. A pesar de que el objetivo y el contexto del programa se basan en incentivar el uso de biodiésel en el mercado nacional, el Gobierno de Indonesia no adquiere biodiésel directamente y luego lo utiliza para fines públicos ni lo revende en el mercado, sino que promueve la venta de biodiésel proporcionando fondos adicionales a los productores de biodiésel, inclusive en transacciones en las que participan operadores privados (como AKR).⁹⁸

7.43. Tras la divulgación final, el Gobierno de Indonesia y los productores exportadores alegaron que la Comisión cometió un error al asegurar que no existe una relación contractual entre los productores de biodiésel y el OPPF. Para respaldar esa alegación, uno de los productores exportadores presentó copias de los acuerdos que había suscrito con el OPPF. Además, el Gobierno de Indonesia adujo que los pagos del OPPF deben considerarse una contraprestación por la compra de biodiésel, ya que Pertamina es una empresa de propiedad estatal y, por consiguiente, debe considerarse una única entidad económica junto con el Gobierno de Indonesia, que es, en última instancia, el comprador de biodiésel.⁹⁹

7.44. La Comisión rechazó que la existencia de contratos en vigor entre el OPPF y los productores de biodiésel modificara su conclusión de que los pagos del OPPF constituyen una subvención. La Comisión consideró que los contratos entre el OPPF y los productores de biodiésel meramente reiteran la obligación legal del OPPF de abonar la diferencia entre el precio pagado por las entidades de mezcla de combustibles y los precios de referencia del biodiésel una vez que este se suministra. Los contratos no creaban la obligación contractual de que los productores de biodiésel suministraran biodiésel al OPPF. La Comisión señaló además que en los contratos no se especificaba que el Gobierno de Indonesia comprara biodiésel o que los pagos se realizaran por tal motivo.¹⁰⁰ Por consiguiente, la Comisión constató que los contratos no reflejaban obligaciones recíprocas entre los productores de biodiésel y el OPPF, y que el organismo de gestión del OPPF desembolsaba los fondos sin esperar nada a cambio.¹⁰¹

7.45. La Comisión también rechazó que Pertamina debiera considerarse un organismo público o una única entidad económica junto con el Gobierno de Indonesia. A este respecto, a pesar de ser una empresa de propiedad estatal, la Comisión señaló que Pertamina actúa como un operador de mercado que compra biodiésel para la mezcla y la reventa posterior. La Comisión no encontró pruebas que respaldaran la constatación de que Pertamina debiera considerarse un organismo público a los efectos de la investigación.¹⁰²

⁹⁷ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 34.

⁹⁸ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 37.

⁹⁹ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 44.

¹⁰⁰ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 50.

¹⁰¹ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 50.

¹⁰² Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 48-55. Además, el productor exportador Wilmar alegó que, aunque no se considere que Pertamina era un organismo público, el Gobierno de Indonesia "encomienda y ordena" a los mezcladores que compren biodiésel en su nombre o bien "encomienda

7.46. Indonesia ha presentado en este procedimiento argumentos similares a los planteados durante la investigación. A este respecto, Indonesia sostiene que una donación no se origina simplemente porque un Gobierno o un organismo público "realice un pago" a otra entidad. Antes bien, Indonesia aduce que, cuando un pago está vinculado en el mismo instrumento jurídico al cumplimiento de determinadas obligaciones recíprocas, ese pago no es una donación.¹⁰³ Indonesia sostiene que los desembolsos del OPPF están condicionados a que los productores de biodiésel cumplan la obligación recíproca de suministrar biodiésel a las entidades de mezcla de combustibles, y que esta condicionalidad significa que los "pagos" del OPPF no pueden asimilarse a las "donaciones".¹⁰⁴ Indonesia aduce además que los desembolsos del OPPF destinados a los productores de biodiésel forman parte del "pago" o la remuneración por la compra de biodiésel "por los organismos públicos del Gobierno de Indonesia, como la empresa petrofuel Petramina de propiedad estatal, o por organismos indonesios petrofuel de propiedad privada bajo la dirección del Gobierno de Indonesia".¹⁰⁵

7.47. El funcionamiento del OPPF y la forma en que este desembolsa fondos a los productores de biodiésel se describen en los párrafos 7.13-7.16 *supra*. Como reconoce Indonesia¹⁰⁶, en el marco del régimen del OPPF, se asigna a los productores de biodiésel participantes el suministro de un determinado volumen de biodiésel a las entidades de mezcla de combustibles indonesias designadas, Pertamina y AKR, que mezclan ese biodiésel con diésel mineral. De conformidad con ese régimen, Pertamina y AKR compran biodiésel a los productores de biodiésel a la tarifa del precio de referencia del diésel. Tras el suministro del biodiésel, los productores de biodiésel proporcionan al organismo de gestión del OPPF, para su verificación, una copia de la factura de venta y los documentos complementarios que demuestran que el biodiésel se ha facturado y suministrado a una entidad de mezcla de combustible. Tras la verificación, los productores de biodiésel perciben del OPPF un pago igual a la diferencia entre el precio de referencia del diésel y el precio de referencia del biodiésel.

7.48. Indonesia sostiene que los instrumentos jurídicos por los que se aplica el OPPF¹⁰⁷, así como los contratos entre los productores de biodiésel participantes y el organismo de gestión del OPPF¹⁰⁸, establecen que la transferencia de fondos del OPPF a los productores indonesios de biodiésel en forma de reembolsos entraña una obligación recíproca por parte de los productores de biodiésel indonesios de asumir la responsabilidad de realizar el suministro de biodiésel a las entidades de mezcla de combustibles.¹⁰⁹ Indonesia sostiene además que los cálculos de la Comisión sobre el margen de subvención supuestamente obtenido por los productores de biodiésel indonesios sobre la base de los propios pagos del OPPF confirman que el pago de que se trata es una diferencia

u ordena" a los proveedores de biodiésel que vendan biodiésel a los mezcladores. La Comisión rechazó esta alegación, al constatar que no obraba en el expediente prueba alguna en apoyo de la alegación. Antes bien, la Comisión constató que las pruebas disponibles mostraban que las entidades de mezcla de combustibles, Pertamina y AKR, y los productores de biodiésel participan voluntariamente en el contexto en el que el Gobierno de Indonesia impone determinados requisitos de mezcla e interviene económicamente para aliviar la carga que se deriva de la obligación de mezcla (Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 56).

¹⁰³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 86.

¹⁰⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 97 y 101.

¹⁰⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 98.

¹⁰⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 92-96 y 100-101.

¹⁰⁷ Indonesia se refiere específicamente al Reglamento N° 41 del Ministerio de Energía y Recursos Minerales, de 2018 (primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 93 y nota 100 (donde se hace referencia a la respuesta del Gobierno de Indonesia al cuestionario (prueba documental IDN-11 (ICC)), prueba documental GOI-BSF-6)). El OPPF también se aplicó y modificó de conformidad con el Reglamento Presidencial 61/2015 (prueba documental EU-2 (traducción al inglés)); el Reglamento Presidencial 24/2016 (prueba documental EU-4 (traducción al inglés)); y el Reglamento N° 26/2016 del MEMR (prueba documental EU-5 (traducción al inglés)).

¹⁰⁸ Indonesia menciona como ejemplo el "artículo 3 del Acuerdo de Financiación para la Adquisición de Biocombustible de Tipo Biodiésel para el Período Mayo-Octubre de 2018, celebrado entre el Organismo de Gestión y uno de los productores de biodiésel indonesios, PT. WILMAR NABATI INDONESIA". Indonesia parece referirse al anexo 1.11 titulado "Contrato WINA-OPPF (período mayo de 2018-octubre de 2018)" de las observaciones de Wilmar relativas al documento de divulgación general final, pero este anexo está íntegramente en indonesio, e Indonesia no ha presentado una traducción al inglés al Grupo Especial (observaciones de Wilmar relativas a la divulgación final (prueba documental IDN-9 (ICC)), anexo 1.11).

¹⁰⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 93-94. Véase también la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 38 (donde se afirma que las obligaciones jurídicas recíprocas entre el OPPF y los productores de biodiésel están "consagradas contractualmente").

matemática exacta entre el precio del diésel pagado por las entidades de mezcla de combustibles y el precio de referencia del biodiésel.¹¹⁰

7.49. Por lo tanto, en virtud del funcionamiento específico del OPPF, Indonesia aduce que el Gobierno de Indonesia "actúa a través del OPPF, de AKR y de Pertamina" y "recibe biodiésel 'a cambio' de sus pagos del OPPF y de los pagos que realizan los organismos [mezcladores] petrofuel al comprar biodiésel en el marco del mandato del Gobierno de Indonesia".¹¹¹ En consecuencia, según Indonesia, los pagos del OPPF no deberían haberse calificado como una donación.

7.50. La Unión Europea no está de acuerdo con la caracterización que hace Indonesia, e insiste en que el biodiésel se suministra a las entidades de mezcla de combustibles (Pertamina y AKR) y no al Gobierno de Indonesia.¹¹² La Unión Europea aduce que no existe tal obligación recíproca entre los productores de biodiésel y el Gobierno de Indonesia, ya que el Gobierno de Indonesia no recibe nada a cambio del pago. La Unión Europea sostiene, en cambio, que la única "condición" impuesta a los productores de biodiésel para percibir los desembolsos del OPPF es proporcionar determinados documentos que acrediten que suministraron biodiésel a la entidad de mezcla de combustibles asignada. La Unión Europea aduce que la condición de presentar documentación y acreditar el suministro no impide que los desembolsos del OPPF se caractericen debidamente como donaciones en el sentido del artículo 1.1 a) 1) i).¹¹³

7.51. La Unión Europea aduce además que los contratos obrantes en el expediente entre el OPPF y los productores de biodiésel dejan claro que los productores de biodiésel *no* vendían el biodiésel al OPPF, sino que el biodiésel se vendía a una entidad de mezcla de combustibles.¹¹⁴ A este respecto, la Unión Europea sostiene que el Gobierno de Indonesia no aparece designado en ningún lugar como comprador del biodiésel: ni en la legislación indonesia por la que se aplica y regula el programa OPPF; ni en los contratos celebrados entre los productores de biodiésel y el OPPF¹¹⁵; ni en los contratos suscritos entre los productores de biodiésel y Pertamina y AKR.¹¹⁶ Como constató la Comisión en la investigación, la Unión Europea sostiene que los contratos se limitan a reiterar las obligaciones impuestas al OPPF por la legislación indonesia, concretamente, la de abonar al productor de biodiésel la diferencia entre el precio pagado por las entidades de mezcla de combustibles, Pertamina o AKR, y el precio de referencia del biodiésel después de que el productor de biodiésel suministre el biodiésel.¹¹⁷

7.52. Por último, la Unión Europea subraya que no se determinó que las entidades de mezcla de combustibles participantes, Pertamina y AKR, fueran organismos públicos o formaran parte del Gobierno de Indonesia. En consecuencia, las compras de biodiésel de esas entidades no deben considerarse compras "indirectas" de biodiésel por parte del Gobierno de Indonesia.¹¹⁸

7.53. Indonesia intenta basar su alegación en las observaciones formuladas por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)*. Indonesia aduce además que las constataciones del grupo especial en el asunto *Estados Unidos - Madera blanda VII* confirman que los pagos del OPPF no son donaciones.

¹¹⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 95 (donde se hace referencia a la información sobre derechos provisionales para Wilmar (prueba documental IDN-14 (ICC))).

¹¹¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 98; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 38.

¹¹² Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 35-39.

¹¹³ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 41. Véase también la primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 45. La Unión Europea ha señalado, por ejemplo, que las subvenciones pueden estar sujetas a una condición relacionada con la conducta de una empresa y aun así estar comprendidas en el ámbito de aplicación del Acuerdo SMC (por ejemplo, las subvenciones a la exportación prohibidas) (primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 48-49).

¹¹⁴ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 46.

¹¹⁵ Véanse, por ejemplo, el contrato entre el organismo de gestión del OPPF y un productor de biodiésel (prueba documental EU-47); y el contrato entre el organismo de gestión del OPPF y PT Wilmar Nabati Indonesia (prueba documental EU-75 (ICC)).

¹¹⁶ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 49.

¹¹⁷ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 50.

¹¹⁸ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 53 (donde se hace referencia al Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 54). Véase también la primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 61-70.

7.54. Basándose en la evaluación del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)*, Indonesia opina que una transferencia directa de un Gobierno solo puede caracterizarse debidamente como una donación cuando se realiza, ya sea de forma incondicional o de otro modo, cuando se efectúa la transferencia pero a reserva de condiciones que no entrañan obligaciones recíprocas, para el receptor, de proporcionar a cambio fondos, bienes o servicios.¹¹⁹ Indonesia reconoce que determinadas donaciones pueden ser condicionales, por ejemplo, al requerir que el receptor utilice los fondos para un fin específico. Sin embargo, Indonesia aduce que, para caracterizarse debidamente como una donación, las transferencias de fondos no pueden estar vinculadas al cumplimiento de una obligación recíproca de entregar algo a cambio.¹²⁰

7.55. En el asunto *Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)*, el Órgano de Apelación realizó una amplia evaluación de los diversos tipos de contribuciones financieras abarcadas por el artículo 1.1 a) 1). En lo que respecta a los ejemplos de las transferencias directas de fondos ("por ejemplo, donaciones, préstamos y aportaciones de capital") previstas en el artículo 1.1 a) 1) i), el Órgano de Apelación determinó que las donaciones son transacciones en las que "se entrega al receptor dinero o algo que tiene valor en dinero", y añadió que las donaciones se conceden "normalmente sin una obligación o expectativa de que se proporcione algo a cambio al donante".¹²¹ Así, el Órgano de Apelación respaldó la opinión de que las donaciones entrañan situaciones en las que se entregan fondos (o algo de valor financiero) a un receptor, sin que se proporcione algo a cambio al donante. Por lo tanto, el Órgano de Apelación se refería específicamente a situaciones en las que existe una obligación recíproca de proporcionar algo a cambio al donante, y no más en general a situaciones en las que se imponen condiciones a la recepción de la donación. El Órgano de Apelación reconoció que las donaciones pueden adoptar muchas formas y que algunas donaciones se conceden con carácter condicional, señalando que las donaciones pueden requerir que el receptor utilice los fondos para un fin específico o podrían requerir que el propio receptor recaude parte de los fondos necesarios para un proyecto.¹²² En particular, al subrayar que no se proporcionaría nada a cambio al donante, el Órgano de Apelación distinguió las donaciones de otras formas de transferencias directas de fondos como los préstamos y las aportaciones de capital, que describió señalando que "se caracterizan por la reciprocidad".¹²³

7.56. Indonesia sostiene que el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Madera blanda VII* aplicó esta interpretación y formuló constataciones de que los pagos condicionados al cumplimiento de determinadas obligaciones por el receptor no eran donaciones.¹²⁴ Indonesia aduce que existe el mismo tipo de obligaciones recíprocas en el caso de los pagos del OPPF.

7.57. Consideramos útil recordar brevemente las circunstancias de *Estados Unidos - Madera blanda VII* antes de examinar la invocación por Indonesia de ese asunto. En la investigación subyacente de que se trataba en esa diferencia, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos (USDOC) había determinado que determinados desembolsos efectuados por los Gobiernos locales de Quebec y Nueva Brunswick a los cosechadores constituían donaciones. El grupo especial no estuvo de acuerdo con esa determinación y constató, en cambio, que los desembolsos correspondientes formaban parte de la contraprestación proporcionada a cambio de la prestación de servicios de silvicultura y ordenación forestal en las superficies de cosecha de madera de propiedad estatal. El grupo especial constató que la obligación de los cosechadores de realizar determinadas actividades de silvicultura y ordenación forestal en Quebec y Nueva Brunswick y el subsiguiente reembolso de los costos deberían haberse considerado "como parte de la misma transacción" (que también incluía el suministro de madera por el Gobierno a los cosechadores).¹²⁵ Habida cuenta de

¹¹⁹ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 30.

¹²⁰ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 28-30, 32-37 y 46.

¹²¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)*, párrafo 616.

¹²² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)*, nota 1292.

¹²³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)*, párrafo 616 (donde se indica que, en el caso de los préstamos, el prestamista presta dinero o algo que tiene valor en dinero sobre la base de que el principal, junto con los intereses, se reembolsará, mientras que, en el caso de las aportaciones de capital, un gobierno adquiere acciones a cambio de proporcionar capital a un receptor).

¹²⁴ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 36 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda VII*, apelado el 28 de septiembre de 2020, párrafo 7.621).

¹²⁵ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda VII*, apelado el 28 de septiembre de 2020, párrafo 7.621 ("[e]llo se debe a que las obligaciones y el reembolso forman parte del conjunto de condiciones sobre la base de las cuales Nueva Brunswick suministraba madera de la Corona a JDIL"); y

esas obligaciones recíprocas, el grupo especial concluyó que el USDOC no había explicado de manera razonada y adecuada sus constataciones de que los reembolsos constituían donaciones.

7.58. No estamos de acuerdo con Indonesia en cuanto a la pertinencia de las circunstancias del asunto *Estados Unidos - Madera blanda VII* para la evaluación de los desembolsos del OPPF. Contrariamente a lo que afirma Indonesia, no identificamos ninguna obligación recíproca significativa entre los productores de biodiésel y el organismo de gestión del OPPF (o el Gobierno de Indonesia más en general) que ponga en cuestión la caracterización de los desembolsos del OPPF como donaciones. Indonesia caracteriza la "obligación recíproca" como una "obligación por parte de los productores de biodiésel indonesios de asumir la responsabilidad de realizar el suministro de biodiésel a los organismos [mezcladores] petrofuel".¹²⁶ Sin embargo, esas obligaciones recíprocas surgen entre los productores de biodiésel y las entidades de mezcla de combustibles que compran biodiésel. No existe una obligación recíproca entre los productores de biodiésel y el organismo de gestión del OPPF. El organismo de gestión del OPPF tiene la obligación de proporcionar fondos (en cuantía igual a la diferencia entre el precio de referencia del diésel y el precio de referencia del biodiésel), mientras que los productores de biodiésel no tienen obligación alguna para con el organismo de gestión del OPPF, aparte de la de proporcionar documentación que confirme la venta a la entidad de mezcla de combustibles designada.¹²⁷

7.59. A efectos de reflejar la ausencia de una obligación recíproca, en la investigación la Comisión señaló que los acuerdos obrantes en el expediente entre los productores de biodiésel y el OPPF tampoco especificaban que los productores de biodiésel estuvieran obligados a suministrar biodiésel al organismo de gestión del OPPF (o al Gobierno de Indonesia) a cambio de pagos. Esos acuerdos establecen la obligación legal del OPPF de abonar al productor de biodiésel la diferencia entre el precio pagado por las entidades de mezcla de combustibles y el precio de referencia del biodiésel una vez verificada la entrega.¹²⁸ La falta de indicaciones relativas al suministro de biodiésel al Gobierno de Indonesia a cambio de pagos llevó a la Comisión a confirmar su conclusión de que los pagos constituían una donación.¹²⁹ En la investigación, la Comisión también constató que no hay, por lo demás, ningún vínculo directo que demuestre que se vende biodiésel al Gobierno de Indonesia, al haberse constatado que Pertamina no era un organismo público ni formaba parte del Gobierno.¹³⁰

7.60. Sobre la base de las pruebas obrantes en el expediente y contrariamente a lo que afirma Indonesia, consideramos que la venta de biodiésel a las entidades de mezcla de combustibles, por una parte, y los acuerdos para que los productores de biodiésel perciban desembolsos del OPPF, por otra, reflejan dos transacciones distintas, no una única transacción que implique una contraprestación recíproca. Como los desembolsos del OPPF se derivan de un acuerdo separado entre el OPPF y los productores de biodiésel, y el organismo de gestión del OPPF no recibe biodiésel

párrafo 7.626 ("[e]stamos de acuerdo con el Canadá en que el reembolso hecho en el marco del PCIP forma parte del conjunto de derechos y obligaciones que se intercambian cuando Resolute cosecha madera de la Corona no subastada").

¹²⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 93.

¹²⁷ Reconocemos que la venta de biodiésel a los mezcladores, Pertamina y AKR, y los consiguientes desembolsos efectuados a los productores de biodiésel a través del OPPF no se realizan aisladamente, sino en cumplimiento de las políticas del Gobierno de Indonesia. Como ya se ha indicado, el Gobierno de Indonesia estableció los requisitos obligatorios de mezclar el biodiésel con diésel basado en petróleo para su reventa en la economía nacional. Los desembolsos realizados a los productores de biodiésel participantes a través del OPPF tienen por objeto facilitar la adquisición de biodiésel por las entidades de mezcla, en cumplimiento de la obligación de mezcla establecida (Reglamento Nº 12/2015 del MEMR (prueba documental EU-35 (traducción al inglés)); Reglamento Nº 26/2016 del MEMR (prueba documental EU-5 (traducción al inglés)), artículo 2). A pesar de la interrelación entre las ventas de biodiésel y los consiguientes desembolsos, esto no altera nuestra evaluación de que la venta de biodiésel a las entidades de mezcla, por una parte, y los acuerdos que prevén que los productores de biodiésel perciban desembolsos del OPPF, por otra, reflejan dos transacciones distintas, como concluimos más adelante.

¹²⁸ En cambio, los contratos de compra obrantes en el expediente entre los productores de biodiésel y la entidad de mezcla de combustibles Pertamina reflejaban esas obligaciones. La Comisión señaló, por ejemplo, que los contratos de compra obrantes en el expediente entre los productores de biodiésel y Pertamina establecían las condiciones de venta, en particular el volumen y el precio de compra del biodiésel (el precio de referencia del diésel).

¹²⁹ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 45-46.

¹³⁰ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 48. También estamos de acuerdo con la observación de la Comisión de que el marco legislativo aplicable por el que se establece y aplica el OPPF no impone a los productores de biodiésel ninguna obligación de suministrar nada de valor económico al OPPF a cambio de los pagos, más allá de la confirmación de la venta de biodiésel a Pertamina o AKR. Véase, por ejemplo, la respuesta del Gobierno de Indonesia al cuestionario (prueba documental IDN-11 (ICC)), página 25.

a cambio, los desembolsos del OPPF se conceden esencialmente de manera gratuita. Esto respalda la caracterización que hizo la Comisión de los desembolsos del OPPF como subvenciones.

7.61. Por último, Indonesia afirma lo siguiente, al aducir que el Gobierno de Indonesia recibe el biodiésel que se le suministra por medio de las entidades de mezcla de combustibles a cambio de los desembolsos del OPPF y los pagos realizados por las entidades de mezcla de combustibles que actúan en el marco del mandato del Gobierno de Indonesia:

La mezcla de ese biodiésel con diésel mineral permite al Gobierno de Indonesia reducir el uso de combustibles fósiles y rebajar así las emisiones de GEI generadas por el transporte. En ese sentido, la contraprestación que el Gobierno de Indonesia obtiene mediante los pagos del OPPF es la misma que obtuvo el Gobierno del Canadá en el asunto *Estados Unidos - Madera blanda VII*, a saber, un bien o un servicio que permite al Gobierno de Indonesia perseguir objetivos gubernamentales. De hecho, el Gobierno del Canadá en el asunto *Madera blanda VII* no recibió físicamente ningún servicio de silvicultura y ordenación forestal que beneficiara directa y exclusivamente al Gobierno del Canadá en contraposición a los beneficios que esos servicios proporcionaban a un público más amplio y al bien común.¹³¹

7.62. Consideramos infundado este argumento. Al referirse al asunto *Estados Unidos - Madera blanda VII*, Indonesia no reconoce la naturaleza de las obligaciones recíprocas relacionadas con los reembolsos en litigio en esa diferencia. Conforme a los hechos de esa diferencia, el grupo especial constató que los desembolsos en cuestión eran en realidad reembolsos que formaban parte de la contraprestación proporcionada a cambio de la prestación de servicios de silvicultura y ordenación forestal en las superficies de cosecha de madera de propiedad estatal.¹³² Indonesia no reconoce que Quebec y Nueva Brunswick, en efecto, estaban contratando servicios de ordenación forestal a cambio de una contraprestación. Por lo tanto, la afirmación de Indonesia de que el Gobierno no "recibió físicamente ningún servicio de silvicultura y ordenación forestal que beneficiara directa y exclusivamente al Gobierno del Canadá" es incorrecta. Por último, como parte de la contratación directa de servicios, reconocemos que los Gobiernos de Quebec y Nueva Brunswick también podrían haber logrado el cumplimiento de objetivos de política pública relacionados con una ordenación forestal más eficaz ("un público más amplio y el bien común"). No obstante, el cumplimiento de esos objetivos se obtuvo mediante la contratación de servicios de silvicultura y de ordenación forestal.

7.63. No concurren elementos similares en las circunstancias que nos ocupan. No cuestionamos si el Gobierno de Indonesia puede haber cumplido sus objetivos de reglamentación y política de reducir el uso de combustibles fósiles y rebajar así las emisiones de gases de efecto invernadero mediante la aplicación de la obligación de mezcla y del OPPF. Sin embargo, lo cierto es que el Gobierno de Indonesia no compra ni recibe biodiésel a cambio de proporcionar fondos a los productores de biodiésel. Por consiguiente, cualquier comparación con la situación del asunto *Estados Unidos - Madera blanda VII* está fuera de lugar.¹³³

7.64. A la luz de lo que antecede, constatamos que Indonesia no ha demostrado la existencia de ninguna obligación recíproca entre los productores de biodiésel y el organismo de gestión del OPPF y, por lo demás, no ha demostrado que la Comisión no explicó de manera razonada y adecuada sus constataciones de que los pagos del OPPF constituían donaciones. Por consiguiente, constatamos que Indonesia no ha establecido que la Comisión actuara de manera incompatible con el artículo 1.1 a) 1) del Acuerdo SMC al determinar que los desembolsos del OPPF a los productores de biodiésel constituían contribuciones financieras en forma de donaciones.¹³⁴

¹³¹ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 39.

¹³² Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda VII*, apelado el 28 de septiembre de 2020, párrafos 7.261 y 7.626.

¹³³ A este respecto, la Unión Europea ha señalado que el Gobierno de Indonesia podría haber diseñado una política para comprar directamente biodiésel y venderlo a los operadores a un precio reducido, pero no lo hizo (declaración inicial de la Unión Europea en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 11).

¹³⁴ El Grupo Especial observa además que todos los terceros que han presentado comunicaciones en esta diferencia coinciden en que los pagos son donaciones a los efectos del artículo 1.1 a) 1) i). En cambio, el Canadá y el Reino Unido no están de acuerdo con la determinación de la Comisión acerca de la existencia de beneficio, como se indica en la nota 151 *infra*.

7.3.4 La cuestión de si la Comisión determinó indebidamente que los desembolsos del OPPF otorgaban un beneficio a los productores de biodiésel indonesios

7.65. Indonesia alega que la Comisión incurrió en error al determinar que los desembolsos del OPPF otorgaban un beneficio a los productores de biodiésel indonesios, en infracción del artículo 1.1 b) del Acuerdo SMC.¹³⁵

7.66. En el Reglamento provisional, tras constatar que los desembolsos del OPPF a los productores de biodiésel constituían subvenciones¹³⁶, la Comisión determinó que los desembolsos del OPPF otorgaban un beneficio, como se indica a continuación:

[L]os productores exportadores se encuentran en una situación mejor de la que estarían si no existiera el sistema. En resumen, las transferencias de fondos efectuadas por el Organismo de Gestión equivalen a subvenciones y el mercado no ofrece subvenciones gratuitas. Estas subvenciones sitúan a los productores de biodiésel en una posición mejor que la que habrían tenido de otro modo en el mercado. De no existir el régimen, los productores de biodiésel solo obtendrían el pago de Pertamina y AKR al precio del gasóleo mineral.¹³⁷

7.67. La Comisión constató que los pagos del OPPF otorgan un beneficio equivalente a la cuantía total de los pagos recibidos durante el período de investigación.¹³⁸ La Comisión calculó el importe de la subvención sujeta a medidas compensatorias para cada productor exportador en términos del importe total de la subvención recibida durante el período de investigación, y asignó esos importes sobre el volumen de negocios total generado por las ventas de cada productor investigado durante el período.¹³⁹ La Comisión confirmó la determinación que había formulado en el Reglamento provisional en el Reglamento definitivo¹⁴⁰ después de examinar diversas observaciones del Gobierno de Indonesia y de los exportadores investigados.¹⁴¹

7.68. Por las razones que se exponen *infra*, constatamos que la alegación de Indonesia se basa en una premisa errónea, a saber, que los productores de biodiésel recibieron pagos del OPPF a cambio de la compra de biodiésel por el Gobierno de Indonesia.

7.3.4.1 La norma aplicable para determinar la existencia de un beneficio en el caso de donaciones

7.69. Recordamos que el artículo 1.1 b) del Acuerdo SMC dispone que "se considerará que existe subvención: cuando [...] con ello se otorgue un beneficio". En concreto, el artículo 1.1 b) no establece cómo determinar si se ha otorgado un beneficio o cómo calcular el beneficio. En general, el término "*benefit*" (beneficio) se define como "[a]*dvantage, profit, good*" (ventaja, provecho, bien).¹⁴² Está firmemente establecido que se produce un beneficio cuando un receptor obtiene algo que no recibiría del mercado.

7.70. El término "beneficio" también aparece en el artículo 14 del Acuerdo SMC. El artículo 14 rige el cálculo de la cuantía de una subvención en función del beneficio obtenido por el receptor y se ha constatado que constituye un contexto pertinente para la interpretación de "beneficio" en el artículo 1.1 b).¹⁴³ El título del artículo 14, "Cálculo de la cuantía de una subvención en función del beneficio obtenido por el receptor", refleja igualmente que se otorga una ventaja al receptor de una contribución financiera. En este sentido, grupos especiales anteriores y el Órgano de Apelación han observado que se considera que una contribución financiera confiere un "beneficio" en situaciones en las que la contribución financiera coloca al receptor "en una situación mejor" que la que habría

¹³⁵ Solicitud de grupo especial de Indonesia, sección 1 c). Véase también la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 107.

¹³⁶ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 62 y 69.

¹³⁷ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 71.

¹³⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 81.

¹³⁹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 81.

¹⁴⁰ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 86.

¹⁴¹ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 59-101.

¹⁴² *Oxford Dictionaries*, edición en línea, definición de "*benefit*", nombre, https://www.oed.com/dictionary/benefit_n?tab=meaning_and_use (consultada el 11 de abril de 2025), acepción 3.a.

¹⁴³ Informe del Órgano de Apelación, *Canadá - Aeronaves*, párrafo 155.

tenido de no existir esa contribución. Los apartados a) a d) del artículo 14 ofrecen orientación sobre las aportaciones de capital social, préstamos, garantías de préstamos, así como el suministro de bienes o servicios, por el Gobierno, y la compra de bienes por el Gobierno. La orientación proporcionada en los apartados a) a d) refleja que la determinación de un "beneficio" debe establecerse en relación con la situación del receptor en el mercado, de no existir la contribución financiera.¹⁴⁴

7.71. En particular, el artículo 14 no ofrece ninguna orientación respecto a las contribuciones financieras como una "transferencia directa de fondos" en forma de donación. En informes de grupos especiales anteriores se ha considerado que una donación es esencialmente un obsequio de un Gobierno que "automáticamente [] coloca [al receptor] en una 'situación mejor' que la que habría tenido porque le da más recursos de los que disponía antes para que pueda perseguir sus objetivos comerciales".¹⁴⁵ En consecuencia, cuando una subvención adopta la forma de una donación, existe un beneficio en la cuantía de la donación.¹⁴⁶

7.3.4.2 Evaluación

7.72. Indonesia alega que la Comisión cometió diversos errores en su evaluación del beneficio en relación con los desembolsos del OPPF, y que la Comisión: "eligió una situación hipotética equivocada" al analizar la situación del receptor en el mercado, de no existir la contribución financiera; concluyó equivocadamente que, de no existir los pagos del OPPF, el "precio de referencia" del biodiésel habría sido inferior; no tuvo en cuenta los gravámenes a la exportación pagados por los productores de biodiésel; y no tuvo en cuenta que el beneficio, de haberlo, se transfería a los mezcladores de biodiésel.¹⁴⁷ Observamos que el Gobierno de Indonesia y los exportadores investigados plantearon esencialmente las mismas alegaciones en la investigación, como se refleja en el Reglamento definitivo.¹⁴⁸

7.73. Al igual que en su impugnación de la caracterización que hizo la Comisión de los desembolsos del OPPF como donaciones, Indonesia considera que los desembolsos del OPPF no deben considerarse aisladamente del marco jurídico general que establece la obligación de mezcla y el OPPF, y en virtud del cual se nombró a las entidades de mezcla de combustibles, Pertamina y AKR, para comprar y mezclar biodiésel de los productores de biodiésel participantes. Como se indica *supra*¹⁴⁹, con arreglo al marco jurídico, Pertamina y AKR compran y mezclan biodiésel de los productores de biodiésel participantes. Pertamina y AKR compran biodiésel a los productores de biodiésel al precio de referencia del diésel. Los productores de biodiésel que venden a Pertamina y AKR pueden solicitar posteriormente al organismo de gestión del OPPF que les reembolse la cuantía de la diferencia entre el precio de referencia del diésel realmente pagado y el precio de referencia más elevado del biodiésel que es calculado por el Ministerio de Energía y Recursos Minerales de Indonesia.¹⁵⁰

7.74. Indonesia no está de acuerdo con la evaluación de la Comisión según la cual los desembolsos del OPPF como donaciones otorgan un beneficio equivalente a la cuantía total de los desembolsos. A juicio de Indonesia, es adecuado considerar que los fondos del OPPF son parte de la remuneración o contraprestación total por la compra de biodiésel, en combinación con los pagos efectuados por las entidades de mezcla de combustibles. Así pues, sobre esta base, Indonesia aduce que la Comisión estaba obligada a considerar la remuneración total recibida por el receptor para evaluar si, con la

¹⁴⁴ Informes del Órgano de Apelación, *Canadá - Energía renovable / Canadá - Programa de tarifas reguladas*, párrafo 5.163. Véanse también los informes del Órgano de Apelación, *Canadá - Aeronaves*, párrafo 157; y *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 973.

¹⁴⁵ Véanse, por ejemplo, los informes de los Grupos Especiales, *India - Azúcar y caña de azúcar*, apelados el 24 de diciembre de 2021, párrafo 7.259.

¹⁴⁶ Informe del Grupo Especial, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, nota 5724 ("en el caso de una donación, la magnitud de la subvención se determina debidamente sobre la base de la cuantía de la financiación que se transfiere efectivamente por la donación. En otras palabras, cuando la subvención adopta esa forma, la cuantía de la contribución financiera equivale a la del beneficio").

¹⁴⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 107.

¹⁴⁸ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 59-86.

¹⁴⁹ Véanse los párrafos 7.14-7.16 *supra*.

¹⁵⁰ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 48; Decreto 2026/2017 del MEMR (prueba documental EU-6) (traducción al inglés)).

contribución financiera, el receptor se encontraba realmente en una "situación mejor".¹⁵¹ Por lo tanto, Indonesia sostiene que se requiere una evaluación hipotética a fin de determinar adecuadamente si los pagos otorgaban un beneficio.

7.75. Indonesia opina que la Comisión llevó a cabo efectivamente un análisis hipotético. A este respecto, Indonesia se remite a la respuesta de la Comisión a las observaciones y argumentos formulados por el Gobierno de Indonesia y los exportadores investigados tras las divulgaciones provisional y final, como se refleja en el Reglamento definitivo.¹⁵² Indonesia aduce que la Comisión incurrió en error al analizar indebidamente una situación hipotética en la que se retiraban tanto la obligación de mezcla como el OPPF, en lugar de considerar la situación en que se retiraba el OPPF únicamente. Indonesia sostiene que la Comisión también incurrió en error al constatar que la mera existencia del programa del OPPF demuestra que las condiciones de mercado normales no soportarían el precio de referencia del biodiésel y que, si no existieran el OPPF y sus pagos, no habría ventas internas de biodiésel.¹⁵³

7.76. Según Indonesia, las entidades de mezcla de combustibles, como Pertamina y AKR, seguirían estando obligadas a cumplir la obligación de mezcla si no existieran los pagos del OPPF y estarían forzadas a comprar biodiésel. Por consiguiente, de no existir los pagos del OPPF, Indonesia sostiene que los productores de biodiésel simplemente cobrarían un precio más elevado a las entidades de mezcla de combustibles. Indonesia ha presentado varios argumentos sobre los precios que cobrarían los productores de biodiésel de no existir los pagos del OPPF. Por ejemplo, Indonesia ha sostenido que los productores de biodiésel cobrarían a los mezcladores el precio de referencia del biodiésel si no existiera el OPPF.¹⁵⁴ Indonesia también ha sostenido que, de existir la obligación de mezcla y no los pagos del OPPF, las entidades de mezcla de combustibles tendrían que pagar a los productores de biodiésel el precio de "mercado" del biodiésel.¹⁵⁵ A este respecto, Indonesia sostiene que la Comisión tenía ante sí pruebas de las ventas internas de biodiésel que se realizaron fuera del régimen del OPPF que demostraban que se estaban cobrando precios más elevados.¹⁵⁶ Además, mantiene que los precios de exportación de biodiésel eran superiores al precio de referencia fijado por el Gobierno de Indonesia durante el período de investigación y que, en cualquier caso, los productores indonesios podían obtener esos precios.¹⁵⁷ En todos los supuestos, Indonesia sostiene que, de no existir el OPPF, el precio interno de venta del biodiésel sería como mínimo igual al precio de referencia del biodiésel, si no superior, y, por lo tanto, la Comisión debería haber constatado que los pagos del OPPF no colocan a los productores de biodiésel en una "situación mejor".¹⁵⁸

¹⁵¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 114. El Canadá y el Reino Unido, en calidad de terceros, han expresado opiniones similares en el sentido de que la transferencia directa de fondos por el Gobierno debería considerarse parte de la remuneración total por un bien cuando los fondos estén supeditados al suministro de un bien, incluso en situaciones en las que el Gobierno no adquiere titularidad sobre el bien (respuesta del Canadá en calidad de tercero a la pregunta 1 del Grupo Especial, párrafos 7-12; comunicación presentada por el Canadá en calidad de tercero, párrafos 20-22; y respuesta del Reino Unido en calidad de tercero a la pregunta 2 del Grupo Especial, párrafos 7-8).

¹⁵² Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 59-86.

¹⁵³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 111 y 113.

¹⁵⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 115.

¹⁵⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 112.

¹⁵⁶ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 60. Véase también la respuesta de Indonesia a la pregunta 13.a del Grupo Especial (donde se hace referencia a la información sobre derechos provisionales para Wilmar (prueba documental IDN-14 (ICC)), páginas 18 y siguientes).

¹⁵⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 112; respuesta de Indonesia a la pregunta 18 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 55 y 59-61 (donde se hace referencia a las respuestas de Indonesia a las preguntas 11 y 13 del Grupo Especial; los documentos del Gobierno de Indonesia correspondientes a la verificación (prueba documental IDN-12 (ICC)), página 87; la información sobre ventas de PT Wilmar Bioenergi Indonesia (prueba documental IDN-42 (ICC)); y la información sobre derechos provisionales para Wilmar (prueba documental IDN-14 (ICC)), páginas 18 y siguientes).

¹⁵⁸ Indonesia también ha rechazado el razonamiento de la Comisión de que, de no existir el OPPF, el precio de referencia del biodiésel sería más bajo, aduciendo que el precio de referencia del biodiésel se determina en realidad sobre la base de los costos de las materias primas, a los que se suma una cantidad razonable para cubrir los costos de conversión, los gastos de venta, generales y administrativos y los beneficios (primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 116-123). Indonesia aduce que el precio de referencia del biodiésel en Indonesia ha evolucionado, de hecho, en consonancia con las cotizaciones del precio CIF del aceite de palma en bruto en Rotterdam, es decir, en consonancia con las fluctuaciones del precio del biodiésel en el mercado mundial (primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 118 (donde se hace referencia a las observaciones de Wilmar relativas a la divulgación final (prueba documental IDN-9 (ICC)); y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 61).

7.77. En nuestra evaluación de la impugnación por Indonesia de la determinación de la Comisión de que los desembolsos del OPPF constituyen donaciones¹⁵⁹, hemos rechazado el argumento de Indonesia de que los pagos del OPPF forman parte de un pago para la compra de biodiésel. Antes bien, hemos aceptado la determinación de la Comisión de que los fondos proporcionados por el OPPF eran pagos efectuados sin obligaciones recíprocas y, por ende, donaciones. Hemos reconocido que los pagos del OPPF están vinculados a las diferencias de precios entre el precio del diésel pagado por las entidades de mezcla de combustibles y el precio de referencia del biodiésel.¹⁶⁰ Sin embargo, no consideramos que este hecho por sí solo establezca que el Gobierno de Indonesia compre o adquiera biodiésel, ya que el hecho es que el Gobierno de Indonesia no recibe nada a cambio de los pagos. Dado que el Gobierno de Indonesia efectúa pagos a los productores de biodiésel en el marco de un acuerdo separado y no recibe biodiésel a cambio, los desembolsos del OPPF se conceden esencialmente de manera gratuita. En vista de ello, hemos aceptado la caracterización que hace la Comisión de los desembolsos del OPPF como donaciones.

7.78. Consideramos además que la Comisión no incurrió en error al concluir que los pagos del OPPF confieren un beneficio por la cuantía total de la donación. Estamos de acuerdo con la Comisión en que la evaluación de la determinación de la cuantía de los pagos del OPPF, y de si esta se utilizó para compensar a los productores de biodiésel además de los pagos de Pertamina o AKR, no es pertinente para la evaluación. Observamos que este enfoque es coherente con la opinión de que las donaciones no están generalmente disponibles en el mercado, por lo que su concesión coloca al receptor en una mejor situación. De hecho, no tenemos conocimiento de transacciones comerciales como las del régimen del OPPF, en virtud del cual una entidad comercial efectúa pagos a otra entidad comercial sin recibir nada a cambio, salvo el compromiso de vender sus mercancías a terceros en el mercado a un precio reducido.

7.79. A la luz de nuestra constatación, nos abstenemos de seguir examinando los argumentos de Indonesia relativos al análisis adicional de la Comisión y su respuesta a las observaciones y argumentos formulados por el Gobierno de Indonesia y los exportadores investigados tras las divulgaciones provisional y final.¹⁶¹

7.80. Indonesia aduce además que la Comisión, al evaluar si los pagos del OPPF colocaban a los productores de biodiésel en una "situación mejor", debería haber tenido en cuenta el hecho de que los propios productores de biodiésel pagaban los gravámenes a la exportación con arreglo al régimen del OPPF.¹⁶² Los productores exportadores formularon alegaciones similares durante la investigación en el sentido de que los productores de biodiésel pagan más al OPPF de lo que reciben como desembolsos a cambio, por lo que no reciben un beneficio.¹⁶³ También rechazamos ese argumento. Como se indica más arriba, hemos rechazado la alegación de Indonesia de que no es adecuado caracterizar los pagos del OPPF a los productores de biodiésel como contribuciones financieras del Gobierno sobre la base de que los productores de biodiésel pagan los gravámenes a la exportación que pasan a ser los fondos del OPPF y, por lo tanto, los pagos del OPPF son simplemente financiación de los productores de biodiésel a los propios productores de biodiésel.¹⁶⁴ En el momento en que los funcionarios de aduanas del Gobierno de Indonesia recaudan los gravámenes a la exportación pagados por los productores de biodiésel, los fondos están bajo el control del Gobierno y pasan al presupuesto del Estado. Por consiguiente, el hecho de que los fondos del OPPF procedan de gravámenes a la exportación pagados por los productores de biodiésel no afecta a la determinación en cuanto a la existencia y el alcance de cualquier beneficio procedente del OPPF. Antes bien, los desembolsos del OPPF a los productores de biodiésel reflejan pagos directos del Gobierno de Indonesia. Por lo tanto, rechazamos la alegación de que la Comisión tiene la obligación de compensar

¹⁵⁹ Véase la sección 7.3.3.2 *supra*.

¹⁶⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 95.

¹⁶¹ La Comisión dejó claro que solo estaba examinando las alegaciones del Gobierno de Indonesia y de los exportadores de que los pagos del OPPF son la contraprestación por la compra de biodiésel a efectos de argumentación. Véase también el Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 70 y 86.

¹⁶² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 124-129; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 69-72.

¹⁶³ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 60.

¹⁶⁴ Véase el párrafo 7.38 *supra*.

o ajustar la cuantía del beneficio derivado de los pagos del OPPF teniendo en cuenta lo que los receptores hayan pagado en concepto de gravámenes.¹⁶⁵

7.81. Por último, observamos que, en su primera comunicación escrita, Indonesia alegó que la Comisión no tuvo en cuenta que el beneficio, de haberlo, se transfería a los mezcladores de biodiésel. Indonesia sostiene que el hecho de que las entidades de mezcla de combustibles no estén dispuestas a pagar los precios de referencia del biodiésel y se benefician de un precio inferior confirma que cualquier beneficio derivado de los pagos del OPPF se transfería íntegramente a las entidades de mezcla de combustibles.¹⁶⁶ La Comisión rechazó la misma alegación planteada por el Gobierno de Indonesia y los exportadores en la investigación. A este respecto, la Comisión recordó su opinión de que en Indonesia no existe un precio real de mercado para el biodiésel, ya que el Gobierno de Indonesia regula y distorsiona toda la cadena de valor del biodiésel obtenido a partir de aceite de palma en bruto. En ese sentido, la Comisión consideró que el único precio existente en el mercado es el que pagaban los mezcladores (el precio de referencia para el diésel). De cualquier modo, la Comisión consideró que, aun en el caso de que los mezcladores paguen en última instancia un precio inferior por sus compras de biodiésel, la cuestión de si Pertamina o AKR (también) se benefician de este programa no es objeto de esta investigación, ya que no son productores exportadores del producto afectado.¹⁶⁷ Estamos de acuerdo con la Comisión en que la cuestión de si los mezcladores también pueden recibir alguna ventaja del régimen más amplio del OPPF es distinta de la cuestión de si los productores de biodiésel recibían un beneficio derivado de los pagos del OPPF.

7.82. Por las razones que anteceden, constatamos, pues, que Indonesia no ha establecido que la Comisión actuara de manera incompatible con el artículo 1.1 b) del Acuerdo SMC al determinar que los desembolsos del OPPF a los productores de biodiésel otorgaban un beneficio a los productores indonesios de biodiésel.

7.3.5 La cuestión de si la Comisión incurrió en error al asignar las cuantías de la subvención del OPPF o al no ajustar correctamente la cuantía de la subvención

7.83. Indonesia formula varias alegaciones adicionales relativas al cálculo por la Comisión de las cuantías de la subvención derivadas de los desembolsos del OPPF y a la asignación de las cuantías de la subvención del OPPF a las exportaciones de biodiésel:

- a. Indonesia alega que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 19.4 del Acuerdo SMC al "no asign[ar] debidamente las cuantías de la supuesta subvención resultantes de los pagos del OPPF y, por consiguiente, no determin[ar] con exactitud la cuantía de la subvención por unidad y no imp[oner] derechos compensatorios a un nivel que no fuera superior a esa cuantía".¹⁶⁸
- b. Indonesia alega que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 1.1 a) 1) ii), 14, 19.3, 19.4 y 32.1 del Acuerdo SMC, así como con el artículo VI.3 del GATT de 1994, al no ajustar la cuantía de la supuesta subvención "para tener en cuenta los descuentos concedidos, así como los gravámenes a la exportación y los costos de transporte y de crédito".¹⁶⁹ Indonesia sostiene que, al no hacerlo, la Comisión por consiguiente no explicó adecuadamente su método de cálculo del beneficio para determinar con la mayor exactitud posible la cuantía de la subvención concedida a los productos investigados y percibir los derechos compensatorios en las cuantías apropiadas.

¹⁶⁵ Además, observamos que el pago de los gravámenes a la exportación por los productores de biodiésel y otros exportadores de productos de aceite de palma en bruto son transacciones separadas y distintas que no están vinculadas ni supeditadas a la realización o recepción de los pagos del OPPF.

¹⁶⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 107 y 119.

¹⁶⁷ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 74 y 86.

¹⁶⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 138; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 80. En su solicitud de grupo especial, Indonesia también hizo referencia a los artículos 19.1 y 21.1 del Acuerdo SMC, así como al artículo VI.3 y al artículo XVI.1 del GATT de 1994, con respecto a esta alegación (solicitud de grupo especial de Indonesia, sección 1 c)). Sin embargo, Indonesia no hizo referencia a esas disposiciones en sus comunicaciones posteriores al Grupo Especial.

¹⁶⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 135-145; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 81.

7.3.5.1 La cuestión de si la Comisión incurrió en error al asignar las cuantías de la subvención del OPPF a las exportaciones de biodiésel

7.84. Recordamos que, en la investigación, la Comisión constató que los pagos del OPPF otorgan un beneficio igual a la cuantía total de los pagos recibidos durante el período de investigación.¹⁷⁰ La Comisión calculó el importe de la subvención sujeta a medidas compensatorias para cada productor exportador en términos del importe total de la subvención recibida durante el período de investigación, y asignó esos importes sobre el volumen de negocios total generado por las ventas de cada productor investigado durante el período.¹⁷¹ La Comisión confirmó su determinación en el Reglamento definitivo.¹⁷²

7.85. Indonesia aduce que las cuantías de la subvención del OPPF no deberían haberse asignado a las ventas internas y de exportación de los productores, sino que deberían haberse asignado únicamente a las ventas de biodiésel en el mercado interno de Indonesia. Indonesia mantiene que no cabe duda de que las ventas internas de biodiésel eran las únicas ventas que justificaban la obtención de los pagos del OPPF y, por tanto, solo esas ventas se beneficiaban de los pagos.¹⁷³

7.86. Indonesia aduce que fue incorrecto que la Comisión calculara la subvención por unidad del producto subvencionado y exportado sin tener en cuenta el hecho de que el producto exportado "no se beneficia ni puede beneficiarse de lo que es en esencia una subvención interna".¹⁷⁴ Sobre esa base, Indonesia aduce que la Comisión percibe sobre el biodiésel importado de Indonesia derechos compensatorios que son superiores a la cuantía de la subvención que se ha concluido existe, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 19.4 del Acuerdo SMC.¹⁷⁵

7.87. La Unión Europea responde que la Comisión no incurrió en error al asignar las subvenciones a las ventas totales de biodiésel, porque los pagos del OPPF apoyaban la producción global de biodiésel de las empresas receptoras, con independencia de que el biodiésel estuviera destinado a la venta en el mercado interno o a la exportación.¹⁷⁶ Además, la Unión Europea sostiene que no hay información obrante en el expediente que demuestre que los pagos del OPPF no se utilizaron para apoyar la producción global. A este respecto, la Unión Europea mantiene que no hay pruebas obrantes en el expediente que demuestren que los productores de biodiésel mantuvieran líneas de producción de biodiésel separadas en función de si el biodiésel estaba destinado a la venta en el mercado interno o a la exportación, o que demuestren que los productores de biodiésel mantuvieran una contabilidad de costos o unos procedimientos financieros distintos en función del destino del biodiésel.¹⁷⁷

7.88. A nuestro entender, Indonesia no impugna la asignación de la subvención del OPPF a las ventas de biodiésel *per se*. Más bien, Indonesia impugna la asignación de una cuantía de la subvención a las exportaciones de biodiésel. La Comisión incurrió presuntamente en error al asignar la subvención a las exportaciones de biodiésel destinadas a la Unión Europea, porque los pagos del OPPF solo se efectúan después de que un productor vende biodiésel en el mercado interno (a las entidades de mezcla de combustibles comprendidas en el régimen del OPPF). Indonesia argumenta que, por lo tanto, solo las ventas internas "se benefician"¹⁷⁸ de esos pagos. En efecto, Indonesia aduce que la Comisión no debería haber impuesto ningún derecho compensatorio a las importaciones de biodiésel en la Unión Europea porque esas ventas de exportación no activaron el pago de fondos del OPPF.

7.89. Observamos que, al plantear su alegación, Indonesia subraya que el artículo 19.4 del Acuerdo SMC dispone que "[n]o se percibirá sobre ningún producto importado un derecho compensatorio que sea superior a la cuantía de la subvención que se haya concluido existe, calculada por unidad del

¹⁷⁰ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 81.

¹⁷¹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 81.

¹⁷² Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 86.

¹⁷³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 136.

¹⁷⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 138.

¹⁷⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 138; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 75 y 78-79.

¹⁷⁶ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 103 y 109-111; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 122.

¹⁷⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 109.

¹⁷⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 136.

producto *subvencionado y exportado*".¹⁷⁹ El principal objetivo del artículo 19.4 es asegurar que la cuantía del derecho compensatorio no exceda de *la cuantía de la subvención que se haya concluido existe* para el producto objeto de investigación. A no ser que la utilización de una subvención esté limitada a la fabricación y venta de productos destinados únicamente al mercado interno, no vemos ninguna razón por la que una autoridad no pueda determinar que la subvención beneficia a la fabricación y venta de productos destinados tanto al mercado interno como al de exportación.¹⁸⁰ En tal situación, el producto importado, es decir, "el producto subvencionado y exportado", sería susceptible de derechos compensatorios.

7.90. Observamos, a este respecto, que la primera frase del artículo VI.3 del GATT de 1994 respalda nuestra interpretación de que las cuantías de la subvención pueden asignarse a la producción total de un producto objeto de investigación para calcular la tasa de subvención por unidad. La primera frase del artículo VI.3 dispone lo siguiente:

No se percibirá sobre ningún producto del territorio de una parte contratante, importado en el de otra parte contratante, derecho compensatorio alguno que exceda del monto estimado de la prima o de la subvención que se sepa ha sido concedida, directa o indirectamente, a *la fabricación, la producción o la exportación del citado producto* en el país de origen o de exportación.¹⁸¹

7.91. En el asunto que nos ocupa, la cuantía total de la subvención que se ha concedido equivale a la cuantía total de los pagos del OPPF. Indonesia sostiene que esos pagos están supeditados únicamente a las ventas internas de biodiésel y los activan únicamente esas ventas.¹⁸² La condición de que un productor venda su producto en el mercado interno no impide a ese productor utilizar los beneficios de una subvención para financiar sus actividades generales referidas a productos específicos, lo que puede beneficiar a la fabricación o la producción de ese producto, ya sea para la venta en el mercado interno o en el de exportación.

7.92. Indonesia sostiene que, al determinar si asigna una subvención, una autoridad debe tener en cuenta el diseño, la estructura y el funcionamiento de la subvención, prestando especial atención a si la concesión de la subvención está vinculada o supeditada a la exportación de un producto específico.¹⁸³ Una vez más, Indonesia parece centrarse en la referencia que se hace en el artículo 19.4 al "producto subvencionado y exportado". Sin embargo, a falta de una demostración de que la utilización de una subvención por el receptor estaba limitada a la fabricación y venta de un producto destinado únicamente al mercado interno, no es necesario centrar el análisis en si el producto se exporta para calcular la tasa de subvención por unidad a los efectos de imponer un derecho compensatorio.¹⁸⁴

¹⁷⁹ Artículo 19.4 del Acuerdo SMC (sin resalte en el original; no se reproduce la nota de pie de página).

¹⁸⁰ Observamos que, en el asunto *Estados Unidos - Lavadoras*, el Órgano de Apelación consideró también que la evaluación de la existencia de una vinculación a productos específicos no se basa necesariamente en si la subvención realmente da como resultado un aumento de la producción o venta del producto en cuestión, sino más bien en si la subvención funciona de tal manera que cabe esperar que fomente o incentive la producción o venta del producto en cuestión (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Lavadoras*, párrafo 5.270).

¹⁸¹ Sin resalte en el original.

¹⁸² Al exponer su alegación, Indonesia observa, por ejemplo, que las ventas internas de biodiésel eran las únicas ventas que justificaban la obtención de pagos del OPPF. Indonesia también observa que los pagos del OPPF reflejan la "diferencia matemática exacta entre el precio del diésel pagado por los organismos [mezcladores] petrofuel y el precio de referencia del biodiésel vendido en el mercado interno" (primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 136-137) (no se reproduce el resalte).

¹⁸³ Respuesta de Indonesia a la pregunta 22 del Grupo Especial.

¹⁸⁴ Observamos que el artículo 3.1 a) del Acuerdo SMC prohíbe "las subvenciones supeditadas *de jure* o *de facto* a los resultados de exportación". A su vez, la nota 4 al artículo 3.1 a) precisa que una subvención está supeditada *de facto* a los resultados de exportación cuando la concesión de esa subvención, "aun sin haberse supeditado *de jure* a los resultados de exportación, está de hecho vinculada a las exportaciones o los ingresos de exportación reales o previstos". Como hemos indicado, si bien se necesita ese análisis para determinar la existencia de una subvención supeditada a la exportación, tal evaluación puede no ser necesaria para determinar la tasa de subvención por unidad a falta de una demostración de que la utilización de una subvención por el receptor está limitada a la fabricación y venta de un producto destinado únicamente al mercado interno.

7.93. Indonesia también ha afirmado que las empresas receptoras no pueden utilizar los pagos del OPPF para promover sus ventas de biodiésel a la Unión Europea o a otros destinos.¹⁸⁵ Sin embargo, no tenemos ante nosotros nada que indique que había restricciones a la utilización de los pagos del OPPF por las empresas receptoras, ni Indonesia ha señalado prueba alguna a este respecto.¹⁸⁶ Así pues, al no haber restricciones a la utilización de los fondos, dado que el dinero es fungible, es razonable esperar que las subvenciones puedan utilizarse para beneficiar a la totalidad de la producción de biodiésel, incluida la producción destinada en última instancia a la exportación.

7.94. En consecuencia, no vemos error alguno en el enfoque adoptado por la Comisión para calcular el importe de la subvención sujeta a medidas compensatorias para cada productor exportador en términos del importe total de la subvención recibida durante el período de investigación y asignar esos importes sobre el volumen de negocios total generado por las ventas de cada productor investigado durante el período. Por consiguiente, rechazamos la alegación de Indonesia de que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 19.1, 19.4 y 21.1 del Acuerdo SMC, o el artículo VI.3 y el artículo XVI.1 del GATT de 1994, al no asignar debidamente las cuantías de la supuesta subvención resultantes de los pagos del OPPF, o no determinar de otro modo con exactitud la cuantía de la subvención por unidad y no imponer derechos compensatorios a un nivel que no fuera superior a esa cuantía.

7.3.5.2 La cuestión de si la Comisión incurrió en error al no ajustar la cuantía de la subvención para tener en cuenta los descuentos y los costos de transporte y de crédito

7.95. Indonesia alega además que la Comisión no ajustó la cuantía de la supuesta subvención "para tener en cuenta los descuentos concedidos, así como los gravámenes a la exportación y los costos de transporte y de crédito".¹⁸⁷ Indonesia alega que la Comisión, al supuestamente no hacer tal cosa, no determinó "con la mayor exactitud posible" la cuantía de la subvención concedida a los productos objeto de investigación, como exige el artículo 19.3 del Acuerdo SMC, y por lo tanto no percibió derechos compensatorios en las cuantías "apropiadas", como exige el artículo 19.4 del Acuerdo SMC.¹⁸⁸ Indonesia ha pedido al Grupo Especial que aborde estas alegaciones si acepta la determinación de la Comisión de que los pagos del OPPF constituyen donaciones que otorgan un beneficio.

7.96. En cuanto a los supuestos *costos de transporte*, Indonesia alega que debe entenderse que los pagos del OPPF reembolsan los costos de transporte en que incurren los productores indonesios de biodiésel al vender biodiésel a Pertamina o a AKR. Según Indonesia, los productores de biodiésel no habrían recibido pagos del OPPF si no hubieran incurrido previamente en costos para transportar el biodiésel a Pertamina y AKR. Indonesia alega que, en cambio, de no ser por los pagos del OPPF, las entidades de mezcla de combustibles habrían compensado ellas mismas a los productores de biodiésel por los costos de transporte, ya que esas entidades realizaron una orden de compra de biodiésel con condiciones de entrega.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 79.

¹⁸⁶ La Unión Europea sostiene que no hay información en el expediente que demuestre que los productores de biodiésel mantuvieran líneas de producción de biodiésel separadas en función de si el biodiésel estaba destinado a la venta en el mercado interno o a la exportación, ni que los productores de biodiésel mantuvieran una contabilidad de costos o unos procedimientos financieros distintos en función del destino del biodiésel producido (primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 109).

¹⁸⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 135-145; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 81. Aunque Indonesia hace referencia a "los descuentos concedidos, así como los gravámenes a la exportación y los costos de transporte y de crédito", aborda la pertinencia del pago de los gravámenes a la exportación por los productores de biodiésel a los fines de la evaluación del beneficio en su alegación al amparo del artículo 1.1 b), examinada en el párrafo 7.80 *supra*. Por lo tanto, limitamos nuestra evaluación de la alegación de Indonesia en esta sección a los supuestos descuentos concedidos y costos de transporte y de crédito.

¹⁸⁸ Tanto en su solicitud de grupo especial como en su primera comunicación escrita, Indonesia mantiene que la Comisión actuó de forma incompatible con los artículos 1.1 a) 1) ii), 14, 19.3, 19.4 y 32.1 del Acuerdo SMC y con el artículo VI.3 del GATT de 1994. A pesar de haber alegado la infracción de todas esas disposiciones, Indonesia solo ha analizado las prescripciones jurídicas contenidas en los artículos 19.3 y 19.4 del Acuerdo SMC al exponer su alegación. Por lo tanto, nos centramos en los argumentos de Indonesia relativos a esas dos disposiciones.

¹⁸⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 146; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 83.

7.97. Indonesia también aduce que los productores de biodiésel incurrieron en *costos de crédito* en relación con los pagos del OPPF. Según Indonesia, los productores de biodiésel participantes solo pueden facturar al OPPF su parte del precio relacionada con las ventas de biodiésel después de la emisión de la factura a Pertamina o AKR. Indonesia sostiene que el OPPF realiza además múltiples controles con respecto a los datos presentados por los productores y, en consecuencia, los productores indonesios de biodiésel solo reciben los pagos del OPPF "varios meses" después de que hayan facturado a Pertamina o AKR. Indonesia aduce que esta demora en el pago del OPPF da lugar a un costo de crédito que debería deducirse, de manera similar a los costos de transporte en que incurren los productores de biodiésel.¹⁹⁰

7.98. Por último, Indonesia sostiene que los productores de biodiésel tenían que "*descontar*" el precio de sus ventas a Pertamina o AKR. En efecto, Indonesia sostiene que los productores de biodiésel solo cobran a Pertamina o AKR el precio de referencia del diésel, en lugar de cobrar el precio de referencia del biodiésel o el precio "de mercado" del biodiésel. Indonesia sostiene que los productores de biodiésel deben cobrar este precio más bajo para tener derecho a recibir los pagos del OPPF. Indonesia caracteriza este precio más bajo como un "costo de descuento" en que incurren los productores de biodiésel para obtener la supuesta subvención del OPPF.¹⁹¹ Indonesia aduce que, de manera similar a los supuestos costos de transporte y de crédito, la Comisión debería haber efectuado un ajuste para reflejar este costo de descuento. Observamos que, dado que el OPPF ofrece fondos a los productores de biodiésel participantes por un monto igual a la diferencia entre el precio de referencia del diésel realmente pagado por las entidades de mezcla de combustibles y el precio de referencia del biodiésel, el costo de descuento que alega Indonesia equivale a la cuantía total del pago del OPPF que la Comisión constató que era una subvención.

7.99. La Unión Europea argumenta que no hay ninguna base en el Acuerdo SMC para ninguno de los ajustes solicitados. Con respecto a los costos de transporte, la Unión Europea aduce que, si se aceptara la teoría de Indonesia, cada vez que se conceda una subvención supeditada a la producción y venta de algún producto específico, las autoridades investigadoras tendrían que deducir cuantías de la subvención para compensar los costos relacionados con la producción y venta de ese producto subvencionado. La Unión Europea sostiene que tal prescripción conduciría en esencia a la "cancelación" del Acuerdo SMC, ya que la cuantía de la subvención siempre se compensaría con los costos relacionados con la producción y venta del producto.¹⁹²

7.100. En cuanto a los supuestos costos de crédito, la Unión Europea subraya que la Comisión determinó que los pagos del OPPF eran donaciones, y que, para empezar, los productores exportadores no deberían haber recibido esas donaciones. Por lo tanto, mantiene que los costos de crédito no pueden existir porque, en ausencia de los desembolsos del OPPF, no habría costos de crédito ni nada que reembolsar o compensar por parte de Pertamina y AKR.¹⁹³

7.101. Por último, la Unión Europea impugna la premisa del argumento de Indonesia de que el precio de referencia del biodiésel refleja un precio "de mercado" del biodiésel que los mezcladores habrían pagado si no se les hubiera dado la oportunidad de pagar el precio de referencia del diésel más bajo en el marco del régimen del OPPF. La Unión Europea explica lo siguiente:

La interpretación que hace Indonesia se basa en una inexactitud fáctica: la caracterización del "precio de referencia del biodiésel" fijado por el Gobierno de Indonesia como el "precio de mercado" del biodiésel. Sin embargo, la Comisión Europea examinó cuidadosamente las pruebas obrantes en el expediente de la investigación y constató que "el mercado nacional del biodiésel en Indonesia está íntegramente regulado, desde el precio del aceite de palma en bruto hasta el precio y la demanda de biodiésel" y que "el precio de referencia [del biodiésel] fijado por el Gobierno de Indonesia no refleja el precio que se fijaría en condiciones de mercado no

¹⁹⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 147.

¹⁹¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 148.

¹⁹² Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 122-123. La Unión Europea también sostiene que el artículo VI.3 del GATT de 1994 permite expresamente a los Miembros compensar no solo las subvenciones concedidas para "la fabricación, la producción o la exportación" de un producto, sino también "cualquier subvención especial concedida para el transporte de un producto determinado". La Unión Europea mantiene que no se discute que los desembolsos del Gobierno de Indonesia a los productores exportadores incluyan la cuantía del costo de transporte en que se incurrió para la entrega del biodiésel a las entidades de mezcla de combustibles (primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 126).

¹⁹³ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 136-138.

distorsionadas". La Comisión Europea concluyó razonablemente que "toda la cadena de valor del biodiésel obtenido a partir de aceite de palma en bruto" estaba distorsionada y que la única "variable fiable" para un precio de mercado no distorsionado a nivel nacional era el precio que pagaban los organismos [mezcladores] petrofuel, es decir, el precio de referencia del diésel mineral, que era más bajo que el precio de referencia del biodiésel fijado por el Gobierno de Indonesia.¹⁹⁴

7.102. Observamos que los productores de biodiésel investigados también alegaron durante la investigación que la Comisión debería haber efectuado ajustes para tener en cuenta los supuestos costos de transporte y de crédito en que habían incurrido en relación con su participación en el régimen del OPPF.¹⁹⁵ La Comisión rechazó esos argumentos. La Comisión consideró que cualesquiera costos de transporte en que incurrieran los productores de biodiésel formaban parte de las condiciones de sus transacciones comerciales con las entidades mezcladoras de combustible y que esos costos no se pagan directamente al Gobierno de Indonesia.¹⁹⁶ La Comisión también rechazó las alegaciones de los productores de que habían incurrido en costos de crédito, y destacó que había concluido que los pagos del OPPF eran subvenciones y no parte del pago para la adquisición de biodiésel.¹⁹⁷

7.103. Recordamos que, en el análisis precedente, hemos rechazado la alegación de Indonesia de que los fondos del OPPF forman parte de un pago para la adquisición de biodiésel por el Gobierno de Indonesia. En cambio, hemos aceptado la determinación de la Comisión de que los fondos proporcionados por la OPPF eran donaciones. Hemos reconocido que los pagos del OPPF están vinculados a las diferencias de precios entre el precio del diésel pagado por las entidades de mezcla de combustible y el precio de referencia del biodiésel.¹⁹⁸ Sin embargo, este hecho por sí solo no modifica el hecho de que el Gobierno de Indonesia no compra ni adquiere biodiésel y no recibe nada a cambio de los pagos, salvo el compromiso de vender sus mercancías a terceros en el mercado a un precio reducido. Los pagos del OPPF contribuyen a facilitar la compra de biodiésel por los mezcladores y, en términos más amplios, a financiar y apoyar el desarrollo de la rama de producción de biodiésel. Por lo tanto, coincidimos con la determinación de la Comisión de que los pagos del OPPF otorgan un beneficio a los productores de biodiésel en la cuantía de la donación.

7.104. A la luz de nuestras constataciones sobre la naturaleza de los pagos realizados, no vemos ninguna base que obligue a la Comisión indagar si los pagos compensaron a los productores de biodiésel por los costos en que habían incurrido o compensaron de otro modo a los productores de biodiésel por el precio que reciben de las ventas de biodiésel a Pertamina o AKR. Como hemos constatado, el precio que los productores de biodiésel pueden recibir de Pertamina o AKR -y la cuestión de si reflejan o no algún descuento- guarda relación con las condiciones de una transacción diferente entre partes diferentes. Además, dado que los fondos proporcionados por el OPPF no forman parte de un pago por la adquisición de biodiésel, no vemos base alguna para asignar un costo de crédito relativo a una supuesta "demora" en el pago del OPPF.

7.105. Por último, como alegaron los productores exportadores durante la investigación¹⁹⁹, Indonesia aduce que sin haber incurrido en costos de transporte para entregar el biodiésel, los productores indonesios de biodiésel no habrían recibido un pago correspondiente del OPPF.²⁰⁰ Así pues, Indonesia aduce que los costos de transporte pueden considerarse un costo en que se ha incurrido para tener derecho al programa de subvenciones que debería haberse excluido.²⁰¹ A este respecto, observamos que la Comisión valoró que los costos de transporte en cuestión no deberían ser tratados como un costo en que se ha incurrido para tener derecho a la subvención, ya que esos

¹⁹⁴ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 127 (donde se hace referencia al Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 73 y 84) (no se reproducen las notas de pie de página).

¹⁹⁵ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 87 y 98.

¹⁹⁶ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 88, 90-92 y 98.

¹⁹⁷ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 94.

¹⁹⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 95.

¹⁹⁹ En la investigación, los exportadores alegaron que los costos de transporte eran un costo en que se había incurrido para tener derecho al programa de subvenciones y que debía excluirse con arreglo al artículo 7, apartado 1, letra a), del Reglamento de base de la UE (Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 87).

²⁰⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 146 ("[s]in haber incurrido en esos costos de transporte, los productores indonesios de biodiésel no habrían recibido un pago correspondiente del OPPF").

²⁰¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 147.

costos no se pagan directamente al Gobierno de Indonesia, sino a las entidades de mezcla de combustibles.²⁰² Consideramos que esa valoración fue correcta y estamos de acuerdo en que los únicos gastos de expediente y demás gastos que normalmente se deducirían son los pagados al Gobierno para recibir la subvención, ninguno de los cuales ha sido identificado por Indonesia.²⁰³

7.106. Por las razones anteriormente expuestas, rechazamos la alegación de Indonesia de que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 1.1 a) 1) ii), 14, 19.3, 19.4 y 32.1 del Acuerdo SMC, y el artículo VI.3 del GATT 1994, al no ajustar la cuantía de la supuesta subvención "para tener en cuenta los descuentos concedidos, así como los gravámenes a la exportación y los costos de transporte y de crédito"²⁰⁴; al no explicar adecuadamente su método de cálculo del beneficio o no determinar con la mayor exactitud posible la cuantía de la subvención concedida al productor investigado; o al no percibir los derechos compensatorios en las cuantías apropiadas.

7.3.6 La cuestión de si la Comisión incurrió en error al determinar que el OPPF era específico

7.107. La Comisión constató que el OPPF²⁰⁵ era específico *de jure*, y razonó que la legislación en virtud de la cual opera la autoridad otorgante del OPPF limita explícitamente el acceso a la subvención a determinadas empresas, es decir, aquellas activas "en la cadena de valor del aceite de palma en bruto".²⁰⁶ La Comisión también constató que, incluso si no hubiera ninguna especificidad *de jure*, los poderes públicos de Indonesia ordenan a la autoridad otorgante del OPPF que solo apoye *de facto* a la industria del biodiésel y que "la mayor parte" del OPPF se utiliza para financiar a los productores de biodiésel.²⁰⁷ En apoyo de esta determinación subsidiaria de especificidad *de facto*, la Comisión señaló que el OPPF es "utilizado predominantemente por la industria del biodiésel y la autoridad otorgante ejerce su facultad discrecional para hacerlo [*sic*]"²⁰⁸.

7.108. Indonesia sostiene que la constatación de la Comisión de que el OPPF era específico *de jure*, así como su constatación subsidiaria de que el OPPF era específico *de facto*, son incompatibles con los artículos 1.2, 2.1 y 2.4 del Acuerdo SMC.²⁰⁹ La Unión Europea nos pide que rechacemos las alegaciones de Indonesia.

7.109. Examinamos en primer lugar la alegación de Indonesia relativa a la constatación de la Comisión de que el OPPF era específico *de jure*. Comenzamos nuestro análisis señalando que el artículo 1.2 del Acuerdo SMC establece que solo las subvenciones "específicas" están sujetas a medidas compensatorias. El concepto de "especificidad" se desarrolla después en el artículo 2. El artículo 2.1 establece los principios para determinar si una subvención es específica *de jure* para "una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción" como sigue:

Para determinar si una subvención, tal como se define en el párrafo 1 del artículo 1, es específica para una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de

²⁰² Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 90.

²⁰³ La Comisión observó que las Directrices de la UE para el cálculo del importe de la subvención en las investigaciones en materia de derechos compensatorios especifican lo siguiente: "[l]os únicos gastos de expediente y demás gastos que podrán deducirse normalmente serán los pagados directamente a los poderes públicos en el período de investigación. Deberá demostrarse que se trata de pagos obligatorios para poder recibir la subvención. Los pagos a partes privadas, por ejemplo, abogados, contables, etc. realizados para solicitar las subvenciones no serán deducibles" (Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 89).

²⁰⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 135-145; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 81.

²⁰⁵ Observamos que, en su análisis de la especificidad, la Comisión hizo referencia a la subvención en cuestión simplemente como "el OPPF". Por ejemplo, en el considerando 75 del Reglamento provisional, la Comisión constató que "el OPPF es específico *de jure*". Al mismo tiempo, en algunos casos, la Comisión también se refirió a la subvención en cuestión como el "Fondo de ayudas al biodiésel" (véase, por ejemplo, el Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 80). En aras de la claridad y la coherencia, nos referimos a la subvención en cuestión, en el contexto de la alegación de especificidad formulada por Indonesia, como "el OPPF".

²⁰⁶ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 75.

²⁰⁷ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 76 y 78.

²⁰⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 77.

²⁰⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 272.

producción (denominados en el presente Acuerdo "determinadas empresas") dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante, se aplicarán los principios siguientes:

- a) Cuando la autoridad otorgante, o la legislación en virtud de la cual actúe la autoridad otorgante, limite explícitamente el acceso a la subvención a determinadas empresas, tal subvención se considerará específica.
- b) Cuando la autoridad otorgante, o la legislación en virtud de la cual actúe la autoridad otorgante, establezca criterios o condiciones objetivos que rijan el derecho a obtener la subvención y su cuantía, se considerará que no existe especificidad, siempre que el derecho sea automático y que se respeten estrictamente tales criterios o condiciones. Los criterios o condiciones deberán estar claramente estipulados en una ley, reglamento u otro documento oficial de modo que se puedan verificar.²¹⁰

7.110. La parte introductoria del artículo 2.1 enmarca el objetivo central de la evaluación para determinar si una subvención es o no específica para "determinadas empresas". El sentido corriente de los términos "grupo" y "determinadas" no contiene ningún umbral numérico en relación con el número de cosas para que estas puedan considerarse un "grupo" o "determinadas". Estamos de acuerdo con la constatación del Órgano de Apelación de que las empresas pertinentes deben ser "conocidas y particularizadas", pero no "explícitamente" identificadas.²¹¹ Al mismo tiempo, para establecer la especificidad *de jure*, la limitación del acceso a las subvenciones a determinadas empresas deber ser explícita y clara conforme al contenido del respectivo instrumento, y no meramente implícita o sugerida.²¹² El Acuerdo SMC guarda silencio sobre el punto exacto en que una subvención deja de ser específica por estar ampliamente disponible en medida suficiente.²¹³ Algunos grupos especiales han considerado, y estamos de acuerdo, que una subvención es específica si sus receptores representan un "segmento que es discreto en medida suficiente" de la economía del Miembro que concede la subvención.²¹⁴ El hecho de que las ramas de producción subvencionadas puedan estar produciendo muchos productos finales diferentes, o la diversidad económica de los beneficiarios, no son determinantes en lo que respecta a la especificidad.²¹⁵

7.111. Recordamos que, en el Reglamento Provisional, la Comisión observó que los pagos del OPPF están "a disposición de un número limitado de industrias, todas ellas relativas a la cadena de valor del aceite de palma en bruto".²¹⁶ La Comisión constató que "el apoyo de la cadena de valor del aceite de palma" es el "principal objetivo explícito" del Reglamento Presidencial 61/2015, por el que se creó el OPPF, y señaló lo siguiente:

En [el] preámbulo [del Reglamento] se establece que el OPPF es necesario para "garantizar el desarrollo continuo de las plantaciones de palmera aceitera, se requiere una estrategia nacional respalda por la administración del fondo para el desarrollo continuo de las plantaciones de palmera aceitera". En el artículo 1 de dicho Reglamento se especifica que "por plantaciones de palmera aceitera se entienden todas las actividades de gestión de recursos naturales y humanos, instalaciones de producción, equipos y maquinaria, cultivos, cosechas, transformación y comercialización relativos a la plantación de palmera aceitera".

En el artículo 11 se estipula que "el Fondo recaudado se utilizará para lo siguiente: a. el desarrollo de los recursos humanos de las plantaciones de palmera aceitera; b. la investigación y desarrollo de las plantaciones de palmera aceitera; c. la promoción de las plantaciones de palmera aceitera; d. la renovación de las plantaciones de palmera

²¹⁰ No se reproduce la nota de pie de página.

²¹¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.365.

²¹² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 368.

²¹³ Informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos - Algodón americano (upland)*, párrafo 7.1142; y *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 9.41.

²¹⁴ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Algodón americano (upland)*, párrafo 7.1151.

²¹⁵ Informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafo 7.121; y *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 9.38.

²¹⁶ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 73.

aceitera; y e. las instalaciones e infraestructuras de plantaciones de palmera aceitera".²¹⁷

7.112. Indonesia aduce que, al referirse a las empresas para las cuales era específico el OPPF como aquellas *activas en la cadena de valor del aceite de palma en bruto*, la Comisión no hizo una determinación que fuera suficientemente precisa para establecer la especificidad.²¹⁸ Según Indonesia, la identificación por la Comisión de las empresas para las cuales era específico el OPPF por referencia a la cadena de valor del aceite de palma en bruto erosiona el sentido del término "específico". Indonesia afirma que todas las empresas de Indonesia que utilizan combustible diésel con un contenido de biodiésel del 20% en consonancia con la obligación de mezcla son empresas "activas en la cadena de valor del aceite de palma en bruto", por lo que la referencia a la cadena de valor del aceite de palma en bruto no basta para identificar empresas conocidas y particularizadas.²¹⁹ Indonesia observa que el artículo 2 del Acuerdo SMC no reconoce el concepto de especificidad de la "cadena de valor".²²⁰

7.113. La Unión Europea sostiene que la determinación de especificidad de la Comisión fue válida, ya que identificó claramente la clase de empresas a las que estaba limitada la subvención sobre la base de la información obrante en el expediente y de conformidad con los principios establecidos en el Acuerdo SMC.²²¹ La Unión Europea sostiene que el artículo 2.1 del Acuerdo SMC no especifica ningún umbral numérico en relación con el número de empresas que pueden estar comprendidas en las "determinadas empresas" de que se trate.²²²

7.114. Para empezar, rechazamos el argumento de Indonesia de que el análisis de la especificidad realizado por la Comisión fue erróneo porque la expresión "cadena de valor" no figura en el artículo 2 del Acuerdo SMC. Convenimos con la opinión de la Unión Europea de que, siempre que demuestre que el acceso a la subvención en cuestión está limitado a determinadas empresas, la autoridad no tiene vedado hacer tal demostración por referencia a expresiones que no reflejen el texto del artículo 2 del Acuerdo SMC. Observamos que la autoridad investigadora no tiene que utilizar necesariamente el texto exacto del Acuerdo sobre la OMC para cumplir las prescripciones sustantivas del Acuerdo sobre la OMC. También observamos que, para determinar si el análisis de la especificidad realizado por la Comisión fue claro, no sería apropiado que nos centráramos exclusivamente en una determinada frase utilizada en ese análisis de manera aislada. Más bien, tendríamos en cuenta dicho análisis en su conjunto para determinar si su determinación de la especificidad carecía de claridad y precisión como alega Indonesia.

7.115. Observamos que la Comisión consideró que el OPPF era específico *de jure* y afirmó que "el OPPF está a disposición de un número limitado de industrias, todas ellas relativas a la cadena de valor del aceite de palma en bruto".²²³ La Comisión constató que el apoyo de la cadena de valor del aceite de palma era "el principal objetivo explícito" del Reglamento Presidencial 61/2015, por el que se creó el OPPF. La Comisión señaló a este respecto que el preámbulo de ese Reglamento indica que el OPPF es necesario para "garantizar el desarrollo continuo de las plantaciones de palmera aceitera". La Comisión también hizo referencia a la definición de "plantación de palmera aceitera" establecida en el artículo 1 de dicho Reglamento, que especifica lo siguiente:

Por plantaciones de palmera aceitera se entienden todas las actividades de gestión de recursos naturales y humanos, instalaciones de producción, equipos y maquinaria, cultivos, cosechas, transformación y comercialización relativos a la plantación de palmera aceitera.²²⁴

7.116. Leída en el contexto del análisis general de la especificidad realizado por la Comisión, la referencia de la Comisión a la "cadena de valor del aceite de palma" estaba claramente basada en la definición de "plantación de palmera aceitera" establecida en el artículo 1 del Reglamento por el que se creó el OPPF. Esa definición de "plantación de palmera aceitera" circunscribe explícitamente

²¹⁷ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 73-74.

²¹⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 160.

²¹⁹ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 87.

²²⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 161.

²²¹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 135.

²²² Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 135.

²²³ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 73.

²²⁴ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 73.

la gama de actividades para las que es accesible el OPPF y, por consiguiente, las entidades que tienen derecho a recibir la ayuda del OPPF.²²⁵ El análisis realizado por la Comisión nos deja claro que se refería a la gama de actividades que el OPPF pretendía explícitamente apoyar como la "cadena de valor del aceite de palma".

7.117. No nos convence el argumento de Indonesia de que cabe considerar que todas las empresas de Indonesia son empresas activas en la cadena de valor del aceite de palma en bruto porque incorporan el 20% de biodiésel en consonancia con la obligación de mezcla. Como se ha indicado *supra*, no entendemos la referencia de la Comisión a "la cadena de valor del aceite de palma en bruto" de manera aislada, sino junto con los demás elementos de su análisis de la especificidad, especialmente la referencia explícita de la Comisión al artículo 1 del Reglamento Presidencial 61/2015. Indonesia no ha explicado por qué puede interpretarse que "plantación de palmera aceitera", según se define en el artículo 1 del Reglamento Presidencial 61/2015, se refiere a todas las empresas de Indonesia. Indonesia tampoco ha presentado ningún argumento acerca del motivo por el que "plantación de palmera aceitera", según se define en el artículo 1 del Reglamento Presidencial 61/2015, se refiere a un segmento de la economía que no es discreto en medida suficiente para hacer del OPPF una subvención específica.

7.118. Por lo tanto, a nuestro juicio, el análisis de la especificidad *de jure* realizado por la Comisión demostró que el acceso a la subvención estaba efectivamente limitado a determinadas empresas, con arreglo a lo estipulado en el artículo 2 del Acuerdo SMC. Por consiguiente, concluimos que Indonesia no ha establecido que la constatación de la Comisión de que el OPPF era específico *de jure* fuera incompatible con los artículos 1.2, 2.1 y 2.4 del Acuerdo SMC.²²⁶ Habida cuenta de esta conclusión, nos abstenemos de pronunciarnos sobre los argumentos de Indonesia relativos a la determinación de especificidad *de facto* formulada por la Comisión. Observamos a este respecto que la constatación de especificidad *de jure* formulada por la Comisión es suficiente para que el OPPF quede sujeto a lo dispuesto en la Parte V del Acuerdo SMC, con independencia de la determinación subsidiaria de especificidad *de facto* formulada por la Comisión.

7.3.7 Conclusión

7.119. Por las razones expuestas en las secciones 7.3.3-7.3.6 *supra*, constatamos que Indonesia no ha establecido que la Comisión actuara de manera incompatible con el artículo 1.1 a) 1) del Acuerdo SMC al determinar que los desembolsos del OPPF a los productores de biodiésel constituían una donación y no compras de biodiésel por el Gobierno de Indonesia. Constatamos asimismo que Indonesia no ha establecido que la Comisión actuara de manera incompatible con el artículo 1.1 b) o los artículos 1.2, 2.1 y 2.4 del Acuerdo SMC al determinar que los desembolsos del OPPF otorgaban un beneficio a los productores indonesios de biodiésel que es específico. Por último, rechazamos las alegaciones adicionales de Indonesia de que la Comisión incurrió en error al calcular la cuantía correcta de la subvención, al asignar la subvención del OPPF a las ventas internas y de exportación de los productores de biodiésel o al no ajustar la cuantía de la supuesta subvención para tener en cuenta los descuentos concedidos, así como los gravámenes a la exportación y los costos de transporte y de crédito.²²⁷

²²⁵ Observamos que, como ha señalado el Órgano de Apelación, el derecho a obtener una subvención puede limitarse de múltiples formas distintas, en particular circunscribiendo el tipo de actividades realizadas por los receptores (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Lavadoras*, párrafo 5.223).

²²⁶ Observamos que la expresión "determinadas empresas" permite identificar cualitativamente las entidades que constituyen el conjunto de empresas para las cuales es específica la subvención. Esto está en consonancia con el hecho de que el artículo 2 del Acuerdo SMC no indica ningún umbral numérico en lo que respecta al número máximo de entidades que pueden considerarse un "grupo" o "determinadas" empresas (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Acero al carbono (India)*, párrafos 4.365 y 4.377).

²²⁷ En particular, Indonesia mantiene que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 19.1, 19.4 y 21.1 del Acuerdo SMC y el artículo VI.3 y el artículo XVI.1 del GATT de 1994 al asignar las cuantías de la subvención del OPPF a las ventas internas y de exportación de los productores, en lugar de asignar la subvención únicamente a las ventas de biodiésel en el mercado interno de Indonesia. Indonesia también mantiene que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 1.1 a) 1) ii), 14, 19.3, 19.4 y 32.1 del Acuerdo SMC y el artículo VI.3 del GATT de 1994 al no ajustar la cuantía de la subvención para tener en cuenta los supuestos "descuentos" concedidos, así como los gravámenes a la exportación que se pagaron y los supuestos costos de transporte y de crédito.

7.4 La determinación de la Comisión de que el Gobierno de Indonesia otorga una subvención sujeta a medidas compensatorias a los productores de biodiésel mediante el suministro de aceite de palma en bruto

7.4.1 Introducción

7.120. En la investigación subyacente, la Comisión investigó si el Gobierno de Indonesia intervenía en el mercado de aceite de palma en bruto para asegurarse de que los productores de aceite de palma en bruto suministraran aceite de palma en bruto a los productores de biodiésel a un nivel artificialmente bajo.²²⁸ El aceite de palma en bruto es la principal materia prima utilizada para producir biodiésel en Indonesia y supone alrededor del 85% del costo total de producción del biodiésel.²²⁹ La Comisión observó que el Gobierno de Indonesia había aplicado una política de imposición de impuestos a la exportación de aceite de palma en bruto, y había introducido también un gravamen a la exportación de aceite de palma en bruto en mayo de 2015. Además del impuesto y el gravamen a la exportación, la Comisión determinó que el Gobierno de Indonesia también interviene en el mercado de aceite de palma en bruto con el fin de controlar *de facto* los precios internos del aceite de palma en bruto, para asegurar que el aceite de palma en bruto se venda a precios más bajos. La Comisión constató que este "conjunto" de medidas da lugar a una política en virtud de la cual el Gobierno de Indonesia otorga una contribución financiera en el sentido del artículo 1.1 a) 1) iv) del Acuerdo SMC al "encom[endar]" u "orden[ar]" a los proveedores de aceite de palma en bruto que suministren aceite de palma en bruto a la rama de producción de biodiésel por una remuneración inferior a la adecuada, con lo que se otorga una subvención sujeta a medidas compensatorias a los productores de biodiésel.²³⁰ Además, la Comisión constató que el Gobierno de Indonesia otorgaba subvenciones directamente a los productores de aceite de palma en bruto para asegurarse de que los productores de aceite de palma en bruto cumplieran la política de suministrar aceite de palma en bruto a precios artificialmente bajos.²³¹

7.121. La Comisión constató además que el mismo "conjunto" de medidas puede considerarse una forma de "sostenimiento de los ingresos o de los precios" para los productores de biodiésel en el sentido del artículo 1.1 a) 2) del Acuerdo SMC, lo que constituía una base subsidiaria para establecer que el Gobierno de Indonesia subvenciona a la rama de producción de biodiésel.²³²

7.122. Indonesia formula varias alegaciones en relación con las constataciones de la Comisión:

- a. Indonesia alega que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 1.1 a) 1) iv) del Acuerdo SMC porque constató indebidamente que el Gobierno de Indonesia "orden[ó]" o "encom[endó]" a los productores indonesios de aceite de palma en bruto que vendieran aceite de palma en bruto a los productores de biodiésel a cambio de una remuneración inferior a la adecuada.²³³
- b. Indonesia alega que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 1.1 a) 2) del Acuerdo SMC al constatar que el Gobierno de Indonesia proporcionaba a los productores de biodiésel "sostenimiento de los ingresos o de los precios" en el sentido del artículo 1.1 a) 2) del Acuerdo SMC.²³⁴
- c. Indonesia alega que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 1.1 b) y el artículo 14 d) del Acuerdo SMC al determinar que se otorgaba a los productores indonesios de biodiésel un beneficio (resultante del supuesto suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada).²³⁵

²²⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 90.

²²⁹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 83.

²³⁰ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 172.

²³¹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 90, 153 y 155.

²³² Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 194.

²³³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 207 y 233.

²³⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 247.

²³⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 259-260.

- d. Indonesia alega que la determinación de especificidad formulada por la Comisión en relación con el suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada y el suministro de sostenimiento de los ingresos o de los precios es incompatible con los artículos 1.2, 2.1 y 2.4 del Acuerdo SMC.²³⁶
- e. Indonesia alega que el recurso de la Comisión a los hechos de que tenía conocimiento en este contexto fue incompatible con el artículo 12.7 del Acuerdo SMC.²³⁷

7.4.2 La cuestión de si la Comisión estableció que la intervención del Gobierno de Indonesia en el mercado de aceite de palma en bruto constituye una contribución financiera en el sentido del artículo 1.1 a) 1) iv) del Acuerdo SMC.

7.123. Comenzamos con la alegación de Indonesia relativa a la constatación de la Comisión de que supuestamente el Gobierno de Indonesia "encom[endó]" u "orden[ó]" a los productores indonesios de aceite de palma en bruto que suministraran aceite de palma en bruto a los productores de biodiésel, de manera incompatible con el artículo 1.1 a) 1) iv) del Acuerdo SMC.

7.124. El artículo 1.1 a) 1) del Acuerdo SMC dispone en la parte pertinente lo siguiente:

A los efectos del presente Acuerdo, se considerará que existe subvención:

[C]uando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro (denominados en el presente Acuerdo "gobierno"), es decir:

...

iii) cuando un gobierno proporcione bienes o servicios —que no sean de infraestructura general— o compre bienes;

iv) cuando un gobierno [...] encomiende a una entidad privada una o varias de las funciones descritas en los incisos i) a iii) *supra* que normalmente incumbirían al gobierno, o le ordene que las lleve a cabo, y la práctica no difiera, en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por los gobiernos[.]

7.125. De conformidad con el artículo 1.1 a) 1) iv) del Acuerdo SMC, un Gobierno u organismo público otorga, por tanto, una contribución financiera cuando "encomiend[a]" a una entidad privada determinadas funciones enumeradas en los artículos 1.1 a) 1) i) a iii), "o le orden[a]" que las lleve a cabo, incluso cuando encomienda u ordena a una entidad de esa naturaleza que proporcione bienes (según lo dispuesto en el artículo 1.1 a) 1) iii) del Acuerdo SMC).

7.126. Como hemos señalado *supra* y como exponemos más detalladamente *infra*, en la investigación subyacente la Comisión determinó que el Gobierno de Indonesia intervino en el mercado indonesio de aceite de palma en bruto, entre otras cosas mediante la imposición de restricciones a la exportación y el control *de facto* del precio del aceite de palma en bruto en el mercado interno, y al hacerlo, encomendó u ordenó a los proveedores indonesios de aceite de palma en bruto que vendieran aceite de palma en bruto a los productores de fases ulteriores del proceso productivo, incluidos los productores indonesios de biodiésel, a cambio de una remuneración inferior a la adecuada. La Comisión constató asimismo que el Gobierno de Indonesia otorgaba subvenciones directamente a los productores de aceite de palma en bruto para asegurarse de que los proveedores de aceite de palma en bruto cumplieran la política de suministrar aceite de palma en bruto a precios artificialmente bajos.

7.127. Indonesia formula dos alegaciones distintas en relación con la determinación de la Comisión. Alega, en primer lugar, que la Comisión no estableció que, mediante el "conjunto" de las medidas descritas, el Gobierno de Indonesia "orden[ara]" o "encom[endara]" a los productores indonesios de aceite de palma en bruto que suministraran aceite de palma en bruto a los productores de biodiésel en el sentido del artículo 1.1 a) 1) iv). Indonesia mantiene que la Comisión tampoco abordó

²³⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 272.

²³⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 538.

debidamente los criterios del artículo 1.1 a) 1) iv) para demostrar que el supuesto suministro de aceite de palma en bruto es una función que "normalmente incumbiría" al Gobierno, y "no difier[e], en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por los gobiernos". Exponemos primero los aspectos pertinentes de las determinaciones de la Comisión y las pruebas obrantes en el expediente antes de evaluar la alegación de Indonesia.

7.4.2.1 Constataciones de la Comisión relativas a la existencia de "encomienda u orden"

7.128. En la investigación subyacente, la Comisión determinó que, mediante la imposición de un impuesto y un gravamen a la exportación de aceite de palma en bruto y al controlar *de facto* el precio del aceite de palma en bruto en el mercado interno, el Gobierno de Indonesia encomendó u ordenó a los productores privados indonesios de aceite de palma en bruto que vendieran aceite de palma en bruto a los productores de biodiésel. La Comisión determinó que el Gobierno de Indonesia había establecido una política gubernamental para apoyar a la rama de producción de biodiésel y que el apoyo a la rama de producción de biodiésel se lograba "principalmente a través del impuesto a la exportación y la exacción a la exportación impuestos sobre el aceite de palma en bruto y el Fondo de ayudas al biodiésel".²³⁸ Como se indica *infra*, la Comisión basó además su constatación de la existencia de encomienda u orden en una evaluación de la intervención del Gobierno de Indonesia en el mercado para controlar los precios del aceite de palma en bruto, que la llevó a concluir que todos los proveedores independientes de aceite de palma en bruto en Indonesia ajustaban sus precios a los precios fijados por PT Perkebunan Nusantara (PTPN), un organismo público que actúa bajo el control del Gobierno de Indonesia. Además, la Comisión constató que el Gobierno de Indonesia otorga subvenciones a los productores de aceite de palma en bruto para asegurarse de que los productores de aceite de palma en bruto cumplen la política de suministrar aceite de palma en bruto a precios artificialmente bajos.²³⁹

7.129. Como señaló la Comisión, el impuesto a la exportación de aceite de palma en bruto se introdujo por primera vez en 1994 y, como se indica en el Reglamento 128/PMK.011/2011, el objetivo era proteger la oferta nacional y asegurar la estabilidad de los precios del aceite de cocina, y desarrollar las industrias manufactureras en fases posteriores.²⁴⁰ La Comisión señaló que la reglamentación sobre el impuesto a la exportación se había actualizado en diversas ocasiones. En el último Reglamento 13/2017 (aplicable durante el período de investigación), el impuesto a la exportación consiste en un régimen arancelario progresivo sobre el aceite de palma en bruto, así como sobre otros 22 productos derivados del aceite de palma en bruto, incluido el biodiésel.²⁴¹ El impuesto a la exportación progresivo está vinculado al precio de referencia de las exportaciones de aceite de palma en bruto, de modo que el arancel de exportación aumenta cuando sube el precio de exportación del aceite de palma en bruto. El arancel de exportación va desde USD 0/tonelada —cuando el precio internacional del aceite de palma en bruto sea inferior a USD 750— hasta USD 200/tonelada cuando el precio del aceite de palma en bruto es superior a USD 1.250.²⁴² La Comisión señaló lo siguiente:

"[U]nos precios de exportación más altos requieren unos tipos arancelarios más elevados". Como consecuencia, los poderes públicos de Indonesia vincularon el sistema de exportaciones directamente a los precios internacionales del aceite de palma en bruto, y no a otras cuestiones, como los niveles de producción o el impacto ambiental. De ello se deduce que los efectos sobre los precios pagados por los productores exportadores no son incidentales, sino el resultado directo y previsto de las medidas diseñadas por los poderes públicos de Indonesia.²⁴³

7.130. Además del sistema de impuestos a la exportación, la Comisión observó que el Gobierno de Indonesia imponía un gravamen a la exportación de aceite de palma en bruto y productos derivados del aceite de palma en bruto que se recaudaba durante el período de investigación. La Comisión señaló que el gravamen a la exportación durante el período de investigación era de USD 50 por tonelada de aceite de palma en bruto y de USD 30 por tonelada de productos refinados.²⁴⁴ Durante

²³⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 112.

²³⁹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 90.

²⁴⁰ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 114.

²⁴¹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 87.

²⁴² Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 115.

²⁴³ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 116.

²⁴⁴ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 117.

el período de investigación, el gravamen a la exportación se fijó en USD 20 por tonelada para el biodiésel.²⁴⁵ La Comisión observó que la introducción del gravamen a la exportación había coincidido con un período en el que los precios indonesios eran casi idénticos a los precios mundiales. Aun reconociendo que el gravamen a la exportación se percibe para financiar el OPPF a fin de prestar apoyo directo a la rama de producción de biodiésel, la Comisión consideró que su introducción además "permite a los productores de biodiésel comprar aceite de palma en bruto a precios más bajos de los que estarían disponibles de otro modo".²⁴⁶

7.131. La Comisión reconoció que el impuesto a la exportación no se recaudaba durante el período de investigación debido a la disminución de los precios internacionales²⁴⁷, y reconoció asimismo que el gravamen a la exportación se había suspendido después del período de investigación. La Comisión señaló que la legislación por la que se autorizaba el impuesto a la exportación no se había derogado, dejando abierta la posibilidad de que se aplicara en el futuro. La Comisión no consideró tampoco que el hecho de que el impuesto a la exportación no se hubiera impuesto durante el período de investigación, o de que el gravamen se hubiera suspendido después del período de investigación, pusiera en tela de juicio la existencia de una contribución financiera.²⁴⁸

7.132. La Comisión investigó además el papel de PTPN, un proveedor público de aceite de palma en bruto que vendía aceite de palma en bruto en el mercado indonesio, y su repercusión en las ventas de los proveedores independientes de aceite de palma en bruto, como parte de su constatación de la existencia de encomienda u orden. Según el Reglamento provisional, PTPN abastece entre el 6% y el 9% del mercado interno, un 40% de la oferta proviene de agricultores individuales y la parte restante proviene de proveedores "más grandes".²⁴⁹ En el marco de su evaluación, la Comisión determinó que PTPN no había cooperado en la investigación y, además, que muchos de los proveedores independientes de aceite de palma en bruto identificados no habían participado en la investigación o no habían facilitado información completa en respuesta al cuestionario de la Comisión. Por consiguiente, la Comisión recurrió a los hechos de que tenía conocimiento con respecto a determinados aspectos de su evaluación de PTPN y de otros proveedores de aceite de palma en bruto del mercado.²⁵⁰ La Comisión había solicitado información sobre la propiedad de PTPN, así como pruebas de cualesquiera indicios formales del control gubernamental en PTPN, en particular sobre el proceso de toma de decisiones dentro de PTPN.

7.133. La Comisión constató que el Gobierno de Indonesia "controla[n] directamente" a PTPN²⁵¹, en particular mediante la designación de todas las personas jurídicas de PTPN (es decir, su consejo de administración y la junta de comisionados), todas las cuales dependen del Gobierno de Indonesia. La Comisión constató que el consejo de administración es responsable de todas las decisiones pertinentes adoptadas por las empresas del grupo PTPN, incluidas las decisiones sobre la estrategia de precios para la venta de aceite de palma en bruto y el precio al que PTPN acepta las ofertas del aceite de palma en bruto que se vende con arreglo a su sistema de subastas diarias. Habida cuenta del sistema de buen gobierno de PTPN, la Comisión concluyó que PTPN está bajo el control del Gobierno de Indonesia y también encontró pruebas de que el Gobierno de Indonesia ejercía un control significativo sobre PTPN al fijar y aceptar los precios del aceite de palma en bruto.²⁵²

7.134. En particular, la Comisión señaló que PTPN organiza subastas diarias en línea para vender su aceite de palma en bruto. Los posibles compradores pueden registrarse para participar y tener acceso a la plataforma en línea.²⁵³ La Comisión indicó que en el curso de la investigación había

²⁴⁵ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 89.

²⁴⁶ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 117.

²⁴⁷ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 148; y Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 106 y 112.

²⁴⁸ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 108. La Comisión señaló que la legislación por la que se autorizaba el impuesto a la exportación no había sido derogada y se remitió a una declaración pública que, según dijo, demostraba que el Gobierno de Indonesia tenía la intención de utilizar el impuesto a la exportación en el futuro.

²⁴⁹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 146.

²⁵⁰ Véanse, por ejemplo, el Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 93-96 y 126-127; y el Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 123-125, 134 y 143. Las alegaciones adicionales de Indonesia de que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 12.7 del Acuerdo SMC al recurrir a los hechos de que tenía conocimiento en su determinación se examinan en la sección 7.4.6 *infra*.

²⁵¹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 128.

²⁵² Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 130-131.

²⁵³ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 132.

obtenido pruebas de que el Gobierno de Indonesia fija el precio al que el aceite de palma en bruto se vende en subasta. Los aspectos fundamentales de las constataciones de la Comisión son los siguientes:

- a. Antes de iniciar el proceso de licitación diaria, PTPN identifica una "idea de precio" para el día. Sin embargo, PTPN no tiene la obligación de rechazar ofertas por debajo de la idea de precio. En lugar de ello, cuando el precio ofrecido por un posible comprador es inferior a esa idea de precio, el asunto se remite al consejo de administración (que es designado por el Gobierno de Indonesia), que puede decidir aceptar la oferta. La Comisión indicó que durante la inspección había confirmado que se aceptaban precios más bajos "regularmente".²⁵⁴
- b. Dado que el consejo de administración de PTPN ("en el que el Gobierno de Indonesia está únicamente representado") adopta las decisiones sobre precios, la Comisión concluyó que el Gobierno de Indonesia ejerce un control significativo sobre PTPN en relación con las decisiones sobre precios. Además, como el consejo de administración de PTPN es designado por el Gobierno de Indonesia y depende de él, la Comisión concluyó que este último "fija[]" efectivamente el precio del aceite de palma en bruto en el mercado interior".²⁵⁵
- c. La Comisión también concluyó, sobre la base de la información disponible, que PTPN no actúa como un operador racional en el mercado como resultado del control significativo que ejerce el Gobierno de Indonesia sobre la empresa. A este respecto, la Comisión concluyó que, al seguir las directivas del Gobierno de Indonesia, PTPN ha sido deficitaria en los últimos años, y que un operador racional habría maximizado sus ganancias en lugar de comportarse de esa manera.²⁵⁶

7.135. Habida cuenta de lo anterior, la Comisión concluyó que PTPN es un organismo público que ejerce funciones gubernamentales al vender aceite de palma en bruto en el mercado.²⁵⁷

7.136. Además de evaluar el papel del Gobierno de Indonesia en la fijación del precio al que se vende el aceite de palma en bruto en las subastas de PTPN, la Comisión también encontró pruebas de que el precio del aceite de palma en bruto en el mercado interno (para las ventas realizadas por los proveedores independientes de aceite de palma en bruto) "s[eguía] de manera consistente y sistemática"²⁵⁸ el precio de subasta diario aceptado por PTPN para sus ventas. La Comisión formuló las siguientes constataciones a este respecto:

- a. La Comisión comprobó que PTPN publica los datos sobre los resultados de la licitación diaria en su plataforma en línea "siempre a las 15.30 h" del día de la licitación e indica el precio unitario exacto de adjudicación para el aceite de palma en bruto vendido. Pueden acceder a estos datos de las licitaciones todas las empresas registradas en el sistema informático de PTPN, independientemente de si han participado en licitaciones individuales o de si han sido la oferta ganadora.²⁵⁹
- b. La Comisión señaló que todos los productores exportadores de biodiésel habían confirmado que mantenían negociaciones diarias para comprar aceite de palma en bruto a proveedores de aceite de palma en bruto distintos de PTPN, y los productores de biodiésel generalmente llevaban a cabo esas negociaciones una vez que se disponía de los resultados de las licitaciones de PTPN. Los productores exportadores de biodiésel explicaron además que utilizaban los precios diarios de PTPN como precio inicial de las negociaciones.²⁶⁰
- c. Los productores exportadores explicaron además que las diferencias entre los precios de PTPN y los precios negociados con los proveedores independientes de aceite de

²⁵⁴ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 133.

²⁵⁵ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 133-134.

²⁵⁶ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 135.

²⁵⁷ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 137.

²⁵⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 137.

²⁵⁹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 140.

²⁶⁰ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 141.

palma en bruto se deben principalmente a los diferentes costos logísticos. A este respecto, los productores exportadores explicaron que las licitaciones de PTPN se publican para entregas principalmente en Dumai (en la isla de Sumatra) y Belawan, que tiene una situación ideal para la logística. Otros proveedores independientes pueden estar ubicados en zonas más remotas, como por ejemplo la isla de Borneo, por lo que los costos logísticos aumentan.²⁶¹

- d. La Comisión también comprobó que durante el período de investigación los productores exportadores pagaron siempre a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto un precio unitario que era igual o inferior al precio de PTPN para ese día.²⁶²

7.137. Por lo tanto, según las pruebas disponibles, la Comisión concluyó que, *de facto*, todos los proveedores independientes de aceite de palma en bruto en Indonesia, independientemente de su tamaño, ajustan sus precios a los precios diarios de PTPN y que cualquier desviación de estos se deriva principalmente de los costos logísticos.²⁶³

7.138. La Comisión consideró que, al organizar "un mecanismo transparente de fijación de precios", el Gobierno de Indonesia "está[] ejerciendo uno de los medios más sutiles de orden de los proveedores indonesios de aceite de palma en bruto".²⁶⁴ En particular, la Comisión constató que, al hacer público el precio unitario diario del aceite de palma en bruto, el Gobierno de Indonesia fija efectivamente un precio máximo al que se venderá el aceite de palma en bruto en ese día específico. La Comisión constató que esta transparencia existente en el mercado permite a los compradores coordinar tácitamente su comportamiento al no comprar aceite de palma en bruto a proveedores que solicitan un precio superior al establecido por el Gobierno de Indonesia.²⁶⁵ A este respecto, la Comisión constató que el comportamiento negociador está significativamente desequilibrado en favor de los compradores de aceite de palma en bruto, dado que el mercado de los proveedores de aceite de palma en bruto está fragmentado y que los compradores, incluidos los productores de biodiésel en particular, son empresas más grandes que necesitan un volumen significativo de materias primas. La Comisión consideró que, en este contexto, cualquier comprador de aceite de palma en bruto tendrá un grado significativo de poder de compra y podrá resistir las ofertas de los proveedores a precios superiores a los establecidos por el Gobierno de Indonesia.²⁶⁶

7.139. La Comisión constató además que, si bien el impuesto o el gravamen a la exportación no eran la contribución financiera en cuestión, junto con los elementos mencionados *supra*, funcionan para ordenar a los proveedores de aceite de palma en bruto que vendan sus bienes en el mercado interno a un precio inferior al que de otro modo podrían lograr mediante exportaciones. La Comisión constató que esto pone a los proveedores de aceite de palma en bruto en una situación "irracional desde el punto de vista económico" que les *estimula* para que vendan sus bienes en el mercado interno a un precio inferior al que podrían obtener, con lo que se les *estimula* para que alcancen el objetivo estratégico del Gobierno de Indonesia que subyace al impuesto y el gravamen a la exportación.²⁶⁷

7.140. En cuanto a la naturaleza de la supuesta intervención del Gobierno de Indonesia en el mercado, señalamos la opinión de la Comisión de que el mero hecho de que los impuestos o gravámenes a la exportación como tales no se mencionen de manera explícita como contribuciones financieras en la legislación interna de la UE o el Acuerdo SMC no significa que no puedan tener naturaleza de una contribución financiera que entrará dentro de la definición de subvención en el marco de la legislación de la UE o del Acuerdo SMC. La Comisión sostiene que aportó amplias pruebas de que el impuesto y el gravamen a la exportación aplicados al aceite de palma en bruto "se habían utilizado como herramienta para estimular a los productores de aceite de palma en bruto para que cumplieran los objetivos estratégicos establecidos, lo que constituye una subvención sujeta a medidas compensatorias".²⁶⁸ La Comisión citó varios documentos y declaraciones públicas que, según había constatado, demostraban que el Gobierno de Indonesia utiliza de manera explícita

²⁶¹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 141.

²⁶² Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 142.

²⁶³ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 143. Véase también el informe de verificación correspondiente a Wilmar (prueba documental EU-50 (ICC)).

²⁶⁴ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 145.

²⁶⁵ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 145.

²⁶⁶ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 146.

²⁶⁷ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 147.

²⁶⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 157.

restricciones a la exportación para aplicar una política de apoyo al desarrollo de la rama de producción de biodiésel, en particular, garantizando la disponibilidad de aceite de palma en bruto y reduciendo su precio interno.²⁶⁹ La Comisión constató que, al imponer restricciones a la exportación, "los poderes públicos de Indonesia restringen efectivamente la libertad de acción de los proveedores de aceite de palma en bruto al limitar *de facto* su decisión comercial de a qué precio vender su producto y dónde".²⁷⁰

7.141. Por último, la Comisión constató que el suministro de aceite de palma en bruto a los productores de biodiésel debía entenderse como una función típica que normalmente incumbiría al Gobierno, lo que satisface el criterio del artículo 1.1 a) 1) iv) según el cual un Gobierno encomienda a una entidad privada una o varias de las funciones que "normalmente incumbirían" al Gobierno, o le ordena que las lleve a cabo:

Por lo que respecta al criterio de lo que "normalmente incumbe" [...], el suministro a las empresas nacionales de materias primas ubicadas en un país era una función que normalmente incumbiría a los poderes públicos. Con arreglo al Derecho internacional general, los Estados tienen soberanía sobre sus recursos naturales. Si bien disponen de un amplio margen de discrecionalidad para organizar la explotación de sus recursos naturales, su soberanía se traduce normalmente en un poder regulador gubernamental para hacerlo. A este respecto, resulta irrelevante si unos poderes públicos ejercerían o no habitualmente esa función. [Por tanto], el suministro a la industria indonesia del biodiésel de aceite de palma en bruto ubicado en suelo indonesio es una función que normalmente incumbiría a los poderes públicos.²⁷¹

7.142. Habida cuenta de lo anterior, la Comisión concluyó que el conjunto de medidas adoptadas por el Gobierno de Indonesia dio lugar a una contribución financiera en forma de provisión gubernamental de aceite de palma en bruto por una remuneración inferior a la adecuada a los productores exportadores indonesios de biodiésel.²⁷²

7.4.2.2 Evaluación

7.143. Indonesia considera que el criterio jurídico adecuado en el marco del artículo 1.1 a) 1) iv) exige que una autoridad investigadora identifique "una acción explícita y afirmativa de delegación o de mando" por parte de un Gobierno a una entidad privada para que lleve a cabo uno de los tipos de funciones previstas en los artículos 1.1 a) 1) i)-iii) del Acuerdo SMC.²⁷³ A tal fin, una autoridad investigadora debe proporcionar pruebas concluyentes que justifiquen una constatación de la existencia de encomienda u orden en lugar de simples "indicaciones".²⁷⁴ Indonesia sostiene que la Comisión no aportó ninguna prueba real de la asignación de responsabilidad o del ejercicio de autoridad sobre el grupo de productores indonesios de aceite de palma en bruto para respaldar una constatación de la existencia de encomienda u orden.

²⁶⁹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 118. La Comisión citó, por ejemplo, una explicación de la Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales de Indonesia que figura en "Customs and Excise News Magazine, Tomo 47, n.º 9, septiembre de 2015" (Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 119 y nota 29). La Comisión también hizo referencia a la "sentencia del Tribunal General de 10 de abril de 2019, T-300/16, Jindal Saw, ECLI:EU:T:2019:235, apartado 117" (Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 123 y nota 31). Véanse también Customs and Excise News Magazine, Tomo 47, n.º 9, septiembre de 2015; "Export taxes and other restrictions on raw material and their limitation through free trade agreements: Impact on developing countries" (2016); y Tribunal General, Asunto T-300/16, Jindal Saw Ltd y Jindal Saw Italia SpA/Comisión (10 de abril de 2019), ECLI:EU:T:2019:235, apartado 117.

²⁷⁰ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 148. Según la Comisión, examinó la información con el fin de confirmar que el precio interno en Indonesia era inferior a los precios de mercado. La Comisión constató que los precios del mercado interno de aceite de palma en bruto de Indonesia fueron "sistemáticamente más bajos" que los precios del aceite de palma en bruto de Malasia y los precios de exportación del aceite de palma en bruto del país, basados en las estadísticas de exportación de Indonesia proporcionadas por el Gobierno de Indonesia (*ibid.*, considerandos 163 y 167). Según la Comisión, esto verificaba que el Gobierno de Indonesia "induj[o] a los productores de aceite de palma en bruto a vender en el mercado interno a precios más bajos de lo adecuado" (*ibid.*, considerando 162).

²⁷¹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 170.

²⁷² Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 172.

²⁷³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 211.

²⁷⁴ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 108.

7.144. Según Indonesia, la Comisión constató que el Gobierno de Indonesia encomendó u ordenó algo a los productores indonesios de aceite de palma en bruto mediante restricciones a la exportación en forma de medidas fiscales. Indonesia sostiene que la mayor parte de las pruebas presentadas por la Comisión se limita al supuesto "ajuste de los precios a los precios del aceite de palma en bruto fijados por PTPN y al hecho de que los proveedores de aceite de palma en bruto satisficieron primero la demanda interna de aceite de palma en bruto antes de exportar".²⁷⁵ Indonesia sostiene que este análisis "se basa en conjeturas" y "no basta para llegar a una conclusión positiva sobre la existencia de exigencia del cumplimiento u orden a la categoría de productores nacionales de aceite de palma en bruto en Indonesia".²⁷⁶ Indonesia aduce también que las consecuencias sistémicas del enfoque de la Comisión son significativas porque implicarían que una autoridad investigadora podría considerar que las medidas de aplicación general, como las medidas fiscales, equivalen en realidad a una encomienda u orden a una determinada rama de producción, en lugar de exigir la existencia de una relación específica de mando y control.²⁷⁷

7.145. Como mínimo, Indonesia aduce que la Comisión estaba obligada a identificar explícitamente los elementos pertinentes de la acción gubernamental que restringían la libertad de vender aceite de palma en bruto tanto en el mercado interno como en el de exportación, y a cualesquiera compradores de fases ulteriores del proceso productivo. Indonesia sostiene que en la evaluación de la Comisión de que las restricciones a la exportación limitaban la "libertad de elección" de los productores de aceite de palma en bruto se pasa por alto el hecho de que no se impedía que los productores de aceite de palma en bruto vendieran a otros compradores, en lugar de únicamente a los productores de biodiésel. En última instancia, Indonesia considera que la Comisión limitó su evaluación para concluir que la decisión de los productores de aceite de palma en bruto de satisfacer la demanda interna antes de exportar constituía un "comporta[miento] irracional desde el punto de vista económico".²⁷⁸

7.146. La Unión Europea sostiene que la evaluación de la Comisión es compatible con el criterio jurídico pertinente para establecer la existencia de "encomienda" u "orden" en el marco del artículo 1.1 a) 1) iv), en particular porque no hay una prescripción que obligue a presentar pruebas de la existencia de una instrucción explícita, y tampoco hay ninguna prescripción de que la asignación de responsabilidad o el ejercicio de autoridad deban ser de carácter explícito. La Unión Europea considera que las constataciones del Órgano de Apelación de que no existe ninguna norma probatoria específica respaldan esta interpretación. Según la Unión Europea, la encomienda u orden - a través de la atribución de responsabilidad a un organismo privado o el ejercicio de autoridad sobre él - implica una función más activa que los meros actos de aliento. Sin embargo, estos términos no imponen sistemáticamente a los Miembros de la OMC la obligación de demostrar que existía tanto "control" como "mando".²⁷⁹ Así pues, el elemento central del análisis es si el Gobierno utiliza agentes privados como representantes.²⁸⁰ La Unión Europea sostiene además que no puede constatar la existencia de encomienda u orden sobre la base únicamente de los efectos económicos de una medida gubernamental.²⁸¹ Esto significa que, al examinar si un Gobierno encomienda u ordena algo a una entidad privada, debemos examinar los actos del Gobierno, y no las reacciones de una parte privada a una medida gubernamental, que serían en esencia el efecto de una medida gubernamental antes que necesariamente un caso de encomienda u orden. Sin embargo, la Unión Europea no está insinuando que el comportamiento de las entidades privadas carezca de pertinencia, en particular en los casos en que ese comportamiento no sea económicamente racional.²⁸²

²⁷⁵ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 107 (donde se hace referencia a la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 30 del Grupo Especial, párrafo 37). Véase también la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 223.

²⁷⁶ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 107.

²⁷⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 223.

²⁷⁸ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 109.

²⁷⁹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 264.

²⁸⁰ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 260; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 189-193 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafos 137-138).

²⁸¹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 266, donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 7.401.

²⁸² Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 266, donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Japón - DRAM (Corea)*, párrafo 138; informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda VII*, párrafo 7.600.

7.147. La Unión Europea aduce que las pruebas sometidas a la Comisión respaldan su constatación de que se "estimula" a los productores de aceite de palma en bruto para que suministren aceite de palma en bruto a precios más económicos en beneficio de los productores de biodiésel. La Unión Europea sostiene que esto se refleja en las observaciones de la Comisión de que los productores de aceite de palma en bruto vendían aceite de palma en bruto a precios ajustados a los fijados por PTPN, que eran sistemáticamente más bajos que los precios de exportación que habrían estado disponibles de no ser por el mecanismo que impone restricciones a la exportación. La Unión Europea sostiene que esto constituye un comportamiento irracional desde el punto de vista económico, y que, por lo tanto, se constató correctamente que el funcionamiento de estas medidas en conjunto aseguraba que los precios fueran "artificialmente bajos" en beneficio de los productores de biodiésel.²⁸³

7.148. La Unión Europea tampoco está de acuerdo con Indonesia en que no se pueda llegar a una constatación de la existencia de "encomienda" u "orden" porque los productores de aceite de palma en bruto podían elegir libremente a quién suministraban aceite de palma en bruto. La Unión Europea acepta que la libertad de elección puede ser un factor pertinente que hay que considerar, pero aduce que la medida en que los productores de aceite de palma en bruto mantenían cualquier libertad de elección es una cuestión relacionada específicamente con los hechos que solo puede evaluarse en el contexto de la consideración de las medidas establecidas por el Gobierno de Indonesia. A este respecto, la Unión Europea sostiene que la libertad de mercado era de hecho sumamente limitada dado el funcionamiento de las restricciones a la exportación, como pone de manifiesto el elevado grado de ajuste de los precios observado.²⁸⁴ La Unión Europea también mantiene que los productores de aceite de palma en bruto solo recurrían a exportar aceite de palma en bruto una vez satisfecha la demanda nacional y, por consiguiente, el hecho de que se exporte una cierta cantidad de aceite de palma en bruto no contradice la constatación de que los productores de este producto no pueden tomar una decisión racional.²⁸⁵

7.149. En la investigación subyacente, la Comisión determinó sobre la base de las pruebas obrantes en el expediente descritas en los párrafos 7.128-7.244 *supra* que el Gobierno de Indonesia otorgaba una contribución financiera a los productores de biodiésel al encomendar u ordenar supuestamente a los proveedores indonesios de aceite de palma en bruto que suministraran aceite de palma en bruto a los productores indonesios de biodiésel. La Comisión concluyó lo siguiente:

En consonancia con la conclusión del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, la Comisión consideró que los poderes públicos de Indonesia dirigen a los proveedores de aceite de palma en bruto a efectos del artículo 1.1, letra a), punto 1, inciso iv), del Acuerdo SMC. En ese caso, de hecho, el Órgano de Apelación concluyó que "puede ser difícil identificar con precisión, en abstracto, los tipos de acciones gubernamentales que constituyen una encomienda o una orden y los que no la constituyen. La etiqueta concreta que se utiliza para describir la acción gubernamental no es necesariamente lo decisivo. De hecho, como reconoce Corea, en algunas circunstancias una 'orientación' de un gobierno puede constituir una orden. En la mayoría de los casos, cabría esperar que la encomienda o la orden impartida a una entidad privada entrañara alguna forma de amenaza o estímulo que podría, a su vez, servir de prueba de la encomienda u orden. La determinación de la existencia de una encomienda u orden dependerá de los hechos concretos de cada caso". En este caso, la Comisión, apoyada también por las pruebas disponibles, concluyó que los poderes públicos de Indonesia crearon un sistema que induce a los proveedores a vender aceite de palma en bruto a un precio específico, lo que les obliga a hacerlo. Como se explica [...], la Comisión estableció que el precio publicado por PTPN constituye el precio máximo en el mercado interior de Indonesia *de facto* seguido por todos los productores de aceite de palma en bruto y biodiésel del mercado. Por último, en relación con el requisito de algún tipo de participación de los poderes públicos de Indonesia, debe recordarse que PTPN es un organismo público y que, por lo tanto, su actividad puede considerarse como la actividad de los poderes públicos de Indonesia en el mercado, y que la actividad de PTPN se califica claramente como ese "vínculo

²⁸³ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 199-205.

²⁸⁴ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 206-210.

²⁸⁵ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 38 del Grupo Especial, párrafos 65-72 (donde se hace referencia al Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 127 y 153; y al Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 148).

demostrable" entre la política y la conducta de los organismos privados implicados, que actúan como representantes de los poderes públicos de Indonesia para llevar a cabo su política.

Así pues, a través de estas medidas, los poderes públicos de Indonesia estimulan a los proveedores de aceite de palma en bruto para que mantengan el aceite de palma en bruto en Indonesia, ya que no pueden vender a los precios más elevados que prevalecerían en Indonesia si no existieran tales medidas.

En este sentido, los poderes públicos de Indonesia "encomiendan" u "ordenan" a los productores de insumos que suministren bienes a los usuarios nacionales de aceite de palma en bruto y, en particular, a los productores de biodiésel, a cambio de una remuneración inferior a la adecuada. Los productores de aceite de palma en bruto tienen la responsabilidad de crear un mercado interno artificial y de precios bajos en Indonesia.²⁸⁶

7.150. Nuestra tarea consiste en evaluar si Indonesia ha establecido que la Comisión, como autoridad investigadora imparcial y objetiva, no podría haber constatado, sobre la base de las pruebas de que disponía, que el Gobierno de Indonesia encomendó u ordenó a los proveedores nacionales indonesios de aceite de palma en bruto que suministraran aceite de palma en bruto a los productores de biodiésel.

7.151. En lo que respecta al artículo 1.1 a) 1) iv), los conceptos jurídicos de "encom[endar]" u "orden[ar]" abarcan los casos en que una conducta aparentemente privada es atribuible a un Gobierno a los efectos de determinar si ha habido una contribución financiera.²⁸⁷ En asuntos anteriores se ha entendido que el término "encom[endar]" alude a situaciones en las que un Gobierno "asigna responsabilidad a" una entidad privada, y que el término "orden[ar]" se refiere a situaciones en las que el Gobierno "ejerce su autoridad sobre" una entidad privada. En ambos casos, el Gobierno recurre a una entidad privada como intermediario para efectuar uno de los tipos de contribuciones financieras enumerados en los incisos i) a iii) del artículo 1.1 a) 1).²⁸⁸ Por el contrario, "en las situaciones que *exclusivamente* implican una conducta privada —esto es, una conducta que no sea atribuible de algún modo a un gobierno o a un organismo público— no puede haber una 'contribución financiera' a los efectos de determinar la existencia de una subvención en el marco del Acuerdo SMC".²⁸⁹

7.152. En informes de grupos especiales anteriores de la OMC se ha examinado si las limitaciones a la exportación de un bien podían dar lugar a la "encomienda" u "orden" de proporcionar ese bien en el sentido del artículo 1.1 a) 1) iv) del Acuerdo SMC. En el asunto *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, el grupo especial constató que, al limitar la capacidad de los proveedores nacionales para exportar diversas materias primas por medio de medidas como impuestos a la exportación, contingentes de exportación y requisitos en materia de licencias de exportación, el Gobierno de China no encomendaba u ordenaba a esos proveedores que proporcionaran esos bienes a los productores chinos. En particular, el grupo especial consideró que no había indicación alguna de que el Gobierno de China hubiera *ordenado* a los proveedores privados que proporcionaran los bienes en cuestión, porque no "asigna[ba] responsabilidad" a productores nacionales para que desempeñaran la función de proporcionar bienes a usuarios nacionales, y el Gobierno no *ejercía su autoridad* sobre los proveedores para que proporcionaran esos bienes a los productores nacionales chinos.²⁹⁰ El grupo especial explicó lo siguiente:

²⁸⁶ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 150-152.

²⁸⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafo 108. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafo 52.

²⁸⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafo 116. Véanse también los informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*, párrafos 8.29-8.34; y *Corea - Embarcaciones comerciales*, párrafos 7.368-7.372.

²⁸⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafo 107 (sin resalte en el original).

²⁹⁰ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafos 7.400-7.401.

El hecho de que el Gobierno de China ejerza su autoridad y en consecuencia dicte una orden por lo que respecta a las condiciones en que el magnesio y el coque pueden exportarse de China no es suficiente para establecer que el Gobierno de China ejerce autoridad sobre una entidad privada para que esta desempeñe la función de proporcionar magnesio y coque a los usuarios nacionales en China. Para que una acción gubernamental constituya una "orden" en el sentido del párrafo 1 a) 1) iv) del artículo 1 del Acuerdo SMC no basta con que la acción conlleve el ejercicio de autoridad sobre una entidad privada. El ejercicio de autoridad debe tener por objetivo uno de los "tipos de función" en el sentido del párrafo 1 a) 1) iv) del artículo 1. Interpretar que existe una "orden" cuando el ejercicio de autoridad con respecto a una limitación lleva a los productores a aumentar su oferta en el mercado interno significa, en lo fundamental, que la existencia de la orden se constata sobre la base de los efectos económicos de la limitación de las exportaciones.²⁹¹

7.153. En el asunto *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*, el grupo especial examinó si las "limitaciones de las exportaciones" constituyen una "contribución financiera" en el sentido del artículo 1.1 a) 1) del Acuerdo SMC y, en particular, de las disposiciones del artículo 1.1 a) 1) iii) y iv).²⁹² La parte reclamante pidió al grupo especial que considerara si una amplia gama de medidas, definidas como medidas en frontera que limitan expresamente la cantidad de exportaciones o fijan condiciones explícitas para las circunstancias en que se autorizan las exportaciones, o los derechos o impuestos sobre la exportación de productos impuestos de otro modo por el Gobierno, podrían ajustarse a la definición de "contribución financiera" que figura en el Acuerdo SMC. El grupo especial concluyó que esas limitaciones de las exportaciones no satisfacían la norma del artículo 1.1 a) 1) iv) plasmada en la fórmula "encomienda u ordena" por considerar que los conceptos de encomienda u orden connotan una acción explícita y afirmativa de delegación o de mando.²⁹³

7.154. El grupo especial encargado del asunto *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM* se mostró de acuerdo en que la delegación u orden que se deduce de los términos "encomiende" y "ordene" debe adoptar la forma de un acto afirmativo, pero no encontró en el texto del artículo 1.1 a) 1) iv) nada que exigiera que el acto de delegación o de mando fuera "explícito".²⁹⁴ En el asunto *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, el Órgano de Apelación no estuvo de acuerdo en que se exija un acto explícito de delegación o de mando para establecer la existencia de encomienda u orden, y consideró (como se ha expuesto *supra*) que la encomienda o la orden pueden tener lugar cuando un Gobierno asigna responsabilidad a una entidad privada, o ejerce su autoridad sobre una entidad privada, para que realice una de las funciones enumeradas en los incisos i) a iii) del artículo 1.1 a) 1).²⁹⁵ Sin embargo, el Órgano de Apelación se mostró de acuerdo con el grupo especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones* en que el artículo 1.1 a) 1) iv) no abarca las "situaci[ones] en la[s] que el gobierno interviene por algún concepto en el mercado, lo que puede dar o no un resultado particular dependiendo de determinadas circunstancias de hecho y del ejercicio de la libertad de elección por los agentes en dicho mercado".²⁹⁶ También coincidió en que la encomienda o la orden "no pueden ser involuntarias ni la mera consecuencia de la normativa gubernamental".²⁹⁷ El Órgano de Apelación subrayó además que, como el artículo 1.1 a) 1) iv) exige que el Gobierno participe, aunque sea indirectamente, debe haber un "vínculo demostrable" entre el Gobierno y la conducta de la entidad privada.²⁹⁸

²⁹¹ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 7.401.

²⁹² Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*, párrafos 8.29-8.44.

²⁹³ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*, párrafo 8.44.

²⁹⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafos 7.33 y 7.42.

²⁹⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafos 109-111 y 113.

²⁹⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafo 114 (donde se cita el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*, párrafo 8.31).

²⁹⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafo 114. Véanse también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.95; y el informe del Grupo Especial, *China - GOES*, párrafo 7.93.

²⁹⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafo 112.

7.155. En el asunto *Estados Unidos - Madera blanda VII*, el grupo especial evaluó si una política impuesta por los Gobiernos de Columbia Británica y del Canadá por la que se restringía la exportación de trozas (permitiendo las exportaciones de trozas únicamente si se cumplían determinados criterios y previo pago de un derecho) podía considerarse una orden o una encomienda.²⁹⁹ En la investigación subyacente de esa diferencia, el USDOC había concluido que la política gubernamental "obliga" efectivamente a los proveedores de trozas a abastecer el mercado interno, y había considerado además que la imposición de una sanción por exportar trozas sin autorización era una "forma de amenaza o estímulo" que daba lugar a la existencia de encomienda u orden.³⁰⁰ El grupo especial no estuvo de acuerdo en que el Gobierno hubiera asignado responsabilidad a los proveedores privados de trozas, o ejercido su autoridad sobre ellos, para que proporcionaran trozas a los aserradores nacionales:

[E]stamos de acuerdo con el Canadá en que *no hay pruebas de que los Gobiernos de Columbia Británica y del Canadá obliguen a los proveedores de trozas a proporcionar sus trozas a nadie, o les ordenen que las vendan a un precio determinado*. Reconocemos, por supuesto, que las restricciones a las exportaciones de trozas podrían afectar al comportamiento de los proveedores de trozas como partes privadas. Sin embargo, la encomienda o la orden no pueden ser una mera consecuencia de la normativa gubernamental. De hecho, diferentes tipos de reglamentación gubernamental podrían afectar al comportamiento de las partes privadas. Sin embargo, el mero hecho de que una reglamentación gubernamental tenga ese efecto no significa que el *Gobierno asigne* responsabilidad a una entidad privada, o que el *Gobierno ejerza* autoridad sobre ella, para que proporcione bienes. En concreto, *no consideramos que un Gobierno encomiende u ordene a una parte privada que proporcione bienes, o que los proporcione a un precio determinado, solo porque el comportamiento de esa parte privada, en cuanto a la venta y el precio de sus bienes, se vea afectado por el marco reglamentario en el que opera*. Por consiguiente, las consideraciones del USDOC de que el proceso de autorización de las exportaciones de trozas "disuade a los proveedores de trozas de considerar las oportunidades que pueden existir en el mercado de exportación", "limita la capacidad de los proveedores de trozas para celebrar contratos de suministro a largo plazo con compradores extranjeros" y da lugar a una reducción del precio de la madera en Columbia Británica corresponden, en nuestra opinión, a los efectos de la reglamentación de las exportaciones de trozas y no indican la existencia de encomienda y orden.³⁰¹

7.156. Así pues, en informes de grupos especiales anteriores se ha interpretado que los conceptos jurídicos de "encomienda" u "orden" en el marco del artículo 1.1 a) 1) iv) exigen que haya un "vínculo demostrable" entre el Gobierno y la conducta de la entidad privada. Al mismo tiempo, no basta con que una medida o acción gubernamental conlleve el ejercicio de autoridad sobre una entidad privada. Antes bien, el ejercicio de autoridad debe tener por objetivo uno de los "tipos de función" en el sentido del artículo 1.1 a) 1) iv). Por consiguiente, no todas las situaciones en las que un Gobierno meramente interviene en el mercado como organismo de reglamentación darán lugar a la existencia de encomienda u orden. En otras palabras, no se consideraría que un Gobierno encomienda u ordena algo a una parte privada en situaciones en las que el comportamiento de la parte privada simplemente se vea afectado por el marco reglamentario en el que opera —o responda a él—, cuando no haya por lo demás pruebas de que el Gobierno ordenara o exigiera a los agentes privados que, por ejemplo, proporcionaran bienes en el sentido del artículo 1.1 a) 1) iii). En este sentido, la encomienda o la orden no pueden ser involuntarias ni la mera consecuencia de la normativa gubernamental.³⁰²

7.157. Estamos de acuerdo con el enfoque adoptado por grupos especiales anteriores. Reconocemos que una autoridad investigadora puede, en determinadas circunstancias, establecer que un Gobierno "orden[a]" o "encomiend[a]" algo a entidades privadas en ausencia de pruebas de la existencia de una instrucción o exigencia "explícita" de adoptar una conducta concreta, como

²⁹⁹ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda VII*, apelado el 28 de septiembre de 2020, párrafos 7.593-7.607.

³⁰⁰ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda VII*, apelado el 28 de septiembre de 2020, párrafos 7.605 y 7.608.

³⁰¹ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda VII*, apelado el 28 de septiembre de 2020, párrafo 7.606 (sin resalte en el original).

³⁰² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafo 114.

ordenar o exigir a agentes privados que proporcionen bienes a usuarios. Por consiguiente, una autoridad investigadora puede tratar de establecer la existencia de encomienda u orden analizando de una manera más general los actos del Gobierno, incluidas las medidas adoptadas por ese Gobierno. Sin embargo, compartimos la opinión de grupos especiales encargados de diferencias anteriores de que un Gobierno no encomienda u ordena a una parte privada que proporcione bienes solo porque el comportamiento de la parte privada, en cuanto a la venta y el precio de sus bienes, se vea afectado por el marco reglamentario en el que opera. A juicio del Grupo Especial, el hecho de que una acción o reglamentación gubernamental tenga efectos económicos particulares o previstos, como llevar a los productores a aumentar su suministro al mercado interno, no bastará para establecer que el Gobierno "asigna responsabilidad" a una entidad privada o "ejerce autoridad" sobre ella para que proporcione bienes. Antes bien, una autoridad tendría que establecer sobre la base de pruebas que el régimen reglamentario adoptado y las medidas tomadas por el Gobierno son de tal naturaleza, por su alcance e intensidad, que privan a los proveedores de la capacidad de vender libremente sus productos. Teniendo esto presente, pasamos a examinar las constataciones de la Comisión y su evaluación de las pruebas de que disponía.

7.158. Un elemento central de la constatación de la Comisión sobre la existencia de encomienda u orden fue que la Comisión concluyó que disponía de pruebas circunstanciales "probatori[as] y convincentes" para establecer que el Gobierno de Indonesia creó un sistema que "*induce*" a los proveedores de aceite de palma en bruto a suministrar aceite de palma en bruto a los productores de biodiésel de Indonesia a cambio de una remuneración inferior a la adecuada.³⁰³

7.159. Como se ha explicado en los párrafos 7.128-7.142 *supra*, la Comisión determinó que el Gobierno de Indonesia había establecido una política subyacente para apoyar a la rama de producción de biodiésel que, en opinión de la Comisión, había llevado al Gobierno de Indonesia a adoptar medidas deliberadas para inducir a los proveedores de aceite de palma en bruto a suministrar a los productores de biodiésel su principal insumo, aceite de palma en bruto, a un precio artificialmente bajo. Según la Comisión, la ayuda a la industria del biodiésel se logra a través de una serie de medidas, "principalmente a través del impuesto a la exportación y la exacción a la exportación impuestos sobre el aceite de palma en bruto y el Fondo de ayudas al biodiésel"³⁰⁴, pero también a través del ejercicio por el Gobierno de Indonesia de su autoridad sobre un organismo público, PTPN, para que fije *de facto* los precios internos del aceite de palma en bruto a un nivel artificialmente bajo.³⁰⁵ A este respecto, la Comisión constató que PTPN acepta habitualmente ofertas para vender su aceite de palma en bruto "a precios artificialmente bajos", pero también pone a disposición del público los datos de las licitaciones diarias para estas ventas, y este nivel de precios es seguido *de facto* por todos los productores de aceite de palma en bruto y biodiésel del mercado.³⁰⁶ Además, la Comisión consideró la cuestión de si las subvenciones que el Gobierno de Indonesia concede directamente a los productores de aceite de palma en bruto contribuían a asegurar que los productores de aceite de palma en bruto cumplieran la política de suministrar aceite de palma en bruto a precios artificialmente bajos.³⁰⁷ Recordamos que el fundamento de la constatación de la Comisión relativa a este "conjunto" combinado de medidas era el siguiente:

[L]a imposición de restricciones a la exportación deja de ser legítima cuando es evidente que el recurso a ese instrumento junto con otros mecanismos para mantener los productos básicos en el mercado interno y obligar a los proveedores a vender por debajo de los precios del mercado forma parte de un programa más amplio diseñado por los poderes públicos para apoyar a una industria o grupo de industrias en particular a impulsar su competitividad. Por tanto, la naturaleza de la acción de los poderes públicos, incluidos su contexto, objeto y propósito, es pertinente para evaluar el factor "contribución financiera".³⁰⁸

³⁰³ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 150-151 (sin resalte en el original).

³⁰⁴ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 112. La Comisión se refirió al "Fondo de ayudas al biodiésel" cuando evaluó los desembolsos efectuados por el Gobierno de Indonesia a los productores de biodiésel con arreglo al OPPF. Las alegaciones del OPPF y de Indonesia relacionadas con esos desembolsos se examinan en la sección 7.3 del presente informe.

³⁰⁵ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 90.

³⁰⁶ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 137-143.

³⁰⁷ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 90.

³⁰⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 109.

7.160. Las observaciones de la Comisión parecen destinadas a distinguir su evaluación de las circunstancias existentes en diferencias anteriores en las que los grupos especiales han rechazado que las limitaciones a la exportación de un bien podían dar lugar a la "encomienda" u "orden" de proporcionar ese bien en el sentido del artículo 1.1 a) 1) iv) del Acuerdo SMC. Por consiguiente, la Comisión se refiere a la existencia de "otros mecanismos" y a un programa más amplio diseñado para aplicar una política gubernamental de apoyo a una rama de producción en particular. No estamos de acuerdo con la evaluación que hace la Comisión de las pruebas ni con su determinación de que la existencia de "otros mecanismos" respalda la conclusión de que el Gobierno de Indonesia ejerce autoridad sobre los proveedores indonesios de aceite de palma en bruto para que suministren aceite de palma en bruto, o les ordena que lo hagan, en apoyo de la rama de producción de biodiésel.

7.161. A pesar de haber tenido en cuenta la posible intervención del Gobierno de Indonesia en el mercado para influir en los precios, consideramos que el análisis de la Comisión es no obstante erróneo, ya que se mantiene centrado únicamente en los *efectos* económicos colectivos de diversas medidas del Gobierno de Indonesia. La Comisión no ha aportado pruebas ni ha identificado medidas que revelen que el Gobierno de Indonesia imponga u ordene a los proveedores de aceite de palma en bruto (explícitamente o de otro modo) que suministren aceite de palma en bruto a los productores de biodiésel o que vendan aceite de palma en bruto a un precio determinado, o pruebas de que el Gobierno de Indonesia imponga restricciones a los proveedores. En la medida en que el Gobierno de Indonesia interviene a través de PTPN para controlar *de facto* los precios, y esto, en combinación con los efectos de las restricciones a la exportación, puede influir en el comportamiento de mercado de los productores, no existe una obligación concurrente (explícita o de otro modo) de suministrar ese aceite de palma en bruto a los productores de biodiésel.

7.162. La Unión Europea recalca asimismo que la Comisión examinó subvenciones que el Gobierno de Indonesia concede directamente a los productores de aceite de palma en bruto en el marco de su análisis de la existencia de encomienda u orden. Como observa la Unión Europea, la Comisión se refiere a estas subvenciones al comienzo de su examen de la encomienda u orden en el Reglamento provisional, indicando que las subvenciones "asegura[n] [...] que [los productores de aceite de palma en bruto] cumplen la política de suministrar aceite de palma en bruto a precios artificialmente bajos".³⁰⁹ La Comisión hace una evaluación limitada de estas subvenciones, tras su evaluación de las restricciones a la exportación y el papel que desempeña PTPN a la hora de "induc[ir] a los proveedores a vender aceite de palma en bruto a un precio específico".³¹⁰ La Comisión cita pruebas para demostrar que el Gobierno de Indonesia sigue apoyando la gestión sostenible de las

³⁰⁹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 90.

³¹⁰ Observamos que, en su evaluación de la existencia de orden o encomienda en el Reglamento provisional, la Comisión analizó en primer lugar el sistema de restricciones a la exportación establecido por el Gobierno de Indonesia, y concluyó que "las restricciones a la exportación fueron concebidas, introducidas y supervisadas por los poderes públicos de Indonesia con el propósito específico de mantener los precios del aceite de palma en bruto a un nivel inferior en beneficio de las industrias transformadoras" (Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 123). Posteriormente, la Comisión analizó la intervención adicional del Gobierno de Indonesia en el mercado para controlar *de facto* los precios del aceite de palma en bruto a través de PTPN (Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 124-146). Tras evaluar estos dos aspectos (la imposición de restricciones a la exportación y la intervención de PTPN en el mercado de aceite de palma en bruto), la Comisión expuso su conclusión de que "los poderes públicos de Indonesia dirigen a los proveedores de aceite de palma en bruto a efectos del artículo 1.1, letra a), punto 1, inciso iv), del Acuerdo SMC", y explicó que "los poderes públicos de Indonesia crearon un sistema que induce a los proveedores a vender aceite de palma en bruto a un precio específico" y que "la actividad de PTPN se califica claramente como e[st]a 'vínculo demostrable' entre la política y la conducta de los organismos privados implicados" (Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 150). A continuación la Comisión explicó: "[e]n este sentido, los poderes públicos de Indonesia 'encomiendan' u 'ordenan' a los productores de insumos que suministren bienes a los usuarios nacionales de aceite de palma en bruto y, en particular, a los productores de biodiésel, a cambio de una remuneración inferior a la adecuada" (Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 152). El análisis por la Comisión del apoyo que se presta a las plantaciones de palma aceitera no aparece hasta después, cuando la Comisión afirma que el apoyo se prestaba para "animar" a los proveedores de aceite de palma en bruto "a cumplir el mandato que se les impuso" o "garantizar" que lo hicieran (Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 153 y 155). En sus comunicaciones al Grupo Especial la Unión Europea sostuvo que: el "apoyo a la rama de producción de aceite de palma en bruto [no] puede, de forma aislada, considerarse una orden a los productores de aceite de palma en bruto para que suministren aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada" y, por consiguiente, "esas medidas adicionales, en el contexto específico del presente asunto y considerando otras medidas adoptadas por el Gobierno de Indonesia, se tuvieron debidamente en cuenta para *confirmar la existencia* de 'encomienda' u 'orden'" (primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 273 (sin resalte en el original)).

plantaciones de palma aceitera, en las que se afirma que "la palma aceitera es un sector de primera línea que contribuye significativamente a la economía indonesia".³¹¹ Sin embargo, una vez más, no vemos ninguna indicación de que la recepción de este apoyo esté supeditada a que los productores de aceite de palma en bruto suministren dicho aceite a los productores de biodiésel que establezca que el Gobierno de Indonesia impone a los productores de aceite de palma en bruto la obligación de suministrar dicho aceite a los productores de biodiésel, les ordena hacerlo o de otro modo los induce a hacerlo

7.163. Como se ha explicado *supra*, coincidimos con grupos especiales anteriores en que las restricciones a las exportaciones y otras disposiciones reglamentarias pueden afectar al comportamiento de las partes privadas en un mercado. Sin embargo, también compartimos las opiniones de grupos especiales anteriores de que el mero hecho de que una reglamentación o restricción gubernamental tenga tal efecto no debe confundirse con que el Gobierno "asigne responsabilidad a" una entidad privada o "ejercza autoridad sobre" ella para que proporcione bienes. Un Gobierno no encomienda u ordena a una parte privada que proporcione bienes a nadie o siquiera a un precio determinado solo porque el comportamiento de la parte privada, en cuanto a la venta y el precio de sus bienes, se vea afectado por el marco reglamentario en el que opera.³¹² Además, tomamos en consideración el hecho de que los proveedores independientes indonesios de aceite de palma en bruto conservan la libertad de vender sus productos tanto en el mercado interno como en el de exportación, y a cualesquiera compradores de fases posteriores del proceso productivo, no solo a los productores de biodiésel. Por lo tanto, los proveedores de aceite de palma en bruto no están obligados a suministrar aceite de palma en bruto a los productores de biodiésel, con independencia de la imposición por el Gobierno de Indonesia del impuesto y/o el gravamen a la exportación, y con independencia del supuesto ejercicio por el Gobierno de Indonesia de su autoridad sobre PTPN, un organismo público, para que fije *de facto* los precios internos del aceite de palma en bruto. Esta libertad de operar contradice la constatación de que se encomienda u ordena a esos proveedores independientes que suministren su aceite de palma en bruto a los productores de biodiésel.³¹³

7.164. El fundamento en que se basa el razonamiento de la Comisión ya ha sido rechazado en varias diferencias anteriores. Por ejemplo, el grupo especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Madera blanda VII* rechazó el argumento de que la existencia de un conjunto de medidas de exportación posiblemente más restrictivo (en cuanto a sus supuestos efectos en el mercado) respaldaba la constatación de que el Gobierno había encomendado u ordenado a proveedores nacionales que proporcionaran bienes. En los hechos subyacentes a esa diferencia, el USDOC había determinado que un "sistema de bloqueo" de las exportaciones existente había creado *de facto* "un entorno en el que los vendedores de trozas se ven forzados en acuerdos informales que reducen los volúmenes de exportación y los precios internos".³¹⁴ De conformidad con los acuerdos de exportación vigentes, el grupo especial reconoció que se podía denegar a los proveedores la autorización para exportar en función de si un comprador nacional había hecho una oferta que representaba un valor justo de mercado para comprar las trozas. Sin embargo, el grupo especial señaló que el proveedor seguía teniendo la posibilidad de rechazar esa oferta y vender a otra persona, de utilizar las trozas o, en determinados casos, de retrasar la cosecha en primer lugar. El grupo especial concluyó que la libertad de los proveedores privados de trozas de operar no podía entenderse en el sentido de que el Gobierno "asign[ó] responsabilidad" a una entidad privada o "ejerci[ó] su autoridad sobre" ella para que proporcionara bienes a los aserradores nacionales.³¹⁵

7.165. Como demostraban las pruebas obrantes en el expediente de la investigación subyacente sometida a nuestra consideración, los proveedores independientes indonesios de aceite de palma en bruto también conservaron la libertad de operar y vender sus productos, incluso de exportar aceite de palma en bruto en lugar de venderlo en el mercado interno. A este respecto, el expediente mostraba que durante el período de investigación se exportó el 70% de la producción de aceite de

³¹¹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 153. Véase también el Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 154-155.

³¹² Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda VII*, apelado el 28 de septiembre de 2020, párrafo 7.606.

³¹³ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Papel supercalandrado*, párrafo 7.64 (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafos 4.68-4.69; y *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafo 71.)

³¹⁴ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda VII*, apelado el 28 de septiembre de 2020, párrafo 7.607.

³¹⁵ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda VII*, apelado el 28 de septiembre de 2020, párrafo 7.607.

palma en bruto de Indonesia, a pesar de la imposición de gravámenes a la exportación durante dicho período.³¹⁶

7.166. La libertad así conservada por los proveedores de aceite de palma en bruto está en contradicción con la interpretación de que el régimen reglamentario establecido por el Gobierno de Indonesia tenía el alcance y la intensidad necesarios para negar a los proveedores de aceite de palma en bruto la libertad de actuar como operadores racionales del mercado y, por tanto, las acciones del Gobierno de Indonesia no constituyen una "encomienda" u "orden" en el sentido del artículo 1.1 a) 1) iv) del Acuerdo SMC.

7.167. Además, recordamos que la Comisión se basó en parte en los hechos de que tenía conocimiento para evaluar la participación del Gobierno de Indonesia en las operaciones de PTPN, por el motivo de que PTPN y el Gobierno de Indonesia solo habían dado algunas explicaciones sobre el funcionamiento de PTPN pero no habían proporcionado pruebas justificativas sobre el proceso de toma de decisiones dentro de PTPN.³¹⁷ La Comisión también se basó en la información disponible para concluir que PTPN había sido deficitaria en los últimos años, por seguir las directivas del Gobierno de Indonesia de que vendiera aceite de palma en bruto a precios bajos.³¹⁸ La Comisión no tuvo en cuenta información similar de los proveedores independientes de aceite de palma en bruto en cuanto a si habían sido rentables ante las medidas establecidas por el Gobierno de Indonesia.³¹⁹ La Comisión también formuló observaciones sobre el limitado poder de negociación que tienen los proveedores de aceite de palma en bruto al vender aceite de palma en bruto en el mercado indonesio:

[L]a investigación indicó que en términos de poder de negociación el mercado está significativamente desequilibrado en favor de los compradores de aceite de palma en bruto. De hecho, el mercado de aceite de palma en bruto está bastante fragmentado, con un 40% de la oferta proveniente de agricultores individuales, entre el 6% y el 9% de PTPN y la parte restante proveniente de proveedores "más grandes" (en comparación con los agricultores individuales), pero que todavía tiene cuotas de mercado modestas. Por el contrario, y especialmente en el caso de la industria del biodiésel, los compradores son empresas más grandes que necesitan unos volúmenes significativos de materias primas que, por lo general, no pueden satisfacer totalmente con su oferta interna. En este contexto, cualquier comprador tendrá un grado significativo de poder de compra, de modo que podrá resistir cualquier intento de su proveedor de pedir un precio superior al establecido por los poderes públicos de Indonesia. Por lo tanto, la Comisión concluyó que al comunicar de forma transparente los precios diarios del aceite de palma en bruto, los poderes públicos de Indonesia están fijando, a través de PTPN, efectivamente los precios máximos diarios del aceite de palma en bruto en Indonesia. Dicho precio de referencia equivale a la guía para que los proveedores de aceite de palma en bruto vendan aceite de palma en bruto en Indonesia en línea con los objetivos públicos perseguidos.³²⁰

7.168. La constatación de la Comisión con respecto a la intervención del Gobierno de Indonesia en el mercado de aceite de palma en bruto para controlar *de facto* los precios internos del aceite de palma en bruto supuestamente proporciona el vínculo demostrable que respalda su conclusión de que el Gobierno de Indonesia estimula a los proveedores indonesios de aceite de palma en bruto para que mantengan el aceite de palma en bruto en Indonesia, ya que no pueden vender a los precios más elevados que prevalecerían en Indonesia si no existiera la configuración total de las

³¹⁶ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 153.

³¹⁷ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 126-127.

³¹⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 135.

³¹⁹ Como han reconocido ambas partes, tres proveedores independientes de aceite de palma en bruto facilitaron cuentas auditadas que indicaban que eran rentables durante el período de investigación (respuesta de la Unión Europea a la pregunta 88 del Grupo Especial, párrafos 283 y 291-292 (donde se hace referencia a las respuestas de nueve proveedores de aceite de palma en bruto al apéndice B (prueba documental EU-79 (ICC))); y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 300). La Comisión no parece haber tenido en cuenta esto en su análisis, pues indica que las respuestas de los tres proveedores de aceite de palma en bruto no podían considerarse completas y exactas porque faltaba en ellas otra información, y que la Comisión no pudo basarse en estas respuestas limitadas para inferir conclusiones aplicables a todos los proveedores de aceite de palma en bruto de Indonesia.

³²⁰ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 146.

medidas.³²¹ En la investigación, los productores exportadores y el Gobierno de Indonesia alegaron que el hecho de que PTPN "no est[uviera] obligada a volver a ofrecer el producto a un precio superior" y "accept[ara] habitualmente ofertas que se encontraban por debajo de[] [su idea de precio]" no prueba que PTPN rebajara de manera voluntaria los precios del aceite de palma en bruto o que PTPN aceptara sistemáticamente ofertas por debajo de su idea de precio. Por el contrario, los productores exportadores y el Gobierno de Indonesia alegaron que, como cualquier mecanismo de fijación de precios que asegure un resultado de mercado, los precios que PTPN puede obtener reflejan no solo el precio al que PTPN está dispuesto a vender, sino también el precio que los compradores están dispuestos a pagar.³²²

7.169. La Unión Europea nos ha remitido a la constatación de la Comisión de que las pruebas obrantes en el expediente mostraban una pauta de fijación de precios y de seguimiento de precios.³²³ Recordamos que la Comisión también constató que los precios internos estaban distorsionados sobre la base de varios factores, entre ellos que los productores de aceite de palma en bruto tenían que "vender en el mercado interno a precios más bajos de lo adecuado", debido al hecho de que, en ausencia de las medidas establecidas por el Gobierno de Indonesia, los productores habrían exportado el aceite de palma en bruto al precio del mercado mundial, superior.³²⁴ Observamos que la Comisión también comparó los precios internos de Indonesia con los precios internos de Malasia para confirmar que el precio en Indonesia es inferior a los "precios de mercado".³²⁵

7.170. No consideramos que la propia evaluación de la Comisión de los desequilibrios del mercado entre los proveedores de aceite de palma en bruto y los productores de biodiésel, y su ulterior evaluación de que se puso tanto a PTPN como a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto en una situación "irracional desde el punto de vista económico", al estimularles para que vendieran aceite de palma en bruto en el mercado interno en presencia del impuesto y el gravamen a la exportación, respalden la conclusión de que la participación de PTPN en el mercado tenía por objeto asegurar que los proveedores de aceite de palma en bruto vendieran aceite de palma en bruto "a precios artificialmente bajos". Antes bien, el propio análisis de la Comisión estableció una diferencia clara de precios entre los precios internos y los precios de exportación en Indonesia, lo que llevó a la Comisión a concluir que, de no ser por el gravamen a la exportación, exportar resultaría más rentable para los proveedores de aceite de palma en bruto.³²⁶ La Comisión se remitió asimismo a artículos de prensa que, según constató, también corroboran la conclusión de que el gravamen a la exportación inducía a los proveedores de aceite de palma en bruto a venderlo dentro del país, en lugar de exportarlo para obtener mayores beneficios.³²⁷ Estas pruebas y las propias observaciones de la Comisión indican que el hecho de que los precios del mercado interno de aceite de palma en bruto de Indonesia sean inferiores a los precios externos tal vez revele que el impuesto y el gravamen a la exportación tenían los efectos previstos, lo que proporciona como mínimo una explicación plausible de que la participación de PTPN en el mercado tiene menos repercusión en cuanto a influencia en los precios del mercado.

7.171. Sobre la base de lo que antecede, aceptamos, por tanto, la alegación de Indonesia de que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 1.1 a) 1) iv) del Acuerdo SMC al determinar que, por medio de un conjunto de medidas, entre las que se incluyen un impuesto a la exportación y un gravamen a la exportación, y al actuar *de facto* como fijador de precios del mercado interno de aceite de palma en bruto, el Gobierno de Indonesia estimuló a los productores nacionales de aceite de palma en bruto a venderlo en el país y "encom[endó]" u "orden[ó]" de ese modo a los proveedores privados de aceite de palma en bruto que suministraran aceite de palma en bruto a los productores de biodiésel de Indonesia a cambio de una remuneración inferior a la adecuada, en el sentido del artículo 1.1 a) 1) iv) del Acuerdo SMC.

³²¹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 146.

³²² Observaciones de Wilmar relativas a la divulgación final (prueba documental IDN-9 (ICC)), párrafo 80. Véase también el Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 122, 139, 148-150, 152 y 513.

³²³ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 103 del Grupo Especial, párrafos 34-42.

³²⁴ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 162; y Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 127.

³²⁵ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 163.

³²⁶ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 127.

³²⁷ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 128-130.

7.4.2.3 La alegación adicional de Indonesia de que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 1.1 a) 1) iv) al no establecer que el supuesto suministro de aceite de palma en bruto es una función que "normalmente incumbiría[]" al Gobierno

7.172. Indonesia aduce que la Comisión también actuó de manera incompatible con el artículo 1.1 a) 1) iv) del Acuerdo SMC al no establecer debidamente que el suministro de aceite de palma en bruto es supuestamente una función que "normalmente incumbiría[]" al gobierno, [...] y la práctica no difier[e], en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por los gobiernos", como se especifica en el artículo 1.1 a) 1) iv).

7.173. En la investigación subyacente, la Comisión determinó que el suministro de aceite de palma en bruto podía considerarse una función "que normalmente incumbiría[]" al gobierno" en su Reglamento provisional, como se indica a continuación:

Por lo que respecta al criterio de lo que "normalmente incumbe", que todavía no había sido aclarado por el Grupo Especial, la Comisión consideró que el suministro a las empresas nacionales de materias primas ubicadas en un país era una función que normalmente incumbiría a los poderes públicos. Con arreglo al Derecho internacional general, los Estados tienen soberanía sobre sus recursos naturales. Si bien disponen de un amplio margen de discrecionalidad para organizar la explotación de sus recursos naturales, su soberanía se traduce normalmente en un poder regulador gubernamental para hacerlo. A este respecto, resulta irrelevante si unos poderes públicos ejercerían o no habitualmente esa función. Por tanto, la Comisión consideró que el suministro a la industria indonesia del biodiésel de aceite de palma en bruto ubicado en suelo indonesio es una función que normalmente incumbiría a los poderes públicos.

Por lo que respecta al criterio de que la práctica "no difiera, en ningún sentido real", la Comisión señaló que la expresión tenía su origen en el informe de 1960 del Grupo Especial sobre revisión de conformidad con el artículo XVI:5, en el que se utilizaba un lenguaje similar en relación con exacciones financiadas por los productores que se consideró que no diferían, en ningún sentido real, de las prácticas gubernamentales de imposición y subvención. En este contexto, este criterio exige una conclusión afirmativa de que el suministro de mercancías por las entidades privadas a las que se ha encomendado una función no difiere, en ningún sentido real, de la hipótesis de que los poderes públicos habían suministrado esas mercancías. La Comisión consideró que esto es lo que ocurrió. En lugar de suministrar los insumos directamente a la industria del biodiésel para alcanzar los objetivos estratégicos de los poderes públicos de Indonesia consistentes en desarrollar la industria del biodiésel, incluido su potencial de exportación, dichos poderes, por medio de un conjunto de medidas, estimulan a las entidades privadas para que lo hagan en su nombre. Además, en la medida en que la provisión de bienes por parte de los poderes públicos implica algún tipo de gasto en ingresos (como la provisión de subsidios a los insumos o el sacrificio de los ingresos mediante el suministro de bienes a cambio de una remuneración inferior a la adecuada), dicha acción debe entenderse como las funciones típicas que normalmente recaen en los poderes públicos ⁽³⁶⁾.³²⁸

³⁶ Véase el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los semiconductores para memorias dinámicas de acceso aleatorio (DRAM) procedentes de Corea*, WT/DS296, 21 de febrero de 2005, nota a pie de página 57 ("[...] consideramos que se debería interpretar que la referencia a las funciones que 'normalmente incumbirían al gobierno' significa funciones de percepción de impuestos y gastos de renta. [...] En la medida en que los préstamos y las medidas de reestructuración impliquen la percepción de impuestos o el gasto de renta, pueden estar comprendidos en el ámbito de esa disposición").

7.174. Indonesia aduce que la Comisión incurrió en error en su evaluación, ya que estaba obligada a establecer que el suministro de aceite de palma en bruto es una función que habitualmente formaría parte de la práctica gubernamental en el ordenamiento jurídico de Indonesia, para cumplir las prescripciones del artículo 1.1 a) 1) iv).

³²⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 170-171.

7.175. A la luz de nuestra constatación de que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 1.1 a) 1) iv) del Acuerdo SMC al determinar que el Gobierno de Indonesia había "encom[estado]" u "orden[ado]" a los proveedores privados de aceite de palma en bruto que suministraran aceite de palma en bruto a los productores indonesios de biodiésel, no consideramos necesario abordar la cuestión interpretativa adicional planteada por la alegación de Indonesia para resolver la diferencia y, por tanto, nos abstenemos de hacerlo.

7.4.3 La cuestión de si la Comisión estableció que el Gobierno de Indonesia proporciona sostenimiento de los "ingresos" o de los "precios" a los productores de biodiésel indonesios

7.176. A continuación examinamos la alegación de Indonesia de que la Unión Europea actuó de manera incompatible con el artículo 1.1 a) 2) del Acuerdo SMC, leído conjuntamente con el artículo XVI.1 del GATT de 1994, y el artículo 32.1 del Acuerdo SMC, porque la Comisión determinó que el "conjunto de medidas adoptadas por los poderes públicos de Indonesia que intervienen en el mercado del aceite de palma en bruto" puede considerarse sostenimiento de los ingresos y de los precios concedido por el Gobierno de Indonesia a la rama de producción de biodiésel. Esta alegación se refiere a las mismas medidas que la Comisión analizó en su evaluación de la orden o encomienda: i) la imposición por el Gobierno de Indonesia del impuesto y el gravamen a la exportación; ii) la supuesta intervención en el mercado de aceite de palma en bruto para controlar *de facto* los precios internos del aceite de palma en bruto; y iii) las subvenciones directas a los productores de aceite de palma en bruto para asegurarse de que los productores de aceite de palma en bruto cumplen los objetivos de la política. Recordamos los aspectos pertinentes de la determinación de la Comisión antes de evaluar la alegación de Indonesia.

7.4.3.1 Constataciones de la Comisión relativas al "sostenimiento de los ingresos o de los precios"

7.177. Además de la conclusión de que el conjunto de medidas adoptadas por el Gobierno de Indonesia dio lugar a una contribución financiera en forma de suministro por el Gobierno de Indonesia de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada, la Comisión también evaluó si el conjunto de medidas (que implicaban la imposición por el Gobierno de Indonesia del impuesto y el gravamen a la exportación; la supuesta intervención del Gobierno de Indonesia en el mercado de aceite de palma en bruto para controlar *de facto* los precios internos del aceite de palma en bruto; y la concesión de subvenciones directas a los productores de aceite de palma en bruto) puede considerarse sostenimiento de los ingresos o de los precios concedido en favor de los productores de biodiésel indonesios. La Comisión observó que las categorías de contribución financiera y el "sostenimiento de los ingresos o de los precios" en el Acuerdo SMC no se excluyen mutuamente y, por lo tanto, la constatación de que una medida equivale a una contribución financiera no impide que la misma medida pueda calificarse de sostenimiento de los ingresos o de los precios.³²⁹

7.178. La Comisión observó que el origen de los términos "sostenimiento de los ingresos o de los precios" se encuentra en el artículo XVI del GATT de 1994, que se refiere a "una subvención, incluida toda forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios, que tenga directa o indirectamente por efecto aumentar las exportaciones de un producto cualquiera del territorio de dicha parte contratante o reducir las importaciones de este producto en su territorio". La Comisión constató que la expresión "toda forma" (*any form*) indica el amplio alcance de la categoría³³⁰, señalando también que el término "sostenimiento" (*support*) se utiliza a menudo en el contexto de la agricultura en referencia a los programas de ayuda de los poderes públicos. Por lo tanto, la Comisión constató que el significado de "sostenimiento" se refiere a la acción de los poderes públicos que "contribuye al éxito o al mantenimiento del valor de los precios o de los ingresos percibidos por alguien".³³¹

7.179. En su análisis, la Comisión evaluó en primer lugar "si los poderes públicos de Indonesia se proponen apoyar la creación y el desarrollo de la industria del biodiésel" o tienen "como objetivo político declarado apoyar el desarrollo de la industria del biodiésel"; a continuación, evaluó qué tipo de medidas había adoptado el Gobierno de Indonesia para apoyar a la industria del biodiésel; y, por último, evaluó si el conjunto de medidas que había identificado podía considerarse dentro de "toda

³²⁹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 174.

³³⁰ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 176.

³³¹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 177.

forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios" a tenor del artículo XVI del GATT de 1994.³³²

7.180. La Comisión constató que el Reglamento Presidencial 66/2018 tiene una política explícita de apoyo al desarrollo de la industria del biodiésel, según se refleja en "los objetivos políticos relativos a los impuestos a la exportación" y en "el objetivo de los derechos de exportación [...] garantizar la disponibilidad de materias primas y estimular el crecimiento de la industria nacional del aceite de palma".³³³ La Comisión también encontró pruebas en artículos de prensa y declaraciones públicas de que el Gobierno de Indonesia había tenido a lo largo de los años una política clara de fomento y apoyo a la expansión de la rama de producción de biodiésel, incluso mediante el establecimiento del OPPF.³³⁴

7.181. Al igual que en su análisis de la orden o encomienda³³⁵, la Comisión constató que el Gobierno de Indonesia utiliza impuestos y gravámenes a la exportación como "instrumento" para reducir los precios del aceite de palma en bruto en beneficio de las industrias transformadoras. La Comisión constató además que el Gobierno de Indonesia también interviene en el mercado del aceite de palma en bruto para controlar *de facto* los precios del aceite de palma en bruto en el mercado interior, que otros proveedores de aceite de palma en bruto siguen de conformidad con la política declarada de apoyo al desarrollo de la rama de producción de biodiésel. La Comisión recordó además que el Gobierno de Indonesia utiliza subvenciones directas a los productores de aceite de palma en bruto, para asegurarse de que los productores de aceite de palma en bruto cumplen los objetivos de la política.³³⁶

7.182. La Comisión concluyó, sobre la base de la información disponible, que "los poderes públicos de Indonesia han establecido una serie de medidas para intervenir en el mercado que garantizan [...] que los productores de biodiésel se benefician de precios artificialmente bajos para el aceite de palma en bruto, que representa alrededor del 90% de sus costes de producción".³³⁷

7.183. Como último paso, la Comisión determinó que las condiciones reguladoras adoptadas por el Gobierno de Indonesia "no tienen como efecto secundario que los proveedores de aceite de palma en bruto vendan [su] insumo a los productores de biodiésel a precios más bajos que los disponibles internacionalmente"; antes bien, la Comisión constató que "[t]al resultado se pretende y se logra con éxito a través de las actuaciones de los poderes públicos de Indonesia".³³⁸ A ese respecto, la Comisión explicó lo siguiente:

El conjunto de medidas establecidas por los poderes públicos de Indonesia permite a los productores de biodiésel tener acceso a su principal materia prima y elemento de coste a un precio inferior al precio del mercado mundial, lo que a su vez se traduce en unos beneficios artificialmente más elevados resultantes principalmente de las exportaciones a terceros mercados. En este sentido, las actuaciones de los poderes públicos de Indonesia contribuyen a los ingresos de los productores de biodiésel. Sin estas actuaciones, los productores de biodiésel no se beneficiarían de los efectos distorsionadores sobre el aceite de palma en bruto derivados de la intervención del Estado.

Todas estas medidas ponen de manifiesto que la industria indonesia del biodiésel recibe apoyo y se encuentra artificialmente estimulada por los poderes públicos de Indonesia. Esta conclusión se ve corroborada por el aumento del número de productores de biodiésel en Indonesia, así como por el fuerte aumento de la capacidad de producción y las exportaciones en los últimos 10 años[.]³³⁹

³³² Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 181.

³³³ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 182.

³³⁴ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 183-187.

³³⁵ Véanse los párrafos 7.128-7.142 *supra*.

³³⁶ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 188.

³³⁷ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 190.

³³⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 191.

³³⁹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 191-192.

7.184. Sobre esta base, la Comisión concluyó que el Gobierno de Indonesia proporciona "sostenimiento de los ingresos o de los precios" de la rama de producción de biodiésel en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994.³⁴⁰

7.4.3.2 Evaluación

7.185. Como se indica *supra*, la Comisión concluyó, subsidiariamente, que el "conjunto" de medidas adoptadas por el Gobierno de Indonesia, en virtud del cual se constató que el Gobierno de Indonesia había ordenado o encomendado a los productores indonesios de aceite de palma en bruto que suministraran aceite de palma en bruto, podía considerarse "sostenimiento de los ingresos o de los precios" en el sentido de la legislación aplicable de la UE y del artículo 1.1 a) 2) del Acuerdo SMC.

7.186. El artículo 1.1 a) 2) dispone que se considerará que existe subvención cuando "haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994" que otorgue un beneficio. En la primera frase del artículo XVI.1 se hace referencia a la notificación de "una subvención, incluida toda forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios, que tenga directa o indirectamente por efecto aumentar las exportaciones de un producto cualquiera del territorio de dicha parte contratante o reducir las importaciones de este producto en su territorio". No hay ninguna definición ni otra orientación en el Acuerdo SMC en relación con el sentido de "sostenimiento de los ingresos o de los precios".

7.187. Como se ha explicado anteriormente, la Comisión concluyó que el Gobierno de Indonesia tiene una política explícita de apoyo al desarrollo de la rama de producción de biodiésel y, de conformidad con esa política, estableció un "conjunto de medidas" que tienen por efecto reducir los precios del aceite de palma en bruto por debajo de los precios internacionales para beneficiar a las industrias transformadoras, incluidos los productores de biodiésel. La Comisión concluyó que, al reducir el costo del principal insumo para la producción de biodiésel, el conjunto de medidas tenía por efecto el sostenimiento de los ingresos, y constató específicamente que la reducción del costo de la principal materia prima por debajo del precio del mercado mundial aumenta los ingresos y la rentabilidad neta de los productores de biodiésel indonesios resultantes de sus exportaciones a otros mercados.³⁴¹

7.188. Según Indonesia, el artículo 1.1 a) no puede interpretarse en el sentido de que permite determinar que una medida o un conjunto de medidas pueden constituir simultáneamente una contribución financiera y una forma de sostenimiento de los precios o de los ingresos. Antes bien, el artículo 1.1 a) 2) solo abarca situaciones en las que, no habiendo una contribución financiera de un Gobierno u organismo público, existe sin embargo sostenimiento de los ingresos o de los precios.³⁴² Como reflejo de ello, Indonesia sostiene que, en tanto en cuanto el Gobierno de Indonesia supuestamente ordenó o encomendó a los productores de aceite de palma en bruto que hicieran eso, necesariamente las medidas del Gobierno de Indonesia no pueden constituir también una intervención *directa* del Gobierno en el mercado para fijar el precio a un nivel determinado.³⁴³ Indonesia cuestiona además que las pruebas respalden la determinación de la Comisión de que existe un "conjunto" de medidas que apoyan a la rama de producción de biodiésel de tal manera que tienen directa o indirectamente por efecto aumentar las exportaciones de biodiésel o asegurar que se mantenga un determinado nivel de ingresos, como se exigiría para un análisis del sostenimiento de los precios o de los ingresos.³⁴⁴

7.189. La Unión Europea no está de acuerdo en que las categorías de contribución financiera se excluyan mutuamente del concepto de "sostenimiento de los ingresos o de los precios", y aduce que el objetivo mismo del artículo 1.1 a) 2) es establecer una forma de subvención alternativa a la

³⁴⁰ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 194.

³⁴¹ Véanse los párrafos 7.177-7.184 *supra*. Véase también el Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 174-192.

³⁴² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 242; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 113. Indonesia considera que el separador "o" justo al final del artículo 1.1 a) 1) necesariamente indica que lo que sigue sería una categoría de subvención diferente de una contribución financiera, ya que de otro modo el término "o" quedaría desprovisto de sentido (primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 244).

³⁴³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 242; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 115.

³⁴⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 245.

mencionada en el artículo 1.1 a) 1), y esa interpretación también es compatible con el objeto y fin del Acuerdo SMC.³⁴⁵

7.190. La Unión Europea subraya además que la expresión "alguna forma" ("alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios") en el artículo 1.1 a) 2) indica el amplio alcance de esta categoría de medidas gubernamentales que pueden constituir sostenimiento de los ingresos o de los precios.³⁴⁶ La Unión Europea acepta que un análisis del sostenimiento de los precios o de los ingresos requiere tener en cuenta algo más que los efectos de la medida en un mercado. Sin embargo, la Unión Europea considera que las pruebas establecen un vínculo demostrable entre la existencia de una política gubernamental para apoyar e impulsar el desarrollo de la rama de producción nacional de biodiésel y el hecho de que la intervención gubernamental en un mercado llevó a los productores a maximizar los ingresos y beneficios al exportar biodiésel. A este respecto, la Unión Europea aduce que las pruebas obrantes en el expediente confirman la existencia de una política gubernamental para apoyar e impulsar el desarrollo de la rama de producción nacional de biodiésel y que se demostró que las medidas analizadas por la Comisión cumplían ese objetivo y estimulaban la demanda interna.³⁴⁷

7.191. Tomamos nota de la observación de la Unión Europea de que el "sostenimiento" se refiere a la acción de los poderes públicos que contribuye al éxito o al mantenimiento del valor de los precios o de los ingresos percibidos por alguien. La Unión Europea sostiene que la expresión "sostenimiento de los ingresos o de los precios" debe interpretarse en un sentido que abarca cualquier acto gubernamental que equivalga, *directa o indirectamente*, a mantener o aumentar la estabilidad de los ingresos o de los precios. Según la Unión Europea, la referencia "en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994" significa que también deben tenerse en cuenta los efectos de esa acción en las exportaciones y las importaciones, incluyendo así todas las formas de sostenimiento de los ingresos o de los precios que aumenten *directa o indirectamente* las exportaciones de "un producto cualquiera" del territorio de un Miembro de la OMC o reduzcan las importaciones de ese producto en su territorio.³⁴⁸

7.192. Empezando por su texto, el artículo 1.1 a) 2) del Acuerdo SMC dispone que se considerará que existe subvención cuando "haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994", y en el artículo XVI se tratan las subvenciones que aumentan las exportaciones o reducen las importaciones. Como han señalado grupos especiales anteriores³⁴⁹, en el Acuerdo SMC no hay ninguna definición u otra forma de orientación en relación con el sentido de "sostenimiento de los precios". Tampoco hay ninguna definición ni orientación sobre el sentido de "sostenimiento de los ingresos". A primera vista, la expresión "alguna forma de sostenimiento ... de los precios" o "alguna forma de sostenimiento de los ingresos" que figura en el artículo 1.1 a) 2) del Acuerdo SMC es amplia y podría interpretarse que comprende cualquier medida gubernamental que tenga el efecto de aumentar los precios en un mercado o los ingresos de un receptor.³⁵⁰ No obstante, compartimos las opiniones de grupos especiales anteriores de que el artículo 1.1 a) del Acuerdo SMC parece indicar que es apropiado hacer una interpretación más restringida. Indonesia cita constataciones anteriores del grupo especial que se ocupó del asunto *China - GOES* al aducir que se debe atribuir un sentido restringido al sostenimiento de los "precios". Recordamos que el grupo especial encargado de examinar el asunto *China - GOES* observó que, como el concepto de contribución financiera, debe entenderse que "sostenimiento de los ingresos o

³⁴⁵ Por ejemplo, la Unión Europea sostiene que la concesión directa de fondos a los productores nacionales podría considerarse una contribución financiera, pero también una forma de apoyo directo a esos productores (segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 227).

³⁴⁶ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 310-311; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 219.

³⁴⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 320.

³⁴⁸ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 310-311; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 219.

³⁴⁹ Informe del Grupo Especial, *China - GOES*, párrafo 7.83.

³⁵⁰ Véase, por ejemplo, el informe del Grupo Especial, *China - GOES*, párrafo 7.84. Ese grupo especial señaló, por ejemplo, que según el diccionario *Black's Oxford Dictionary of Economics*, el sostenimiento de los precios comprende "*government policies to keep the producer prices...above some minimum level*" (las políticas gubernamentales para mantener los precios de los productores ... por encima de un determinado nivel mínimo). El grupo especial reconoció que esto no está necesariamente en contradicción con una lectura amplia del artículo 1.1 a) 2), aunque sí da a entender que el Gobierno establece, o toma como objetivo, un determinado precio y, por consiguiente, no engloba toda medida gubernamental que tenga un efecto incidental o casual en el precio. (Informe del Grupo Especial, *China - GOES*, párrafo 7.84 (donde se hace referencia al *Oxford Dictionary of Economics*, tercera edición, J. Black (ed.) (Oxford University Press, 2009), p. 355)).

de los precios" se refiere a una determinada forma de acción gubernamental, no a los efectos de esa acción:

Leyendo la expresión "sostenimiento de los precios" en este contexto, opinamos que no comprende toda intervención gubernamental que pueda tener un efecto en los precios, como los aranceles y las restricciones cuantitativas. En particular, no es evidente que el párrafo 1 a) 2) del artículo 1 tuviera por objeto englobar todo tipo de medidas gubernamentales que no constituyan de otro modo una contribución financiera, pero puedan tener un efecto indirecto en un mercado, incluidos los efectos en los precios. El concepto de "sostenimiento de los precios" también sirve de puerta de acceso al Acuerdo SMC y, a nuestro juicio, se centra en la naturaleza de la acción gubernamental, no en los efectos de esa acción. En consecuencia, el concepto de "sostenimiento de los precios" tiene un sentido más restringido que el que sugieren los solicitantes y comprende la intervención gubernamental directa en el mercado que esté destinada a fijar el precio de un producto a un determinado nivel; por ejemplo, mediante la compra de la producción excedente, cuando el precio se establece por encima del punto de equilibrio.³⁵¹

7.193. En *China - GOES*, el grupo especial también señaló que "sostenimiento de los precios del mercado" es una expresión que se utiliza en el Acuerdo sobre la Agricultura, y que el Anexo 3 del mismo dispone que el "sostenimiento de los precios del mercado" se determina calculando la diferencia entre un precio exterior de referencia y el "precio administrado aplicado".³⁵² Por consiguiente, para el grupo especial, el sostenimiento de los precios precisa "una forma directa de control gubernamental de los precios internos, en forma de precio fijo administrado, y no una variación de los precios que sea un efecto indirecto de otra forma de intervención gubernamental".³⁵³ El Acuerdo sobre la Agricultura se refiere a la "ayuda a los ingresos" en una ocasión, cuando hace referencia a la "ayuda a los ingresos desconectada" en el Anexo 2 de dicho Acuerdo, y en él se indica, por ejemplo, que "[e]l derecho a percibir estos pagos se determinará en función de criterios claramente definidos..." y que "[l]a cuantía de esos pagos en un año dado no estará relacionada con, ni se basará en, los precios internos o internacionales aplicables a una producción emprendida en cualquier año posterior al período de base". Por lo tanto, mediante la referencia a los pagos, la ayuda a los ingresos también requiere cierta intervención directa.

7.194. Observamos que, más recientemente, el grupo especial que se ocupó del asunto *UE y determinados Estados miembros - Aceite de palma (Malasia)* hizo una evaluación de la expresión "sostenimiento de los ingresos" en el artículo 1.1 a) 2), en la que se tuvo en cuenta la evaluación anterior del "sostenimiento de los precios" por el grupo especial que se ocupó del asunto *China - GOES*. Específicamente, el grupo especial en *UE y determinados Estados miembros - Aceite de palma (Malasia)* opinó que las dos expresiones están estrechamente relacionadas y, por lo tanto, determinados aspectos de ese análisis son igualmente pertinentes para la expresión "sostenimiento de los ingresos".³⁵⁴

7.195. En última instancia, el grupo especial concluyó que el sostenimiento de los ingresos requiere un tipo similar de intervención gubernamental directa en el mercado para asegurarse de que los ingresos de determinadas empresas o asociados a determinadas actividades se mantengan en un determinado nivel, o por encima de él.³⁵⁵ El grupo especial aplicó después su entendimiento de "sostenimiento de los ingresos" al evaluar la medida que tenía ante sí. La medida en litigio, en esencia, ofrecía una ventaja fiscal a los mezcladores de biodiésel que optaban por la incorporación de biocombustibles de costo superior en lugar del biodiésel basado en aceite de palma (procedente de Malasia e Indonesia). Por lo tanto, en virtud de su funcionamiento, la medida reducía la cuantía del impuesto que se debía percibir en determinadas condiciones y podía considerarse como un complemento de los ingresos netos de impuestos de los contribuyentes. El grupo especial explicó lo siguiente:

³⁵¹ Informe del Grupo Especial, *China - GOES*, párrafo 7.85.

³⁵² Informe del Grupo Especial, *China - GOES*, párrafo 7.87.

³⁵³ Informe del Grupo Especial, *China - GOES*, párrafo 7.87.

³⁵⁴ Informe del Grupo Especial, *UE y determinados Estados miembros - Aceite de palma (Malasia)*, párrafo 7.1352.

³⁵⁵ Informe del Grupo Especial, *UE y determinados Estados miembros - Aceite de palma (Malasia)*, párrafo 7.1354.

[E]l concepto de "sostenimiento de los ingresos" es más restringido que el de una medida que simplemente reduce la carga tributaria y afecta, por ello, positivamente a los ingresos después de impuestos. Cabría esperar que un "sostenimiento de los ingresos" haga más que reducir un gasto (y permitir, por ello, que se retengan más ingresos) y que haga, incluso, más que simplemente añadir ingresos mediante sus efectos.³⁵⁶

7.196. Estamos de acuerdo con la constatación del grupo especial en el asunto *UE y determinados Estados miembros - Aceite de palma (Malasia)* de que es precisa una intervención gubernamental directa similar en el mercado para asegurarse de que los ingresos de determinadas empresas o asociados a determinadas actividades se mantengan en un determinado nivel, o por encima de él, a fin de respaldar una determinación de "sostenimiento de los ingresos".

7.197. En consecuencia, examinaremos la cuestión de si la Comisión demostró que se podía decir que el Gobierno de Indonesia había intervenido en el mercado de esta manera para asegurarse de que los ingresos de los productores de biodiésel se mantuvieran en un determinado nivel, o por encima de él, a fin de respaldar la determinación de que el Gobierno de Indonesia proporcionaba "sostenimiento de los ingresos o de los precios" a la rama de producción de biodiésel, en el sentido del artículo 1.1 a) 2) del Acuerdo SMC.

7.198. Observamos que la Comisión no especificó si había determinado que las medidas del Gobierno de Indonesia constituían "sostenimiento de los ingresos" o "sostenimiento de los precios", y en lugar de ello sostuvo que el conjunto de medidas podía considerarse "un sostenimiento de los precios y los ingresos" concedido por el Gobierno de Indonesia.³⁵⁷ No obstante, la Comisión concluyó en su evaluación que el conjunto de medidas establecidas por el Gobierno de Indonesia permitía a los productores de biodiésel tener acceso a su principal materia prima y elemento de costo a un precio inferior al precio del mercado mundial, lo cual, según constató la Comisión, se "traduce en unos beneficios artificialmente más elevados resultantes principalmente de las exportaciones".³⁵⁸ La Comisión razonó que, "[e]n este sentido, las actuaciones de los poderes públicos de Indonesia contribuyen a los ingresos de los productores de biodiésel".³⁵⁹ Por consiguiente, entendemos que la Comisión ha tratado las medidas como una forma de sostenimiento de los ingresos, que surge de que los productores complementan los ingresos con unos beneficios más elevados procedentes de las exportaciones de biodiésel. Por lo demás, no se afirma que las medidas fijen el precio del biodiésel a un determinado nivel que constituya un "sostenimiento de los precios".

7.199. Como ya hemos explicado, constatamos que cabría esperar que un "sostenimiento de los ingresos" hiciera más que simplemente reducir un gasto (como los costos de los insumos de un productor) para complementar los ingresos; en vez de ello, debería estar directamente vinculado a los niveles de ingresos y asegurar que los ingresos se mantuvieran en un determinado nivel, o por encima de él. En su evaluación, la Comisión se limitó a concluir que el conjunto de medidas establecidas permitía a los productores de biodiésel obtener beneficios más elevados. Esto equivale a una evaluación de los *efectos* del conjunto de medidas en el mercado. Esto no constituye un sostenimiento de los ingresos porque las medidas no aseguran que los ingresos se mantengan en un determinado nivel, o por encima de él.

7.200. Por consiguiente, aceptamos la alegación de Indonesia de que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 1.1 a) 2) y 32.1 del Acuerdo SMC³⁶⁰ al determinar que, por medio de

³⁵⁶ Informe del Grupo Especial, *UE y determinados Estados miembros - Aceite de palma (Malasia)*, párrafo 7.1355. El grupo especial observó además que, si bien el impuesto variable en cuestión incentivaba la compra de determinadas variedades de biodiésel, no estaba del todo claro si la medida complementaba los ingresos o no, ya que daba a elegir entre incorporar biocombustibles admisibles de costo más elevado o abstenerse de esa incorporación incurriendo en el costo de una carga tributaria más elevada. Desde esta perspectiva, el grupo especial consideró que la medida fiscal podría haber aumentado los costos generales de explotación de las empresas, en cuyo caso no habría proporcionado sostenimiento de los ingresos (informe del Grupo Especial, *UE y determinados Estados miembros - Aceite de palma (Malasia)*, párrafo 7.1356).

³⁵⁷ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 173.

³⁵⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 191.

³⁵⁹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 191.

³⁶⁰ Observamos que el artículo 32.1 del Acuerdo SMC dispone que "[n]o podrá adoptarse ninguna medida específica contra una subvención de otro Miembro si no es de conformidad con las disposiciones del GATT de 1994, según se interpretan en el presente Acuerdo". Las alegaciones formuladas al amparo del artículo 32.1 del Acuerdo SMC se han considerado de naturaleza consiguiente.

un conjunto de medidas, entre las que se incluyen un impuesto a la exportación y un gravamen a la exportación, y al actuar *de facto* como fijador de precios del mercado interno de aceite de palma en bruto, el Gobierno de Indonesia proporciona sostenimiento de los ingresos o de los precios a la rama de producción de biodiésel.³⁶¹

7.4.4 La cuestión de si la Comisión incurrió en error al determinar que el suministro de aceite de palma en bruto otorgaba un beneficio a los productores indonesios de biodiésel

7.201. Indonesia alega que la Comisión Europea actuó de manera incompatible con el artículo 1.1 b) y el artículo 14 d) del Acuerdo SMC al determinar que los proveedores de aceite de palma en bruto suministran aceite de palma en bruto a los productores de biodiésel de Indonesia a cambio de una remuneración inferior a la adecuada (ya sea como contribución financiera o como forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios), con lo que se otorga un beneficio a los productores indonesios de biodiésel.

7.202. En la investigación, la Comisión determinó que las medidas del Gobierno de Indonesia estaban destinadas a reducir de manera artificial el precio interno del aceite de palma en bruto, y otorgaron un beneficio a la rama de producción de biodiésel al permitir que los productores de biodiésel compraran en el país aceite de palma en bruto a precios más bajos de los que habrían estado disponibles de otro modo. Para llegar a esta conclusión, la Comisión identificó los precios FOB de las exportaciones de aceite de palma en bruto de Indonesia al resto del mundo como una referencia apropiada para la comparación, y constató que los precios FOB de las exportaciones de aceite de palma en bruto se establecen con arreglo a los principios del libre mercado, reflejan las condiciones de mercado imperantes en Indonesia y no están distorsionados por la intervención de los poderes públicos.³⁶²

7.203. Indonesia aduce que la Comisión incurrió en error al prescindir indebidamente de los precios internos indonesios sin una justificación razonada y adecuada, y al basarse en un punto de referencia alternativo para determinar que el aceite de palma en bruto se suministra a cambio de una remuneración inferior a la adecuada en el mercado indonesio. La impugnación por Indonesia de la evaluación de la Comisión plantea cuestiones similares que hemos tratado en nuestra precedente evaluación relativa a la medida en que la intervención del Gobierno de Indonesia en el mercado de aceite de palma en bruto dio lugar a distorsiones en el mercado interno de aceite de palma en bruto de Indonesia.

7.204. Recordamos que hemos aceptado las alegaciones de Indonesia relativas a la evaluación por la Comisión de la cuestión de si la intervención del Gobierno de Indonesia en el mercado de aceite de palma en bruto constituye una contribución financiera en el sentido del artículo 1.1 a) 1) iv) o, subsidiariamente, "sostenimiento de los ingresos o de los precios" en el sentido del artículo 1.1 a) 2) del Acuerdo SMC. Como hemos aceptado las alegaciones de Indonesia a ese respecto, no consideramos necesario formular constataciones adicionales en relación con las alegaciones de Indonesia al amparo de los artículos 1.1 b) y 14 d) del Acuerdo SMC para resolver la diferencia. Por lo tanto, nos abstenemos de hacerlo.

³⁶¹ A la luz de nuestra constatación, no consideramos necesario abordar el desacuerdo de las partes con respecto a la cuestión de si las categorías de contribución financiera en el artículo 1.1 a) 1) se excluyen mutuamente del concepto de "sostenimiento de los ingresos o de los precios" en el sentido del artículo 1.1 a) 2) y, por lo tanto, no abordamos la cuestión de si una medida (o conjunto de medidas) puede constituir simultáneamente una contribución financiera y una forma de sostenimiento de los precios o de los ingresos.

³⁶² Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 195-201. Observamos que, en el contexto de la determinación de que el Gobierno de Indonesia había "encomendado" u "ordenado" a los proveedores de aceite de palma en bruto que suministraran aceite de palma en bruto a la rama de producción de biodiésel, la Comisión también evaluó si los productores de aceite de palma en bruto realmente aplicaban la estrategia del Gobierno de Indonesia de suministrar aceite de palma a cambio de una remuneración inferior a la adecuada. Para verificarlo, la Comisión observó que los precios del mercado interior de aceite de palma en bruto de Indonesia fueron aproximadamente un 10% más bajos que los precios de exportación de aceite de palma en bruto del país, y también señaló que el precio promedio del aceite de palma en bruto en Indonesia fue inferior al precio promedio del aceite de palma en bruto en Malasia durante el período de investigación (Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 161-169).

7.4.5 La cuestión de si la Comisión incurrió en error en su determinación de especificidad en relación con el suministro de aceite de palma en bruto

7.205. Indonesia aduce que la determinación de especificidad de la Comisión es incompatible con los artículos 1.2, 2.1 y 2.4 del Acuerdo SMC.³⁶³ Indonesia sostiene que en la referencia de la Comisión a las industrias activas en "la cadena de valor del aceite de palma" no se identifica la rama de producción exacta para la que la subvención es específica.³⁶⁴ Indonesia sostiene que, al formular sus constataciones de especificidad sobre la base de un "conjunto de medidas", la Comisión no indicó *dónde* se identifica explícitamente la rama de producción para la que la subvención es específica.³⁶⁵

7.206. En el Reglamento provisional, la Comisión determinó que la subvención que surge del "conjunto de medidas", que comprende el impuesto y el gravamen a la exportación, y la supuesta fijación de precios por PTPN, otorgó beneficios que alcanzaron "solo [...] a determinadas industrias en Indonesia, concretamente, las activas en la cadena de valor de aceite de palma". La Comisión constató que el "conjunto de medidas" en cuestión es, por lo tanto, específico *de jure*.³⁶⁶ En el Reglamento definitivo, la Comisión rechazó la afirmación del Gobierno de Indonesia de que una subvención es específica solo si hace referencia a una única rama de producción. La Comisión explicó que las medidas pertinentes son específicas "porque benefician a las empresas que operan en la cadena de valor del aceite de palma" y, por lo tanto, están vinculadas a una categoría de empresas o ramas de producción conocidas y particularizadas.³⁶⁷

7.207. Recordamos que hemos aceptado las alegaciones de Indonesia relativas a la evaluación por la Comisión de la cuestión de si la intervención del Gobierno de Indonesia en el mercado de aceite de palma en bruto constituye una contribución financiera en el sentido del artículo 1.1 a) 1) iv) o, subsidiariamente, "sostenimiento de los ingresos o de los precios" en el sentido del artículo 1.1 a) 2) del Acuerdo SMC. En consecuencia, no consideramos necesario formular constataciones en relación con las alegaciones de Indonesia de que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 1.2, 2.1 y 2.4 del Acuerdo SMC al determinar que el suministro de aceite de palma en bruto y el suministro de sostenimiento de los ingresos o de los precios a la rama de producción de biodiésel son específicos. Por lo tanto, nos abstenemos de hacerlo.

7.4.6 La cuestión de si el recurso de la Comisión a los hechos de que tenía conocimiento fue incompatible con el artículo 12.7 del Acuerdo SMC

7.208. La Comisión se basó parcialmente en los hechos de que tenía conocimiento al determinar que el aceite de palma en bruto se suministró a cambio de una remuneración inferior a la adecuada.³⁶⁸ Indonesia aduce que el recurso de la Comisión a los hechos de que tenía conocimiento en este contexto fue incompatible con el artículo 12.7 del Acuerdo SMC y se basó en el motivo equivocado de que el Gobierno de Indonesia no había facilitado la información necesaria que la Comisión había solicitado.³⁶⁹ La Unión Europea nos pide que rechacemos la alegación de Indonesia.

7.209. Indonesia alega que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 12.7 por tres motivos principales, cada uno de los cuales entraña consideraciones distintas.

7.210. En primer lugar, Indonesia impugna el recurso de la Comisión a los hechos de que tenía conocimiento con respecto a la información relativa a PTPN, un productor de aceite de palma en bruto propiedad del Gobierno de Indonesia.³⁷⁰ Indonesia sostiene que no había ningún fundamento para que la Comisión recurriera a los hechos de que tenía conocimiento, ya que el Gobierno de Indonesia de hecho facilitó a la Comisión toda la información necesaria relativa a PTPN dentro de un plazo prudencial.³⁷¹ La Unión Europea sostiene que el recurso de la Comisión a los hechos de que

³⁶³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 272.

³⁶⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 268.

³⁶⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 271.

³⁶⁶ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 202.

³⁶⁷ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 184-187.

³⁶⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 99.

³⁶⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 523 y 526. Aunque Indonesia indicó inicialmente que llevaba adelante una alegación al amparo del artículo 12.11, no ha aducido ningún argumento en relación con esa disposición (primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 513). Por lo tanto, no seguimos examinando la alegación de Indonesia al amparo de esa disposición.

³⁷⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 533-536.

³⁷¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 536.

tenía conocimiento estaba justificado porque el Gobierno de Indonesia no presentó toda la información necesaria relativa a PTPN dentro de un plazo prudencial.³⁷²

7.211. En segundo lugar, Indonesia impugna que la Comisión supuestamente recurriera a los hechos de que tenía conocimiento con respecto a información relativa a proveedores de aceite de palma en bruto no vinculados con el Gobierno de Indonesia (proveedores independientes de aceite de palma en bruto) basándose en que supuestamente el Gobierno de Indonesia no obtuvo información de esos proveedores independientes.³⁷³ Indonesia sostiene que la Comisión incurrió en error porque el Gobierno de Indonesia "no tiene ningún poder sobre esos proveedores independientes".³⁷⁴ La Unión Europea aduce que la premisa que subyace a los argumentos de Indonesia es errónea, ya que la Comisión no se basó en los hechos de que tenía conocimiento *porque el Gobierno de Indonesia hubiera omitido* recabar información de proveedores independientes de aceite de palma en bruto.³⁷⁵

7.212. En tercer lugar, Indonesia aduce que, al aplicar los hechos de que tenía conocimiento, la Comisión prescindió indebidamente de determinada información que constaba en el expediente que demostraba que los proveedores independientes de aceite de palma en bruto eran rentables. Indonesia sostiene que la Comisión debería haber tenido esa información en cuenta para concluir que la política de precios de PTPN no rebajó los precios del aceite de palma en bruto indonesios.³⁷⁶ La Unión Europea aduce que la información pertinente no explicaba el ajuste de los precios de otros proveedores de aceite de palma en bruto con los precios de PTPN.³⁷⁷

7.213. En la sección 7.4.6.1 describimos los hechos procesales pertinentes que constituyen el contexto del recurso de la Comisión a los hechos de que tenía conocimiento. En la sección 7.4.6.2 recordamos las explicaciones que dio la Comisión para justificar su recurso a los hechos de que tenía conocimiento a fin de llegar a determinadas constataciones intermedias que llevaron a la determinación general de que se suministraba aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada. En la sección 7.4.6.3 abordamos los aspectos específicos de la alegación de Indonesia.

7.4.6.1 Hechos procesales pertinentes

7.214. Al inicio de la investigación, la Comisión solicitó al Gobierno de Indonesia que "remitiera[]" un cuestionario adjunto al cuestionario del Gobierno como apéndice B (el cuestionario del apéndice B) a los productores de aceite de palma en bruto que suministraban a la rama de producción de biodiésel, con inclusión del proveedor de aceite de palma en bruto de propiedad estatal, PTPN.³⁷⁸ En el cuestionario del apéndice B se pedía muy diversa información, como la estructura societaria de los proveedores de aceite de palma en bruto, el mecanismo por el que determinaban los precios, las ventas internas y de exportación, la rentabilidad y las subvenciones recibidas.³⁷⁹

7.215. Mediante una carta de deficiencias de fecha 1 de marzo de 2019, la Comisión informó al Gobierno de Indonesia de que determinados proveedores de aceite de palma en bruto no habían respondido al cuestionario del apéndice B. En respuesta a la carta de deficiencias, el Gobierno de Indonesia indicó que había "cumplido su obligación de remitir el APÉNDICE B y los minicuestionarios" a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto, e hizo referencia al "registro postal que mostraba los recibos de entrega a los proveedores indonesios de aceite de palma en bruto pertinentes".³⁸⁰ El Gobierno de Indonesia también respondió a determinadas preguntas que la Comisión había planteado en la carta de deficiencias con respecto a la actividad de PTPN relacionada con el aceite de palma en bruto.

³⁷² Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 1016-1022.

³⁷³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 527-532.

³⁷⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 523, 536 y 531.

³⁷⁵ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 89 del Grupo Especial, párrafo 297.

³⁷⁶ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 299-301.

³⁷⁷ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 485.

³⁷⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 92.

³⁷⁹ Cuestionario del apéndice B (prueba documental EU-11), páginas 2-12.

³⁸⁰ Respuesta del Gobierno de Indonesia a la carta de deficiencias (prueba documental IDN-8 (ICC)),
página 9.

7.216. La Comisión realizó una inspección *in situ* del 1 al 4 de abril de 2019. En el informe de verificación se indica que, durante la inspección, la Comisión preguntó al Gobierno de Indonesia por qué PTPN no había respondido al cuestionario del apéndice B pese a ser de propiedad estatal.³⁸¹

7.217. El 22 de mayo de 2019 la Comisión envió una carta con arreglo al artículo 28 al Gobierno de Indonesia indicando su intención de basarse en los hechos de que tenía conocimiento. La Comisión señaló que carecía de información importante debido a la falta de una respuesta "plena y completa" al cuestionario del apéndice B por parte de PTPN y los proveedores independientes de aceite de palma en bruto. La Comisión también señaló que las explicaciones facilitadas por PTPN durante la inspección *in situ* "siguen siendo insuficientes".³⁸²

7.218. En respuesta, el Gobierno de Indonesia declaró que "ya h[abía] presentado a la Comisión amplia documentación para comprender el sistema de [PTPN]", con inclusión de informes anuales, los estatutos, los volúmenes de ventas agregados anuales con todos los precios unitarios, y listas de consejos de administración y comisionados. En cuanto a la información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto, el Gobierno de Indonesia reiteró su opinión de que ya había cumplido su obligación al remitir el cuestionario del apéndice B a los proveedores de aceite de palma en bruto pertinentes y que no era responsable de ninguna deficiencia de la respuesta de estos.³⁸³

7.219. El Gobierno de Indonesia presentó a la Comisión la respuesta al cuestionario del apéndice B correspondiente a PTPN el 30 de junio de 2019.³⁸⁴ El 30 de agosto de 2019 el Gobierno de Indonesia presentó además a la Comisión determinada información adicional relativa a las cuentas auditadas, las declaraciones del impuesto sobre la renta y la rentabilidad de PTPN.³⁸⁵

7.4.6.2 Las explicaciones de la Comisión relativas a su decisión de recurrir a los hechos de que tenía conocimiento y sus constataciones basadas en los hechos de que tenía conocimiento

7.220. En el Reglamento provisional, la Comisión señaló:

[C]on respecto al presunto suministro de aceite de palma en bruto por parte de los poderes públicos a cambio de una remuneración inferior a la adecuada, los poderes públicos de Indonesia no facilitaron la información ni las pruebas necesarias solicitadas por la Comisión ni en su cuestionario ni con ocasión de la inspección.

La falta de cooperación suficiente no permitió a la Comisión recabar toda la información que consideraba pertinente para sus conclusiones en la presente investigación. Más concretamente, la Comisión no pudo obtener de los poderes públicos de Indonesia información sobre el mercado del aceite de palma basada en la información directa proporcionada por los proveedores de aceite de palma en bruto ni dispone de información completa sobre el papel de PTPN en este mercado por lo que se refiere a la industria del biodiésel.³⁸⁶

7.221. La Comisión hizo referencia a estos considerandos del Reglamento provisional en varios puntos en el Reglamento definitivo, por ejemplo al rechazar las afirmaciones de Wilmar de que las ofertas presentadas por los compradores interesados suelen basarse en los precios del mercado internacional y de que el proceso de licitación de PTPN es competitivo.³⁸⁷ La Comisión también rechazó la afirmación de Wilmar de que PTPN es un operador racional del mercado, y señaló que PTPN no había respondido debidamente al cuestionario del apéndice B y que la información que

³⁸¹ Informe de verificación correspondiente al Gobierno de Indonesia (prueba documental EU-46 (ICC)), página 3.

³⁸² Carta de la Comisión al Gobierno de Indonesia (22 de mayo de 2019) (prueba documental IDN-5), páginas 4-5.

³⁸³ Respuesta del Gobierno de Indonesia a la carta de la Comisión de 22 de mayo de 2019 (prueba documental IDN-6 (ICC)), páginas 3-5.

³⁸⁴ Carta del Gobierno de Indonesia de 28 de junio de 2019 (prueba documental IDN-36 (ICC)).

³⁸⁵ Carta del Gobierno de Indonesia de 30 de agosto de 2019 (prueba documental IDN-37 (ICC)).

³⁸⁶ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 95-96

³⁸⁷ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 120, 123 y 148.

supuestamente demostraba que la actividad de PTPN relacionada con el aceite de palma en bruto era rentable fue presentada tardíamente y no estaba respaldada con las cuentas auditadas.³⁸⁸

7.222. Con respecto a las respuestas recibidas de los proveedores independientes de aceite de palma en bruto, la Comisión señaló lo siguiente:

[L]a inmensa mayoría de las respuestas estaban incompletas y muchas de ellas no contenían información relativa a la rentabilidad. Por ese motivo, la Comisión no pudo extraer ninguna conclusión de estas respuestas. *De hecho, la falta de cooperación del Gobierno de Indonesia y de los proveedores de aceite de palma en bruto fue un indicio más de que dichos proveedores están actuando conforme a las órdenes de los poderes públicos indonesios en beneficio de los productores de biodiésel.*³⁸⁹

7.223. La Comisión también constató, ante la falta de "datos verificables", que "[l]os proveedores de aceite de palma en bruto aceptan los precios fijados por PTPN para este producto, en lugar de fijar sus precios de forma independiente según los precios internacionales".³⁹⁰

7.4.6.3 La cuestión de si Indonesia ha establecido que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 12.7 del Acuerdo SMC

7.224. El artículo 12.7 del Acuerdo SMC dispone:

En los casos en que un Miembro interesado o una parte interesada niegue el acceso a la información necesaria o no la facilite dentro de un plazo prudencial o entorpezca significativamente la investigación, podrán formularse determinaciones preliminares o definitivas, positivas o negativas, sobre la base de los hechos de que se tenga conocimiento.

7.225. El artículo 12.7 del Acuerdo SMC permite a la autoridad investigadora formular determinaciones sobre la base de los hechos de que se tenga conocimiento únicamente en circunstancias que entrañen la existencia de al menos uno de los tres motivos alternativos siguientes: cuando "un Miembro interesado o una parte interesada" a) niegue el acceso a la información necesaria dentro de un plazo prudencial; b) no facilite esa información dentro de un plazo prudencial; o c) entorpezca significativamente la investigación. Esta disposición tiene por objeto asegurar que el hecho de que un Miembro interesado o una parte interesada no proporcione la información necesaria no entorpezca la investigación.

7.226. Estamos de acuerdo con informes anteriores del Órgano de Apelación en que el artículo 6.8 y el Anexo II del Acuerdo Antidumping son pertinentes para la interpretación y aplicación del artículo 12.7 del Acuerdo SMC.³⁹¹

7.4.6.3.1 La cuestión de si la Comisión recurrió indebidamente a los hechos de que tenía conocimiento en relación con la información relativa a PTPN

7.227. La Comisión recurrió a los hechos de que tenía conocimiento en relación con la información relativa a PTPN por el motivo de que el Gobierno de Indonesia no presentó la respuesta de PTPN al cuestionario del apéndice B de manera oportuna. Indonesia aduce que el recurso de la Comisión a los hechos de que tenía conocimiento fue indebido, ya que el Gobierno de Indonesia presentó a la Comisión "amplia documentación para comprender el sistema de PTPN" y, en consecuencia, facilitó toda la información "necesaria", por lo que la Comisión no tenía ningún fundamento válido de

³⁸⁸ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 125.

³⁸⁹ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 143 (sin resalte en el original).

³⁹⁰ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 150.

³⁹¹ Informe del Órgano de Apelación, *México - Medidas antidumping sobre el arroz*, párrafos 291 y 295; e informes de los Grupos Especiales, *UE - PET (Pakistán)*, nota 386; *China - Automóviles (Estados Unidos)*, párrafos 7.173-7.175; *Estados Unidos - Tubos y tuberías (Turquía)*, apelado el 25 de enero 2019, párrafo 7.191; *China - GOES*, párrafos 7.446-7.447; y *China - Productos de pollo de engorde*, párrafo 7.355. En particular, en la Declaración Ministerial relativa a la solución de diferencias de conformidad con el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 o con la Parte V del Acuerdo SMC se subraya la "necesidad de asegurar la coherencia en la solución de las diferencias a que den lugar las medidas antidumping y las medidas en materia de derechos compensatorios".

conformidad con el artículo 12.7 para recurrir a los hechos de que tenía conocimiento.³⁹² La Unión Europea aduce que la Comisión tenía un fundamento válido para recurrir a los hechos de que tenía conocimiento porque el Gobierno de Indonesia había facilitado solo respuestas parciales y extemporáneas.³⁹³

7.228. Por lo tanto, debemos resolver la cuestión de si la Comisión constató debidamente que el Gobierno de Indonesia no facilitó, dentro de un plazo prudencial, la información relativa a PTPN que la Comisión había solicitado en el cuestionario del apéndice B. Para resolver esta cuestión, examinamos los hechos y circunstancias relativos a la solicitudes de información pertinentes, las comunicaciones realizadas por el Gobierno de Indonesia en respuesta y, por último, la constatación de la Comisión de que el Gobierno de Indonesia no había presentado información relativa a PTPN dentro de un plazo prudencial.

7.229. Observamos que los Reglamentos provisional y definitivo, así como las pruebas obrantes en el expediente, ponen de manifiesto que el Gobierno de Indonesia presentó una respuesta supuestamente completa y consolidada al cuestionario del apéndice B el 30 de junio de 2019.³⁹⁴ El Gobierno de Indonesia presentó "los últimos anexos y traducciones pendientes de la respuesta de PTPN al cuestionario del apéndice B" el 30 de agosto de 2019.³⁹⁵ A juicio de Indonesia, el Gobierno de Indonesia facilitó a la Comisión la información necesaria relativa a PTPN dentro un plazo prudencial a través de esos documentos.³⁹⁶ Indonesia sostiene que, en cualquier caso, el Gobierno de Indonesia, a través de una serie de documentos presentados anteriormente en el procedimiento, ya ha facilitado a la Comisión toda la información necesaria.³⁹⁷ Indonesia señala los siguientes documentos a este respecto³⁹⁸:

- a. la respuesta del Gobierno de Indonesia al cuestionario, de fecha 7 de enero de 2019³⁹⁹;
- b. la respuesta del Gobierno de Indonesia a la carta de deficiencias, de fecha 14 de marzo de 2019⁴⁰⁰;
- c. el informe de verificación correspondiente al Gobierno de Indonesia⁴⁰¹; y
- d. las observaciones del Gobierno de Indonesia sobre la carta de la Comisión de 22 de mayo 2019, de fecha 5 de junio de 2019.⁴⁰²

7.230. Abordaremos los argumentos de Indonesia en dos etapas. En primer lugar, consideramos la cuestión de si la Comisión rechazó razonablemente la comunicación del Gobierno de Indonesia de fecha 30 de junio de 2019 (complementada por la comunicación del Gobierno de Indonesia de fecha 30 de agosto de 2019) por ser extemporánea. Recordamos que la Comisión, así como el Gobierno de Indonesia, consideraban que esa comunicación constituía la respuesta de PTPN al apéndice B. En consecuencia, si la Comisión actuó indebidamente al prescindir de esa comunicación por el motivo de que era extemporánea, su recurso a los hechos de que tenía conocimiento con respecto a la información relativa a PTPN habría carecido de fundamento. Por las razones expuestas en los párrafos 7.234-7.236 *infra*, consideramos que una autoridad investigadora objetiva e imparcial podría razonablemente haber prescindido de ese documento por ser extemporáneo. En segundo lugar, consideramos la cuestión de si, como Indonesia mantiene, los elementos a) a d) enumerados en el párrafo 7.229 *supra* habían facilitado ya en cualquier caso a la Comisión la

³⁹² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 536; y respuesta de Indonesia a la pregunta 85 del Grupo Especial, página 51.

³⁹³ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 86 del Grupo Especial, párrafos 266 y 269.

³⁹⁴ Carta del Gobierno de Indonesia de 28 de junio de 2019 (prueba documental IDN-36 (ICC)). Véanse la respuesta del Gobierno de Indonesia a la carta de la Comisión de 22 de mayo de 2019 (prueba documental IDN-6 (ICC)), página 5; y el Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 98.

³⁹⁵ Carta del Gobierno de Indonesia de 30 de agosto de 2019 (prueba documental IDN-37 (ICC)).

³⁹⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 536.

³⁹⁷ Respuesta de Indonesia a la pregunta 85 del Grupo Especial, párrafos 50-51.

³⁹⁸ Respuestas de Indonesia a las preguntas 85, páginas 50-51, y 118, página 19, del Grupo Especial.

³⁹⁹ Respuesta del Gobierno de Indonesia al cuestionario (prueba documental IDN-11 (ICC)).

⁴⁰⁰ Respuesta del Gobierno de Indonesia a la carta de deficiencias (prueba documental IDN-8 (ICC)).

⁴⁰¹ Informe de verificación correspondiente al Gobierno de Indonesia (pruebas documentales IDN-45 y EU-46 (ICC)).

⁴⁰² Respuesta del Gobierno de Indonesia a la carta de la Comisión de 22 de mayo de 2019 (prueba documental IDN-6 (ICC)).

información necesaria relativa a PTPN. Por las razones expuestas en los párrafos 7.239-7.242 *infra*, concluimos que esos documentos no proporcionaron respuestas suficientes al cuestionario del apéndice B en relación con PTPN.

7.231. Comenzamos nuestra evaluación de la cuestión de si la comunicación del Gobierno de Indonesia de fecha 30 de junio de 2019 (complementada por la comunicación del Gobierno de Indonesia de fecha 30 de agosto de 2019) se presentó "dentro de un plazo prudencial" de conformidad con el artículo 12.7 del Acuerdo SMC. Recordamos que la Comisión no consideró que esos documentos se hubieran presentado oportunamente y, por lo tanto, prescindió de ellos. La Comisión señaló lo siguiente:

[El Gobierno de Indonesia] contest[ó] al apéndice B por PTPN el 30 de junio de 2019. La Comisión, sin embargo, observó que la respuesta se presentó mucho después de que venciera el plazo para la presentación de dicha información (12 de marzo de 2019, prorrogado por la Comisión hasta el 14 de marzo de 2019) y después de que se hubiera realizado la inspección *in situ* en los locales de los poderes públicos de Indonesia. Por lo tanto, la Comisión consideró que la información no se había presentado a su debido tiempo, no era verificable y los poderes públicos de Indonesia no habían actuado en la medida de sus posibilidades, de conformidad con el artículo 28 del Reglamento de base.⁴⁰³

7.232. La Unión Europea afirma que la Comisión prescindió correctamente de esas comunicaciones por ser extemporáneas.⁴⁰⁴

7.233. El artículo 12.7 establece un equilibrio entre el derecho de un Miembro interesado o una parte interesada a presentar la información necesaria y hacer que esa información se tenga en cuenta, por un lado, y la obligación impuesta a la autoridad investigadora de concluir su investigación dentro de los plazos prescritos, por el otro.⁴⁰⁵ Varios grupos especiales y el Órgano de Apelación han señalado que el hecho de que un Miembro interesado o una parte interesada no presente la información pertinente dentro de un plazo preestablecido no equivale necesariamente, en y por sí mismo, a no facilitar la información necesaria "dentro de un plazo prudencial" en el sentido del artículo 12.7 del Acuerdo SMC.⁴⁰⁶ Al mismo tiempo, dado que las investigaciones relativas a medidas comerciales correctivas están sujetas a un plazo global, no puede esperarse de las autoridades investigadoras que sigan aceptando información por un tiempo indefinido.⁴⁰⁷ A la luz de estas consideraciones, grupos especiales anteriores y el Órgano de Apelación han sostenido que lo que esté comprendido "dentro de un plazo prudencial" dependerá de los hechos y circunstancias del caso dado, y debe determinarse teniendo presentes las nociones de flexibilidad y equilibrio inherentes al concepto de "lo prudencial".⁴⁰⁸ Las consideraciones precedentes reflejadas en los informes del Órgano de Apelación y los grupos especiales concuerdan con nuestra interpretación del artículo 12.7 del Acuerdo SMC.

7.234. Como señaló la Comisión en el Reglamento provisional, el plazo para que el Gobierno de Indonesia presentara la respuesta completa al apéndice B vencía el 12 de marzo de 2019, y se prorrogó hasta el 14 de marzo de 2019.⁴⁰⁹ En el Reglamento provisional también se indica que la Comisión transmitió el cuestionario del apéndice B al Gobierno de Indonesia al inicio de la investigación, que tuvo lugar el 6 de diciembre de 2018.⁴¹⁰ Esto pone de manifiesto que el Gobierno de Indonesia tuvo aproximadamente 14 semanas para presentar la respuesta completa al apéndice B. El período de 14 semanas de que dispuso el Gobierno de Indonesia para presentar la respuesta de PTPN fue considerablemente superior al doble del período de 30 días previsto en la primera frase del artículo 12.1.1. Además, el Gobierno de Indonesia presentó la respuesta

⁴⁰³ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 98.

⁴⁰⁴ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 985.

⁴⁰⁵ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Papel estucado o cuché (Indonesia)*, párrafo 7.121.

⁴⁰⁶ Informes de los Grupos Especiales, *Corea - Determinado papel*, párrafo 7.49; *Estados Unidos - Chapas de acero*, para. 7.76 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafos 73-74).

⁴⁰⁷ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Chapas de acero*, párrafo 7.76.

⁴⁰⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 85.

⁴⁰⁹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 98.

⁴¹⁰ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 92.

supuestamente completa al cuestionario del apéndice B más de 15 semanas después del plazo de 14 semanas, lo que constituye una demora muy significativa.

7.235. Asimismo, como señaló la Comisión, las comunicaciones de fecha 30 de junio y 30 de agosto de 2019 también se presentaron después de que la Comisión hubiera realizado la inspección *in situ* (que tuvo lugar del 1 al 4 de abril de 2019). La Comisión señaló que determinada información de esas comunicaciones presentadas de forma tardía "intenta[ba] demostrar que la actividad de PTPN relacionada con el aceite de palma en bruto (que supon[ía] la mayor parte de sus actividades) era rentable" en el período comprendido entre 2016 y el período de investigación.⁴¹¹ La Comisión también señaló que esa información no se respaldó con las cuentas auditadas de PTPN, que de hecho indicaban que PTPN en conjunto tuvo pérdidas en los años 2016 y 2017.⁴¹² Indonesia no impugna la exactitud fáctica de ninguna de estas constataciones.⁴¹³

7.236. En estas circunstancias, no consideramos que pueda censurarse a la Comisión por prescindir de las comunicaciones de 30 de junio y 30 de agosto de 2019, dado que fueron presentadas significativamente después del plazo máximo pertinente y después de que la Comisión hubiera realizado su inspección *in situ*.

7.237. Consideramos ahora la cuestión de si, como Indonesia mantiene, los elementos a) a d) enumerados en el párrafo 7.229 *supra* facilitaron la información necesaria relativa a PTPN solicitada en el cuestionario del apéndice B. Indonesia señala que toda la información contenida en esos documentos había sido facilitada a la Comisión durante la inspección *in situ* realizada en abril de 2019, o antes de esa inspección. Indonesia sostiene que, incluso si se prescinde de las comunicaciones de 30 de junio y 30 de agosto, la información que figura en los documentos reflejados en los apartados a) a d) del párrafo 7.229 *supra* facilitó a la Comisión toda la información "necesaria" para que esta determinara si se suministraba aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada.⁴¹⁴ La Unión Europea aduce que la Comisión concluyó razonablemente que esos documentos no proporcionaban respuestas suficientes al cuestionario del apéndice B en relación con PTPN.⁴¹⁵

7.238. Observamos que, en el Reglamento provisional, la Comisión reconoció que el Gobierno de Indonesia había presentado determinada información relativa a PTPN, pero también constató que esa información no respondía plenamente al cuestionario del apéndice B. En concreto, la Comisión afirmó lo siguiente:

Los poderes públicos de Indonesia alegaron que habían proporcionado datos agregados relativos a PTPN, que también incluirían los datos solicitados en el cuestionario del apéndice B. A este respecto, la Comisión observó que los poderes públicos de Indonesia proporcionaron datos relativos a PTPN en respuesta al cuestionario, que incluían información sobre su estructura de gestión, informes anuales y datos de transacciones. Sin embargo, la Comisión observó que no recibió la información detallada que solicitó en el cuestionario del apéndice B, lo que le habría permitido adquirir una comprensión completa del papel de PTPN en el mercado del aceite de palma y del resto de productores pertinentes.⁴¹⁶

⁴¹¹ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 125.

⁴¹² Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 125; y observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 115 del Grupo Especial, párrafos 40-41 (donde se hace referencia al anexo 3.h de la carta del Gobierno de Indonesia de 30 de agosto de 2019 (prueba documental EU-109)).

⁴¹³ Indonesia afirmó en respuesta a una pregunta del Grupo Especial que PTPN pasó a ser rentable en 2017. Sin embargo, como señala la Unión Europea, esta afirmación está en contradicción con la información sobre la rentabilidad facilitada por la propia Indonesia, que demuestra que PTPN incurrió en pérdidas del 2,09% en 2017 (respuesta de Indonesia a la pregunta 115 del Grupo Especial, página 18; y observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 115 del Grupo Especial, párrafo 39). Además, las cuentas auditadas para Indonesia también indican que en el año 2017 PTPN incurrió en una "Pérdida general total durante el ejercicio" de una cuantía de 277.083.442.523 rupias (carta del Gobierno de Indonesia de 30 de agosto de 2019 (prueba documental IDN-37 (ICC)), anexo 2.a, página 5; y cuenta auditada de PTPN correspondiente al año 2017 (prueba documental IDN-76), estado de situación financiera consolidado a 31 de diciembre 2017, página 5 (página 13 del archivo PDF)).

⁴¹⁴ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 290.

⁴¹⁵ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 86 del Grupo Especial, párrafo 265.

⁴¹⁶ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 97.

7.239. Observamos que el cuestionario del apéndice B contenía en torno a 28 preguntas sobre muy diversos temas, como la lista de accionistas, el consejo de administración, la junta de supervisores, las ventas de aceite de palma en bruto (con inclusión de información sobre los clientes, los volúmenes, el valor y las condiciones de entrega), el volumen y valor de las ventas internas y de exportación por categorías de clientes, la rentabilidad de las ventas internas y de exportación, e información detallada sobre todo programa de subvenciones pertinente.⁴¹⁷ Los documentos identificados como elementos a) a d) en el párrafo 7.229 *supra* se corresponden con determinados aspectos del cuestionario del apéndice B, pero, como se explica a continuación, no con todos ellos.

7.240. En la respuesta del Gobierno de Indonesia al cuestionario de fecha 7 de enero 2019 se proporciona una descripción narrativa del proceso de licitación del aceite de palma en bruto de PTPN, que concierne a varias preguntas del cuestionario del apéndice B.⁴¹⁸ El mismo documento también presenta información detallada relativa a la propiedad de las acciones, el consejo de administración, los informes anuales correspondientes al período 2015-2017, e información sobre las transacciones de venta de PTPN, toda la cual guarda relación con diversas preguntas del cuestionario del apéndice B.⁴¹⁹ La respuesta del Gobierno de Indonesia de 14 de marzo de 2019 a la carta de deficiencias de la Comisión contiene información narrativa relativa a la manera en que PTPN formula los precios del aceite de palma en bruto, datos relativos al volumen y valor totales de las ventas de aceite de palma en bruto de PTPN en los mercados interno y de exportación en los años 2015, 2016 y 2017 y durante el período de investigación, y el volumen y valor anuales agregados de las ventas de aceite de palma en bruto a diversos clientes en los años 2015, 2016 y 2017 y durante el período de investigación.⁴²⁰ El informe de verificación correspondiente al Gobierno de Indonesia refleja la información que PTPN facilitó a la Comisión durante la inspección *in situ* en relación con la manera en que funciona el proceso de licitación de aceite de palma en bruto de PTPN.⁴²¹ Esta información guarda relación con varias preguntas del cuestionario del apéndice B.

7.241. También observamos que, en su carta de fecha 5 de junio de 2019 (en la que el Gobierno de Indonesia respondía a una comunicación de la Comisión en la que esta indicaba su intención de recurrir a los hechos de que tenía conocimiento), el Gobierno de Indonesia afirmó que, para el momento de la inspección *in situ* de la Comisión, ya había facilitado a la Comisión muy diversa información relativa a PTPN. Sin embargo, en esa carta se señala incorrectamente que "el único elemento faltante" que el Gobierno de Indonesia no había presentado para ese momento era una "lista de ventas transacción por transacción de las ventas de aceite de palma en bruto de PTPN". Las pruebas obrantes en el expediente demuestran que, para ese momento, el Gobierno de Indonesia tampoco había facilitado plenamente información relativa a las declaraciones de la renta de PTPN correspondientes a 2016 y 2017 y a los canales de distribución en los mercados interno y de exportación. Como consideración decisiva, aunque el cuestionario del apéndice B exigía información sobre la rentabilidad de las ventas de aceite de palma en bruto internas y de exportación de PTPN durante el período de investigación, el Gobierno de Indonesia tampoco había facilitado esa información. Indonesia confirma que esa información no se facilitó hasta el 30 de junio de 2019, es decir, en un momento que, por las razones expuestas *supra*, la Comisión razonablemente consideró demasiado tardío.⁴²²

7.242. En consecuencia, aunque el Gobierno de Indonesia efectivamente había presentado alguna información relativa a PTPN para el momento de la inspección *in situ* realizada por la Comisión en abril de 2019, había dejado sin responder varios aspectos importantes del cuestionario del apéndice B. Esa información era pertinente para la indagación de la Comisión sobre la cuestión de si PTPN actuaba como un operador racional del mercado y, por extensión, para la indagación de la Comisión sobre la cuestión de si el aceite de palma en bruto se suministraba a cambio de una remuneración inferior a la adecuada.

⁴¹⁷ Cuestionario del apéndice B (prueba documental EU-11).

⁴¹⁸ Respuesta del Gobierno de Indonesia al cuestionario (prueba documental IDN-11 (ICC)), páginas 35-36.

⁴¹⁹ Respuesta del Gobierno de Indonesia al cuestionario (prueba documental IDN-11 (ICC)), páginas 41-44.

⁴²⁰ Respuesta del Gobierno de Indonesia a la carta de deficiencias (prueba documental IDN-8 (ICC)), páginas 7-10 y documento GOI-Suppl-5 adjunto a la misma.

⁴²¹ Informe de verificación correspondiente al Gobierno de Indonesia (pruebas documentales IDN-45 y EU-46 (ICC)).

⁴²² Respuesta de Indonesia a la pregunta 116 del Grupo Especial, párrafos 18-19.

7.243. También observamos que, antes del 30 de junio de 2019, el Gobierno de Indonesia solo había presentado la información relativa a PTPN que la Comisión solicitó en el cuestionario del apéndice B de manera fragmentaria, a lo largo de varios meses y en varios documentos diferentes. Solo en su carta de 5 de junio —que era la respuesta a la comunicación de la Comisión en la que esta indicaba su intención de recurrir a los hechos de que tenía conocimiento— el Gobierno de Indonesia indicó lo siguiente:

En cualquier caso, en aras de la máxima claridad, el Gobierno de Indonesia procurará ahora, una vez finalizado el Ramadán de este año, enviar a determinados funcionarios públicos del Gobierno de Indonesia a las instalaciones de PTPN para completar el apéndice B y el minicuestionario.⁴²³

7.244. Esto nos da a entender que aunque el Gobierno de Indonesia era consciente de que tenía que presentar una respuesta "completa" al apéndice B, todavía no lo había hecho. Finalmente, el Gobierno de Indonesia no presentó la respuesta completa al cuestionario del apéndice B hasta el 30 de junio, fecha que, como se ha expuesto *supra*, era muy posterior a lo que consideramos que era un período prudencial en el sentido del artículo 12.7 del Acuerdo SMC. El Gobierno de Indonesia demoró considerablemente la presentación de una respuesta consolidada al cuestionario del apéndice B por PTPN aun cuando la Comisión solicitó en múltiples ocasiones una respuesta plena y completa.⁴²⁴ Por lo tanto, consideramos que la Comisión constató razonablemente que, pese a la presentación, de manera fragmentaria, de algunos documentos pertinentes, el Gobierno de Indonesia de hecho no había facilitado dentro de un plazo prudencial la información necesaria relativa a PTPN solicitada en el cuestionario del apéndice B. Por ello, la Comisión actuó justificadamente al recurrir a los hechos de que tenía conocimiento.

7.245. En consecuencia, rechazamos la alegación de Indonesia de que la Comisión recurrió indebidamente a los hechos de que tenía conocimiento con respecto a la información relativa a PTPN.

7.4.6.3.2 La cuestión de si la Comisión formuló indebidamente determinaciones en relación con los proveedores independientes de aceite de palma en bruto sobre la base de los hechos de que tenía conocimiento

7.246. Indonesia también alega que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 12.7 del Acuerdo SMC al recurrir a los hechos de que tenía conocimiento con respecto a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto por el motivo de que el Gobierno de Indonesia no se aseguró de obtener de esos proveedores respuestas completas al cuestionario del apéndice B.⁴²⁵ Indonesia aduce que la Comisión no debería haber aplicado los hechos de que tenía conocimiento con respecto a información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto por el motivo de que el Gobierno de Indonesia no hizo que los proveedores independientes de aceite de palma en bruto respondieran debidamente al cuestionario del apéndice B, ya que el Gobierno de Indonesia no tiene control sobre esos proveedores. Observamos que la alegación de Indonesia se basa en tres premisas, todas las cuales deben ser válidas para que su alegación prospere. Estas premisas son:

⁴²³ Respuesta del Gobierno de Indonesia a la carta de la Comisión de 22 de mayo de 2019 (prueba documental IDN-6 (ICC)), página 5.

⁴²⁴ La Comisión, en su carta de deficiencias de fecha 1 de marzo de 2019, transmitió al Gobierno de Indonesia que el proveedor de propiedad estatal, así como otros proveedores de aceite de palma en bruto, no habían presentado el apéndice B según se había solicitado (carta de deficiencias al Gobierno de Indonesia (prueba documental IDN-7), página 4). En el informe de verificación también se indicó que, durante la inspección *in situ* realizada del 1 al 4 de abril de 2019, la Comisión preguntó al Gobierno de Indonesia "por qué PTPN no respondió al apéndice B y el minicuestionario, pese a ser un proveedor de aceite de palma en bruto de propiedad estatal" (informe de verificación correspondiente al Gobierno de Indonesia (prueba documental EU-46 (ICC)), página 3).

⁴²⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 513, 523, 526 y 531; y respuesta de Indonesia a la pregunta 88 del Grupo Especial, página 52. Véase también el Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 142.

- a. que la Comisión efectivamente formuló una determinación en relación con los proveedores independientes de aceite de palma en bruto sobre la base de los hechos de que tenía conocimiento⁴²⁶;
- b. que la Comisión lo hizo *por el motivo de que* el Gobierno de Indonesia —al que la Comisión consideraba responsable de asegurarse de que los proveedores de aceite de palma en bruto presentaran respuestas completas al apéndice B de sus respectivos cuestionarios— no cumplió esa "responsabilidad"; y
- c. que la Comisión no pudo razonablemente haber considerado el supuesto incumplimiento de esta "responsabilidad" por el Gobierno de Indonesia como uno de los tres motivos alternativos previstos en el artículo 12.7 que deben existir para que un recurso a los hechos de que se tenga conocimiento sea válido.

7.247. Examinamos cada una de estas premisas consecutivamente. Consideramos que es útil recordar, como se indica en el párrafo 7.224 *supra*, que el artículo 12.7 del Acuerdo SMC permite a una autoridad investigadora formular "determinaciones [...] sobre la base de los hechos de que se tenga conocimiento". Sin embargo, una determinación podría formularse válidamente sobre esa base únicamente en circunstancias en las que se exista al menos uno de tres motivos alternativos, a saber, cuando "un Miembro interesado o una parte interesada niegue el acceso a la información necesaria o no la facilite dentro de un plazo prudencial o entorpezca significativamente la investigación". En consecuencia, cualquier determinación formulada sobre la base de los hechos de que se tenga conocimiento en casos en los que no exista ninguno de estos tres motivos alternativos sería incompatible con el artículo 12.7 del Acuerdo SMC. Las tres premisas en las que dividimos la alegación de Indonesia corresponden a diversos elementos del artículo 12.7 del Acuerdo SMC.

7.4.6.3.2.1 ¿Recurrió la Comisión a los hechos de que tenía conocimiento con respecto a información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto?

7.248. En esta sección determinamos si, como cuestión de hecho, en sus Reglamentos provisional y definitivo la Comisión formuló "determinaciones" en relación con los proveedores independientes de aceite de palma en bruto sobre la base de los hechos "de que [...] ten[ía] conocimiento" (en otras palabras, si la Comisión recurrió a los hechos de que tenía conocimiento con respecto a información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto). Comenzamos señalando que las constataciones de la Comisión relativas a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto se centraron en la cuestión de si esos proveedores estaban ajustando sus precios del aceite de palma en bruto a los precios de PTPN debido a la supuesta encomienda y orden del Gobierno de Indonesia a esos proveedores. La Comisión afirmó lo siguiente:

Dada la falta de cooperación de los proveedores de aceite de palma en bruto, y sobre la base de los elementos recogidos en el Reglamento provisional, la Comisión consideró que existen pruebas significativas que demuestran que el Gobierno de Indonesia ha encomendado u ordenado a los proveedores de este producto que suministren aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada con miras a alcanzar los objetivos estratégicos de los poderes públicos indonesios de promover el desarrollo de la industria del biodiésel.⁴²⁷

7.249. Observamos que la Comisión hizo referencia a la falta de cooperación de los proveedores de aceite de palma en bruto al llegar a la conclusión expuesta *supra*. La Comisión también afirmó que había llegado a la conclusión de que los proveedores independientes de aceite de palma en bruto ajustaban sus precios a los fijados por PTPN para cumplir los objetivos políticos del Gobierno de Indonesia "[p]uesto que los proveedores de aceite de palma en bruto no proporcionaron suficiente información en sentido contrario".⁴²⁸ La Comisión observó que "no se disponía de *pruebas directas* sobre el modo en que los suministradores de aceite de palma en bruto fijaban sus precios"⁴²⁹ y que la Comisión "no pudo extraer ninguna conclusión" a este respecto de las respuestas presentadas por los proveedores pertinentes de aceite de palma en bruto debido a varias deficiencias en esas

⁴²⁶ También nos referimos a esto como un *recurso a los hechos de que se tenía conocimiento con respecto a información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto*.

⁴²⁷ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 134.

⁴²⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 137.

⁴²⁹ Sin resalte en el original.

respuestas.⁴³⁰ La Comisión trató "la falta de cooperación del Gobierno de Indonesia y de los proveedores de aceite de palma en bruto" como "un indicio más de que dichos proveedores están actuando conforme a las órdenes de los poderes públicos indonesios en beneficio de los productores de biodiésel".⁴³¹ A nuestro juicio, esos aspectos de los Reglamentos provisional y definitivo de la Comisión indican claramente que la Comisión formuló la determinación de que los proveedores de aceite de palma en bruto fijaban sus precios influidos por el Gobierno de Indonesia sobre la base de los hechos de que tenía conocimiento. En otras palabras, la Comisión recurrió a los hechos de que tenía conocimiento en relación con información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto.

7.250. Las comunicaciones de la propia Unión Europea confirman esta interpretación. La Unión Europea explica que la Comisión necesitaba información sobre los proveedores independientes de aceite de palma en bruto a través del cuestionario del apéndice B para "evaluar si los proveedores de aceite de palma en bruto actuaron como operadores racionales del mercado"⁴³², "comprender adecuadamente cómo funcionaba el mercado de aceite de palma en bruto"⁴³³ y "entender la dinámica del mercado de aceite de palma directamente de los proveedores de aceite de palma en bruto".⁴³⁴ La Unión Europea indica explícitamente que había "lagunas" en la información necesaria debido a la insuficiencia de las respuestas de los proveedores de aceite de palma en bruto, y que la Comisión utilizó "la información de que tenía conocimiento" para colmar la "laguna probatoria" resultante.⁴³⁵ Las explicaciones de la Unión Europea confirman que la Comisión recurrió a los hechos de que tenía conocimiento con respecto a información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto.

7.251. Observamos que el hecho de que los proveedores independientes de aceite de palma en bruto no fueran partes interesadas en la investigación subyacente no afecta a esta conclusión.⁴³⁶ Como han explicado grupos especiales anteriores (y coincidimos con ellos), en situaciones en las que una autoridad no utiliza la información presentada por la parte interesada a la que se solicitó esa información (por ejemplo, debido a la presentación incompleta o tardía de la información solicitada), la única posibilidad para que la autoridad colme las lagunas en la información creadas por la consiguiente falta de "información necesaria" es aplicar los hechos de que tenga conocimiento en el sentido del artículo 12.7 del Acuerdo SMC.⁴³⁷ En este caso, la Comisión solicitó que el Gobierno de Indonesia asegurara la presentación de determinada información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto, pero no recibió esa información.⁴³⁸ Como reconoce la propia Unión Europea, la Comisión colmó las "lagunas" resultantes en la información necesaria utilizando la "información de que tenía conocimiento". A nuestro juicio, esto no representa sino un recurso a los hechos de que se tenía conocimiento en relación con información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto.

7.252. Por lo tanto, sobre la base de lo anterior, constatamos que la Comisión sí recurrió a los hechos de que tenía conocimiento en relación con información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto. A continuación examinamos si la Comisión recurrió a los hechos de que tenía conocimiento *por el motivo* de que el Gobierno de Indonesia no se aseguró de la presentación de información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto.

⁴³⁰ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 143 y 148.

⁴³¹ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 143.

⁴³² Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 88 del Grupo Especial, párrafo 278.

⁴³³ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 88 del Grupo Especial, párrafo 282.

⁴³⁴ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 88 del Grupo Especial, párrafo 285.

⁴³⁵ Respuestas de la Unión Europea a las preguntas 89, párrafo 295, y 90, párrafos 306-307, del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 478 y 481.

⁴³⁶ Observamos también a este respecto que el análisis que hacemos en la sección 7.4.6.3.2.2 pone de manifiesto que el motivo por el que la Comisión recurrió a los hechos de que tenía conocimiento no fue que los proveedores independientes de aceite de palma en bruto propiamente dichos no cooperaran como partes interesadas, sino que el Gobierno de Indonesia no cumpliera su "responsabilidad" de asegurar la presentación de información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto.

⁴³⁷ Informes de los Grupos Especiales, *CE - Salmón (Noruega)*, párrafo 7.348; y *Corea - Barras de acero inoxidable*, apelado el 22 de enero de 2021, párrafo 7.194.

⁴³⁸ Véanse los párrafos 7.255-7.258.

7.4.6.3.2.2 ¿Recurrió la Comisión a los hechos de que tenía conocimiento por el motivo de que supuestamente el Gobierno de Indonesia no se aseguró de la presentación de información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto?

7.253. En esta sección determinamos, a la luz de los Reglamentos provisional y definitivo, si Indonesia presupone correctamente que la Comisión recurrió a los hechos de que tenía conocimiento con respecto a la información relativa a los proveedores de aceite de palma en bruto *por el motivo de que* el Gobierno de Indonesia no se aseguró de la presentación de información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto. La Unión Europea considera que Indonesia supone erróneamente que la Comisión recurrió a los hechos de que tenía conocimiento en relación con información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto *debido a* que supuestamente el Gobierno de Indonesia no se aseguró de que los proveedores independientes de aceite de palma en bruto presentaran la información solicitada.⁴³⁹ La Unión Europea afirma en cambio que el hecho de que el Gobierno de Indonesia no proporcionara información *concerniente a PTPN* fue *la base* que permitió a la Comisión colmar las lagunas probatorias con respecto a información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto.⁴⁴⁰ Según la Unión Europea, después de que el Gobierno de Indonesia no facilitara la información necesaria sobre PTPN, la Comisión se vio "en una situación en la que tuvo que recurrir a los hechos de que tenía conocimiento". La Unión Europea aduce que el artículo 12.7 permitía a la Comisión colmar también "las lagunas causadas por la falta de cooperación adicional y separada de otras entidades a las que [la Comisión] solicitó información".⁴⁴¹

7.254. No estamos de acuerdo con la caracterización de los acontecimientos que hace la Unión Europea. Consideramos que únicamente la omisión por parte del Gobierno de Indonesia de facilitar información necesaria *relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto* podía haber sido la base sobre la que la Comisión recurriera a los hechos de que tenía conocimiento en relación con información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto, y no la omisión por parte del Gobierno de Indonesia de facilitar información necesaria *relativa a PTPN*. De hecho, la propia formulación de su argumento por la Unión Europea presupone la existencia de "una falta de cooperación adicional y separada" en relación con los proveedores independientes de aceite de palma en bruto. Sin una "falta de cooperación adicional y separada" en relación con los proveedores independientes de aceite de palma en bruto, no vemos de qué modo la Comisión podía haber aplicado los hechos de que tenía conocimiento con respecto a la información concerniente a esas entidades solo por el motivo consistente en una falta de cooperación no relacionada de PTPN.

7.255. Observamos también que determinadas declaraciones de la Comisión revelan que la Comisión, como cuestión de hecho, esperaba más del Gobierno de Indonesia que la mera transmisión del cuestionario del apéndice B a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto. En el considerando 96 del Reglamento Provisional, la Comisión señala lo siguiente:

La falta de cooperación suficiente no permitió a la Comisión recabar toda la información que consideraba pertinente para sus conclusiones en la presente investigación. Más concretamente, la Comisión *no pudo obtener de los poderes públicos de Indonesia* información sobre el mercado del aceite de palma *basada en la información directa proporcionada por los proveedores de aceite de palma en bruto* ni dispone de información completa sobre el papel de PTPN en este mercado por lo que se refiere a la industria del biodiésel.⁴⁴²

7.256. En este pasaje, la Comisión afirma que "no pudo obtener de los poderes públicos de Indonesia [...] información directa proporcionada por los proveedores de aceite de palma en bruto". La Comisión, en sus propias palabras, no solo esperaba que el Gobierno de Indonesia remitiera el apéndice B de los cuestionarios a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto, sino que también esperaba obtener del Gobierno de Indonesia información sobre esos proveedores. Esta interpretación también se ve reforzada por el considerando 159 del Reglamento definitivo, donde se afirma lo siguiente:

⁴³⁹ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 471.

⁴⁴⁰ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 90 del Grupo Especial, párrafo 307; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 481.

⁴⁴¹ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 90 del Grupo Especial, párrafo 307.

⁴⁴² Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 96 (sin resalte en el original).

La Comisión también indicó que los cuestionarios enviados a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto formaban parte de un cuestionario dirigido al Gobierno de Indonesia y, por lo tanto, la responsabilidad de coordinar, recopilar y garantizar e[l] envío puntual de las respuestas completas recaía íntegramente en los poderes públicos indonesios.⁴⁴³

7.257. Como destaca la Unión Europea, el pasaje citado figura en relación con la cuestión de si la Comisión había enviado a determinados proveedores de aceite de palma en bruto, que no habían presentado "versiones abiertas" de sus respuestas, recordatorios para que lo hicieran. Sin embargo, consideramos que la declaración revela no obstante que la Comisión esperaba que el Gobierno de Indonesia hiciera algo más que limitarse a transmitir el cuestionario del apéndice B a los proveedores pertinentes. Antes bien, a juicio de la Comisión, recaía en el Gobierno de Indonesia "la responsabilidad de coordinar, recopilar y garantizar e[l] envío puntual de las respuestas completas".

7.258. Por lo tanto, las declaraciones de la Comisión examinadas *supra* revelan que la Comisión consideró al Gobierno de Indonesia responsable de la falta de la información solicitada a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto. Por consiguiente, esas declaraciones también demuestran que la Comisión recurrió a los hechos de que tenía conocimiento con respecto a información faltante relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto *debido a que supuestamente el Gobierno de Indonesia no se aseguró* de que los proveedores independientes de aceite de palma en bruto presentaran la información solicitada.

7.4.6.3.2.3 ¿Incurrió en error la Comisión al recurrir a los hechos de que tenía conocimiento por el motivo de que el Gobierno de Indonesia no se aseguró de la presentación de información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto?

7.259. Al examinar la tercera premisa, determinamos si la Comisión podría razonablemente haber considerado el supuesto incumplimiento de esta "responsabilidad" por el Gobierno de Indonesia como uno de los tres motivos previstos en el artículo 12.7 del Acuerdo SMC, de modo que su recurso a los hechos de que se tenga conocimiento sería válido. Indonesia sostiene que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 12.7 del Acuerdo SMC al recurrir a los hechos de que tenía conocimiento por el motivo de que supuestamente el Gobierno de Indonesia no se aseguró de la presentación de información relativa a entidades que eran independientes del Gobierno de Indonesia.⁴⁴⁴ Según Indonesia, la Comisión debería haber recabado directamente la información que necesitaba de los proveedores independientes de aceite de palma en bruto en lugar de atribuir erróneamente esa responsabilidad al Gobierno de Indonesia.⁴⁴⁵ Indonesia sostiene que, al remitir el apéndice B de los cuestionarios a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto, Indonesia cumplió su obligación y no hay culpa alguna por parte del Gobierno de Indonesia debido a las deficiencias en las respuestas.⁴⁴⁶ A juicio de Indonesia, la Comisión no tenía por lo tanto base alguna para recurrir a los hechos de que tenía conocimiento en esas circunstancias.

7.260. La Unión Europea aduce que, en ausencia de la información pertinente, la Comisión tenía derecho a recurrir a los hechos de que tenía conocimiento para evitar una situación en la que la investigación se veía obstaculizada por la falta de esa información, aun cuando la información se refiriera a entidades que no son propiedad del Gobierno de Indonesia.⁴⁴⁷ Como indica acertadamente la Unión Europea, la posibilidad de recurrir a los hechos de que se tenga conocimiento de conformidad con el artículo 12.7 del Acuerdo SMC tiene por objeto permitir a las autoridades investigadoras suplir la falta de la información necesaria para completar la investigación. Sin embargo, el artículo 12.7 no permite el recurso a los hechos de que se tenga conocimiento en todas las situaciones concebibles en que a una autoridad investigadora le pueda faltar información necesaria para la determinación. Más bien, como cuestión de derecho, una autoridad investigadora solo puede recurrir a los hechos de que tenga conocimiento si demuestra positivamente la existencia de alguna de las tres situaciones previstas en el artículo 12.7 del Acuerdo SMC. Señalamos, a este

⁴⁴³ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 159.

⁴⁴⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 523, 526 y 531; y respuesta de Indonesia a la pregunta 88 del Grupo Especial.

⁴⁴⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 528 y 531-532.

⁴⁴⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 527 y 530; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 293 y 296.

⁴⁴⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 1012-1013.

respecto, las siguientes constataciones del grupo especial encargado del asunto *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*:

Hemos determinado *supra* que el párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC limita las circunstancias en las que una autoridad investigadora puede recurrir a los hechos de que tenga conocimiento a aquéllas en las que una parte interesada "niegue el acceso a la información necesaria o no la facilite dentro de un plazo prudencial o entorpezca significativamente la investigación". El Acuerdo SMC no contempla ninguna otra posibilidad; por ejemplo, cuando una autoridad investigadora no se apercibe hasta una etapa muy tardía de la investigación de que necesita información que no pidió en el curso de la investigación y que es indispensable para sus determinaciones definitivas en materia de subvención o de daño.⁴⁴⁸

7.261. En informes de grupos especiales anteriores se ofrecen ejemplos de situaciones en las que una autoridad no puede recurrir a los hechos de que tenga conocimiento, incluso a falta de la información "necesaria". El grupo especial que entendió en el asunto *Estados Unidos - Papel estucado o cuché (Indonesia)* señaló que, si "factores externos fuera del control" de una parte interesada le impiden facilitar la información necesaria, una autoridad investigadora no podría haber concluido razonablemente que esa parte no cooperó.⁴⁴⁹ En la diferencia *Corea - Barras de acero inoxidable*, el grupo especial, como varios otros, observó que si no se informa a una parte interesada de la información que se necesita de ella, "no cabe decir plausiblemente que esta 'n[egó] el acceso a la información necesaria o no la facilit[ó]'" .⁴⁵⁰ Los grupos especiales anteriores han señalado también que el hecho de que un Miembro interesado/una parte interesada no coopere solo da lugar a las consecuencias previstas en el artículo 12.7 si la propia autoridad investigadora actuó de manera razonable, objetiva e imparcial.⁴⁵¹

7.262. Por lo tanto, la cuestión que tenemos ante nosotros al determinar si el recurso de la Comisión a los hechos de que tenía conocimiento cumplió lo dispuesto en el artículo 12.7 no es simplemente si la Comisión carecía de la información necesaria para la determinación. La cuestión es, en cambio, si en las circunstancias del asunto, la Comisión estableció objetivamente que el Gobierno de Indonesia "n[egó] el acceso a la información necesaria o no la facilit[ó] dentro de un plazo prudencial o entorpe[ció] significativamente la investigación", de modo que la Comisión podía recurrir debidamente a los hechos de que tenía conocimiento.⁴⁵² Concretamente, debemos determinar si la ausencia de respuestas completas al cuestionario del apéndice B de los proveedores pertinentes de aceite de palma en bruto podría haber llevado razonablemente a una autoridad investigadora objetiva e imparcial a sostener que el Gobierno de Indonesia no facilitó la información necesaria o entorpeció significativamente la investigación.

7.263. Según Indonesia, la respuesta es negativa. Indonesia afirma que remitió el apéndice B de los cuestionarios a los proveedores pertinentes de aceite de palma en bruto y presentó a la Comisión los registros postales pertinentes como prueba de ello.⁴⁵³ Indonesia afirma que el hecho de que varios proveedores independientes de aceite de palma en bruto enviaran su respuesta a la Comisión (aunque esas respuestas no fueran, a juicio de la Comisión, plenamente satisfactorias) demuestra que el Gobierno de Indonesia cooperó con la Comisión al remitir debidamente el cuestionario del

⁴⁴⁸ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 16.16.

⁴⁴⁹ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Papel estucado o cuché (Indonesia)*, párrafo 7.115. Aunque el grupo especial formuló esta constatación en relación con el párrafo 7 del Anexo II del Acuerdo Antidumping, el principio que expuso el grupo especial es no obstante pertinente para la cuestión que tenemos ante nosotros.

⁴⁵⁰ Informe del Grupo Especial, *Corea - Barras de acero inoxidable*, apelado el 22 de enero de 2021, párrafos 7.188 y 7.196. Véanse también los informes de los Grupos Especiales, *México - Medidas antidumping sobre el arroz*, nota 211; *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafos 16.9, 16.15 y 16.16; y *China - GOES*, párrafos 7.447-7.448.

⁴⁵¹ Informes de los Grupos Especiales, *Marruecos - Acero laminado en caliente (Turquía)*, párrafo 7.92; y *Guatemala - Cemento II*, párrafo 8.251.

⁴⁵² Observamos también en este punto que los proveedores independientes de aceite de palma en bruto no eran partes interesadas, y que ambas partes opinan que la falta de cooperación de esos proveedores propiamente dichos no fue, ni podría haber sido, la base para recurrir a los hechos de que se tenía conocimiento (respuesta de la Unión Europea a la pregunta 89, párrafo 294, y a la pregunta 90, párrafos 304-305, del Grupo Especial; segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 456 y 470; y respuesta de Indonesia a la pregunta 89 del Grupo Especial, página 53).

⁴⁵³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 527.

apéndice B.⁴⁵⁴ Indonesia sostiene que, en la medida en que hubiera defectos en las respuestas recibidas y/o respuestas faltantes, no cabe sostener razonablemente que el Gobierno de Indonesia no cooperó con la Comisión sobre esa base, ya que el Gobierno de Indonesia no tiene competencias en relación con los proveedores independientes de aceite de palma en bruto.⁴⁵⁵ Según Indonesia, la propia Comisión debería haber recabado directamente la información de esas entidades.⁴⁵⁶

7.264. Observamos que nada de lo dispuesto en el artículo 12.7 del Acuerdo SMC excluye *a priori* la posibilidad de que una autoridad investigadora exija legítimamente a un Miembro interesado o a una parte interesada que presente información relativa a otra entidad. De hecho, el grupo especial encargado del asunto *Corea - Determinado papel* no estaba convencido por la afirmación de Indonesia (en aquella diferencia) de que, como los exportadores investigados tuvieron dificultades para obtener la información solicitada relativa a una entidad que no controlaban, el recurso de la autoridad a los hechos de que tenía conocimiento fue indebido. El grupo especial observó que había "un alto grado de coincidencia entre los propietarios y administradores" de los exportadores investigados y la entidad acerca de la cual se solicitó la información. El grupo especial también observó que, aunque los exportadores investigados manifestaron que no podían obligar a la entidad pertinente a facilitar la información solicitada, pudieron a pesar de ello hacerlo en una etapa posterior.⁴⁵⁷

7.265. Reconocemos que los hechos del presente asunto y los del asunto *Corea - Determinado papel* no son idénticos. Aquel asunto se refería a entidades con propietarios coincidentes, mientras que este asunto se refiere al Gobierno de Indonesia y a entidades independientes. No obstante, las constataciones del grupo especial en aquel asunto ilustran que una autoridad investigadora puede pedir legítimamente a un Miembro interesado o una parte interesada, en función de las circunstancias, que proporcione información sobre una entidad que no sea él mismo o ella misma. Compartimos esa opinión. Señalamos además que varios terceros en la presente diferencia comparten también esa opinión.⁴⁵⁸ Consideramos por lo tanto, en consonancia con el artículo 12.7, que a la Comisión no le estaba vedado *a priori* tratar de obtener del Gobierno de Indonesia información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto. Sin embargo, la cuestión de si el supuesto hecho de que el Gobierno de Indonesia no proporcionase esa información podía ser una base válida para la aplicar los hechos de que se tenía conocimiento es una cuestión distinta.

7.266. A nuestro juicio, esa cuestión depende de si la naturaleza de la información solicitada era tal que el Gobierno de Indonesia podía haberla obtenido razonablemente.⁴⁵⁹ También consideramos pertinentes la cuestión de si el Gobierno de Indonesia hizo esfuerzos razonables para obtener la información solicitada y la cuestión de si el Gobierno de Indonesia puso en conocimiento de la Comisión cualesquiera dificultades que entrañara obtener esa información. Observamos asimismo en este contexto que, en el asunto *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, el Órgano de Apelación constató que el USDOC había actuado de manera incompatible con el artículo 6.8 del Acuerdo Antidumping al recurrir a los hechos de que tenía conocimiento por el motivo de que una parte interesada no había presentado información relativa a una entidad distinta. Al formular esa constatación, el Órgano de Apelación observó que la información solicitada "no era conocida por la [parte interesada a la que se pidió esa información] ni estaba en su poder". El Órgano de Apelación también señaló que la información se refería a las operaciones de, y solo era conocida por, una

⁴⁵⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 530.

⁴⁵⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 529 y 531.

⁴⁵⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 529 y 531.

⁴⁵⁷ Informe del Grupo Especial, *Corea - Determinado papel*, párrafo 7.51.

⁴⁵⁸ Respuesta de Australia en calidad de tercero a la pregunta 11 del Grupo Especial, párrafo 10; y respuesta de los Estados Unidos en calidad de tercero a la pregunta 11 del Grupo Especial, párrafo 57.

⁴⁵⁹ Los Reglamentos provisional y Reglamento definitivo muestran que la Comisión esperaba que el propio Gobierno de Indonesia recopilara y presentara a la Comisión la información solicitada concerniente a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto, o se asegurara de que los proveedores pertinentes de aceite de palma en bruto presentaran esa información a la Comisión (véanse, por ejemplo, el Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 96, donde la Comisión indica que "no pudo obtener de los poderes públicos de Indonesia" información sobre los proveedores independientes de aceite de palma en bruto; y el Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 159, donde la Comisión afirma que la "responsabilidad de coordinar, recopilar y garantizar e[l] envío puntual de las respuestas completas [de los proveedores independientes de aceite de palma en bruto] recaía íntegramente en los poderes públicos indonesios"). Al indicar si el Gobierno de Indonesia podía haber "obtenido" razonablemente la información solicitada, nos referimos, de manera colectiva e indistinta, a cualquiera de los medios por los cuales la Comisión esperaba que el Gobierno de Indonesia se asegurase de la presentación de la información pertinente.

entidad distinta de la parte interesada a la que se pidió esa información.⁴⁶⁰ Esas consideraciones nos orientarán en nuestro análisis.

7.267. La Unión Europea reconoce que había solicitado la cooperación del Gobierno de Indonesia para recibir información de entidades que eran "independientes" del Gobierno de Indonesia.⁴⁶¹ Observamos que la Unión Europea describe parte de la información solicitada a través del cuestionario del apéndice B como sigue:

El apéndice B incluía solicitudes de información cualitativa sobre los canales y los procesos de venta (preguntas 3 a)- e)), así como de datos cuantitativos sobre los precios del aceite de palma en bruto (pregunta 3 g) y cuadro 5 del minicuestionario adjunto) y sobre la rentabilidad de las ventas de aceite de palma en bruto (preguntas 3 g)- h) y cuadro 6 del minicuestionario adjunto), tanto en el mercado interno como en el de exportación.⁴⁶²

7.268. Esta descripción del alcance de la información solicitada en el cuestionario del apéndice B no es exhaustiva. Sin embargo, el pasaje citado revela que el Gobierno de Indonesia no podía haber obtenido fácilmente gran parte de la información solicitada, como la información comercial relativa a los canales de venta o las ventas de exportación de esos proveedores independientes de aceite de palma en bruto. A este respecto, observamos que la Unión Europea no nos ha presentado ninguna prueba que indique que el Gobierno de Indonesia, con arreglo a su sistema interno, disponía de algún medio para obtener esa información comercial relativa a entidades privadas no vinculadas o para obligar a esas entidades a presentar tal información a la Comisión.

7.269. Además, observamos que las pruebas obrantes en el expediente ponen de manifiesto que el Gobierno de Indonesia informó a la Comisión de que interpretaba que su obligación para con la Comisión se limitaba a remitir el cuestionario a los proveedores pertinentes. La respuesta del Gobierno de Indonesia a la carta de la Comisión en la que se indicaba la intención de esta última de aplicar los hechos de que tenía conocimiento es pertinente:

Como señaló el Gobierno de Indonesia, 12 de [los proveedores de aceite de palma en bruto] respondieron. A pesar de que hizo todo lo posible, el Gobierno de Indonesia no pudo convencer a todos ellos de que respondieran. Sin embargo, en todo caso, el Gobierno de Indonesia realizó una parte sustancial de la labor que es en esencia tarea de la autoridad investigadora (la Comisión Europea).

...

Si, a pesar de todos esos esfuerzos del Gobierno de Indonesia y de las empresas objeto de investigación, el resto de los proveedores [independientes] no respondió al apéndice B ni al minicuestionario, ese supuesto hecho está verdaderamente más allá del control y de las obligaciones del Gobierno de Indonesia. El Gobierno de Indonesia no tiene competencias en relación con esos proveedores [independientes] y no debe imputarse o crearse culpa alguna por parte del Gobierno de Indonesia cuando no existe ninguna. Las alegaciones implícitas a este respecto relativas al Gobierno de Indonesia carecen de fundamento.⁴⁶³

7.270. Por lo tanto, el Gobierno de Indonesia informó a la Comisión sobre sus opiniones en cuanto al alcance limitado de su responsabilidad y puso en conocimiento de la Comisión que "no tiene competencias en relación con esos proveedores independientes" y por consiguiente facilitar sus respuestas al cuestionario del apéndice B "está verdaderamente más allá del control" del Gobierno de Indonesia. Observamos que la Unión Europea no ha presentado ninguna prueba obrante en el

⁴⁶⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Acero laminado en caliente*, párrafo 105.

⁴⁶¹ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 459; y respuesta de la Unión Europea a la pregunta 120 del Grupo Especial, párrafo 113.

⁴⁶² Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 88 del Grupo Especial, párrafo 281.

⁴⁶³ Respuesta del Gobierno de Indonesia a la carta de la Comisión de 22 de mayo de 2019 (prueba documental IDN-6 (ICC)), páginas 4-5. El 14 de marzo de 2019, también indicó en su respuesta a la carta de deficiencias de la Comisión que "el Gobierno de Indonesia ha cumplido su obligación de remitir el apéndice B y los minicuestionarios a los proveedores indonesios pertinentes de aceite de palma en bruto" (respuesta del Gobierno de Indonesia a la carta de deficiencias (prueba documental IDN-8 (ICC)), página 9).

expediente que contradiga la posición claramente articulada del Gobierno de Indonesia de que los proveedores independientes de aceite de palma en bruto estaban más allá de su control.

7.271. Observamos también que las partes no discuten que el Gobierno de Indonesia proporcionó los registros postales que demuestran el envío del cuestionario del apéndice B a los proveedores pertinentes de aceite de palma en bruto. La Unión Europea afirma que, si bien el Gobierno de Indonesia alegó que había intentado ponerse en contacto con los proveedores por teléfono y visitar sus instalaciones para avisarles del cuestionario de la Comisión, el Gobierno de Indonesia no presentó pruebas que demostraran que efectivamente había realizado tales esfuerzos.⁴⁶⁴ Sin embargo, consideramos que los registros postales del envío del cuestionario demuestran la cooperación del Gobierno de Indonesia al "remitir" el cuestionario del apéndice B a los proveedores pertinentes. También coincidimos con Indonesia en que el hecho de que varios proveedores de aceite de palma en bruto presentaran respuestas (aunque incompletas en determinados aspectos) a la Comisión confirma que el Gobierno de Indonesia había logrado poner el cuestionario en conocimiento de algunos de los proveedores.

7.272. La Unión Europea mantiene que el Gobierno de Indonesia no hizo todo lo que estaba a su alcance para cooperar con la Comisión en relación con los proveedores independientes de aceite de palma en bruto, ya que presentó pruebas *relativas a PTPN* "en una etapa sumamente tardía".⁴⁶⁵ Observamos, sin embargo, que las actuaciones del Gobierno de Indonesia en relación con PTPN son un asunto completamente distinto de las actuaciones del Gobierno de Indonesia en relación con los proveedores independientes de aceite de palma en bruto. PTPN es una entidad de propiedad estatal. La Comisión constató que PTPN estaba bajo el control del Gobierno de Indonesia. Por consiguiente, la Comisión podría haber esperado que el Gobierno de Indonesia desempeñara un papel más importante en relación con la respuesta de PTPN al cuestionario del apéndice B. Sin embargo, la Comisión no podía haber esperado razonablemente lo mismo del Gobierno de Indonesia con respecto a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto. Así pues, aunque cabía considerar razonablemente que el Gobierno de Indonesia no había cooperado en medida suficiente con la Comisión en relación con PTPN, eso por sí solo no significa que cupiera considerar de manera análoga que el Gobierno de Indonesia no había cooperado en relación con los proveedores independientes de aceite de palma en bruto.

7.273. La Unión Europea afirma que "el Gobierno de Indonesia no tomó todas las medidas que razonablemente podía haber adoptado para recabar respuestas de otros proveedores de aceite de palma en bruto".⁴⁶⁶ En respuesta a nuestra pregunta en la que se invitaba a la Unión Europea a aclarar qué medidas podía haber adoptado el Gobierno de Indonesia a este respecto, la Unión Europea explicó que el Gobierno de Indonesia podía haber enviado a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto "recordatorios" sobre sus respuestas pendientes al cuestionario del apéndice B.⁴⁶⁷ A este respecto, observamos que la Unión Europea no nos señala ninguna comunicación que conste en el expediente en la cual la Comisión solicitara al Gobierno de Indonesia que enviara esos recordatorios. En nuestra opinión, aunque el Gobierno de Indonesia no enviara esos recordatorios, ello no significa que la Comisión pudiera haber concluido razonablemente que el Gobierno de Indonesia no cooperó con la Comisión de una manera que justificara el recurso a los hechos de que tenía conocimiento con respecto a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto.

7.274. La Unión Europea señala también que el cuestionario del apéndice B formaba parte del cuestionario más amplio destinado al Gobierno de Indonesia y sostiene que la Comisión solicitó al Gobierno de Indonesia que remitiera los cuestionarios a los proveedores pertinentes de aceite de palma en bruto, ya que estaba "en mejores condiciones" para ponerse en contacto con numerosos proveedores y obtener una respuesta.⁴⁶⁸ Sin embargo, a nuestro juicio, esto no se transforma automáticamente en y por sí mismo en una obligación del Gobierno de Indonesia de "coordinar, recopilar y garantizar e[l] envío puntual de las respuestas completas". Si por lo demás no cabía esperar razonablemente que el Gobierno de Indonesia obtuviera determinada información, el hecho de que la solicitud de esa información se haga en un cuestionario dirigido al Gobierno de Indonesia

⁴⁶⁴ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 1005-1006.

⁴⁶⁵ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 994.

⁴⁶⁶ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 89 del Grupo Especial, párrafo 302.

⁴⁶⁷ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 120 del Grupo Especial, párrafo 112.

⁴⁶⁸ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 91 del Grupo Especial, párrafo 308; segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 360; y respuesta de la Unión Europea a la pregunta 120 del Grupo Especial, párrafo 111.

carece de importancia. Además, como indicó el grupo especial encargado del asunto *Estados Unidos - Papel supercalandrado*, el hecho de que para una autoridad sea "inoportuno o poco práctico" cumplir las prescripciones del artículo 12.7 no puede alterar las obligaciones consagradas en el Acuerdo sobre la OMC.⁴⁶⁹

7.275. La Unión Europea aduce asimismo que, como el Gobierno de Indonesia utilizó a los proveedores de aceite de palma en bruto como medio de conceder una subvención a los productores de biodiésel, cualquier "carga de presentar información que recaiga en los operadores privados" es el "efecto indirecto de la actuación del Gobierno de Indonesia".⁴⁷⁰ No estamos de acuerdo con la Unión Europea en la medida en que sugiere que la encomienda u orden del Gobierno de Indonesia a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto implica que el Gobierno de Indonesia sería necesariamente responsable de la coordinación, la recopilación y el envío puntual de las respuestas al apéndice B de esos proveedores de aceite de palma en bruto. Para empezar, la Comisión solo podía haber determinado la existencia de encomienda u orden *después* de recopilar y examinar la información pertinente.⁴⁷¹ Lógicamente, no se puede justificar el traslado de la responsabilidad de recopilar información, que por lo demás recae en la autoridad investigadora, al Gobierno investigado, sobre la base de alegaciones de existencia de encomienda u orden antes de que se haya establecido la existencia de cualquier encomienda u orden. Además, la cuestión de si cabría esperar razonablemente que el Gobierno en cuestión obtuviera la información solicitada relativa a entidades independientes seguiría dependiendo de la naturaleza de la información solicitada, no de la naturaleza de una subvención que pueda existir.

7.276. Resumiendo las consideraciones precedentes, consideramos que Indonesia ha demostrado que la Comisión no podía haber esperado razonablemente que el Gobierno de Indonesia obtuviera gran parte de la información solicitada. El Gobierno de Indonesia explicó a la Comisión que su responsabilidad se limitaba a "remitir" el cuestionario del apéndice B a los proveedores pertinentes de aceite de palma en bruto, como había solicitado la Comisión. El Gobierno de Indonesia también aportó pruebas que demostraban que efectivamente había remitido el cuestionario a los proveedores pertinentes, y explicó a la Comisión que garantizar que los proveedores respondieran debidamente estaba más allá de su control. La Unión Europea no ha presentado ninguna prueba que contradiga la posición claramente articulada del Gobierno de Indonesia de que los proveedores independientes de aceite de palma en bruto estaban más allá de su control. La Unión Europea tampoco ha esgrimido ningún otro argumento convincente sobre por qué podría entenderse razonablemente que el Gobierno de Indonesia no facilitó la información necesaria, o entorpeció significativamente la investigación, a falta de respuestas completas de los proveedores independientes de aceite de palma en bruto.

7.277. Por lo tanto, consideramos que la Comisión, en esencia, recurrió a los hechos de que tenía conocimiento sin una base razonable que demostrara que el Gobierno de Indonesia "n[egó] el acceso a la información necesaria o no la facilit[ó]" en relación con los proveedores independientes de aceite de palma en bruto. Por consiguiente, aceptamos la alegación de Indonesia de que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 12.7 del Acuerdo SMC al recurrir a los hechos de que tenía conocimiento con respecto a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto por el motivo de que el Gobierno de Indonesia no se aseguró de la presentación de información relativa a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto.

⁴⁶⁹ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Papel supercalandrado*, párrafos 5.57 y 5.81.

⁴⁷⁰ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 1000-1001.

⁴⁷¹ En sus observaciones sobre el informe provisional, la Unión Europea afirmó que la falta de cooperación de los proveedores independientes de aceite de palma en bruto podía formar parte de las pruebas utilizadas para concluir que habían recibido una encomienda u orden. La Unión Europea aduce que una constatación de la existencia de encomienda u orden puede basarse en pruebas circunstanciales. Observamos a este respecto que, en la medida en que la falta de cooperación de los proveedores independientes de aceite de palma en bruto se utiliza como prueba que establece la existencia de encomienda u orden, esta falta de cooperación solo puede establecerse *después* de que la autoridad investigadora haya tratado de recopilar información de los proveedores independientes de aceite de palma en bruto en primer lugar. Un desplazamiento de la responsabilidad de recopilar información de la autoridad investigadora al Gobierno investigado *ab initio* no puede justificarse sobre la base de la posibilidad de que los proveedores independientes de aceite de palma en bruto no cooperen, al ser abordados por la autoridad, y de que esa falta de cooperación pueda ser utilizada por la autoridad para establecer la existencia de encomienda u orden.

7.4.6.3.3 La cuestión de si la Comisión prescindió indebidamente de información presentada por los proveedores independientes de aceite de palma en bruto

7.278. Indonesia aduce que, al basarse en los hechos de que tenía conocimiento en relación con la política de precios de PTPN y su repercusión en el mercado indonesio de aceite de palma en bruto, la Comisión no tuvo en cuenta información que había sido presentada por otros proveedores de aceite de palma en bruto. Según Indonesia, si la Comisión hubiera formulado constataciones basadas en las respuestas al apéndice B de los proveedores independientes de aceite de palma en bruto (Indonesia hace referencia en particular a las respuestas presentadas por "ocho de los proveedores vinculados de Wilmar"), habría constatado que "la política de precios de PTPN no rebajó los precios del aceite de palma en bruto en el mercado indonesio en su conjunto".⁴⁷² Indonesia afirma que la información presentada por los proveedores pertinentes de aceite de palma en bruto muestra que esos proveedores eran rentables, lo que a su vez demuestra que siguen los precios de PTPN porque dichos precios "se consideran adecuados a la luz de las condiciones reinantes en el mercado y suficientes para obtener beneficios".⁴⁷³

7.279. La Unión Europea aduce que los proveedores pertinentes de aceite de palma en bruto habían presentado muy poca información, y que esa información no explicaba el ajuste de los precios con los precios de PTPN.⁴⁷⁴

7.280. Observamos que la Unión Europea ha afirmado, e Indonesia no lo cuestiona, que de las nueve respuestas al apéndice B de los proveedores de aceite de palma en bruto que figuraban en el expediente de la Comisión, solo tres contenían información sobre la rentabilidad junto con las cuentas auditadas pertinentes.⁴⁷⁵ Indonesia no ha explicado cómo la información sobre la rentabilidad respaldada por las cuentas relativa únicamente a tres proveedores de aceite de palma en bruto podía haber llevado a la Comisión a concluir que "la política de precios de PTPN no rebajó los precios del aceite de palma en bruto en el mercado indonesio en su conjunto"⁴⁷⁶, cuando había en el mercado varios otros proveedores de aceite de palma en bruto cuyos niveles de rentabilidad no se conocían.

7.281. Recordamos que la Comisión concluyó que la actividad de PTPN relacionada con el aceite de palma en bruto no era rentable sobre la base de las cuentas auditadas a nivel de toda la empresa de la propia PTPN correspondientes a los años 2016 y 2017, dado que PTPN no presentó información específica sobre la rentabilidad del aceite de palma en bruto dentro de un plazo prudencial. Indonesia no explica por qué la información relativa a la rentabilidad de otros proveedores de aceite de palma en bruto era más pertinente para determinar si los precios del aceite de palma en bruto de PTPN eran racionales que la información relativa a la rentabilidad global de la propia PTPN. En consecuencia, rechazamos el argumento de Indonesia de que la Comisión prescindió indebidamente de información presentada por los proveedores pertinentes de aceite de palma en bruto.

7.4.7 Conclusión

7.282. Por las razones que exponemos en las secciones 7.4.2-7.4.6 *supra*, constatamos que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 1.1 a) 1) iv) del Acuerdo SMC al determinar que, por medio de un conjunto de medidas, entre las que se incluyen un impuesto a la exportación y un gravamen a la exportación, y al actuar *de facto* como fijador de precios del mercado interno de aceite de palma en bruto, el Gobierno de Indonesia estimuló a los productores nacionales de aceite de palma en bruto a venderlo en el país y encomendó u ordenó de ese modo a los proveedores privados de aceite de palma en bruto que suministraran aceite de palma en bruto a los productores de biodiésel de Indonesia a cambio de una remuneración inferior a la adecuada. Constatamos además que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 1.1 a) 2) y 32.1 del Acuerdo SMC al determinar que el mismo "conjunto" de medidas puede considerarse una forma de "sostenimiento de los ingresos o de los precios" para los productores de biodiésel en el sentido del

⁴⁷² Respuesta de Indonesia a la pregunta 92 del Grupo Especial, página 54; primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 538; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 301.

⁴⁷³ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 299.

⁴⁷⁴ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 485.

⁴⁷⁵ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 88 del Grupo Especial, párrafo 291.

⁴⁷⁶ Respuesta de Indonesia a la pregunta 92 del Grupo Especial, página 54.

artículo 1.1 a) 2) del Acuerdo SMC, lo que constituía una base subsidiaria para establecer que el Gobierno de Indonesia subvenciona a la rama de producción de biodiésel.

7.283. A la luz de estas constataciones, nos abstenemos de pronunciarnos sobre la alegación adicional de Indonesia de que la Comisión incurrió en error en su evaluación, al no establecer que el suministro de aceite de palma en bruto es una función que habitualmente formaría parte de la práctica gubernamental en el ordenamiento jurídico de Indonesia, para cumplir las prescripciones del artículo 1.1 a) 1) iv) del Acuerdo SMC. También nos abstenemos de pronunciarnos sobre las alegaciones adicionales formuladas por Indonesia al amparo de los artículos 1.1 b) y 14 d) del Acuerdo SMC y de los artículos 1.2, 2.1 y 2.4 del Acuerdo SMC en relación con la evaluación del beneficio y la especificidad realizada por la Comisión.

7.284. Además, aceptamos la alegación de Indonesia de que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 12.7 del Acuerdo SMC al recurrir a los hechos de que tenía conocimiento con respecto a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto por el motivo de que supuestamente el Gobierno de Indonesia no se aseguró de la presentación de las respuestas de los proveedores independientes de aceite de palma en bruto al apéndice B. Sin embargo, constatamos que Indonesia no ha establecido que la Comisión actuara de manera incompatible con el artículo 12.7 al recurrir a los hechos de que tenía conocimiento con respecto a la información relativa a PTPN. Indonesia tampoco ha establecido que la Comisión prescindiera indebidamente de toda información presentada por los proveedores independientes de aceite de palma en bruto al formular sus constataciones sobre si PTPN rebajaba los precios del aceite de palma en bruto en Indonesia o de otro modo.

7.5 La determinación de la Comisión de que las importaciones de biodiésel procedentes de Indonesia causan una amenaza de daño importante a los productores de biodiésel de la UE

7.5.1 Introducción

7.285. En la investigación subyacente, la Comisión determinó que las importaciones subvencionadas procedentes de Indonesia causaban una amenaza de daño importante a la rama de producción nacional. La Comisión llegó a esta determinación después de considerar la repercusión de las importaciones indonesias en los precios de los productos nacionales similares, de examinar el estado de la rama de producción nacional, de evaluar algunos factores de amenaza de daño, y de determinar la existencia de una relación causal entre las importaciones objeto de investigación y la amenaza de daño importante.

7.286. Indonesia formula varias alegaciones en relación con las constataciones de la Comisión:

- a. Indonesia alega que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 15.1 y 15.2 del Acuerdo SMC porque no hizo un examen objetivo, basado en pruebas positivas, del efecto de las importaciones supuestamente subvencionadas en los precios de los productores de la UE, y por consiguiente constató indebidamente la existencia de una significativa subvaloración de precios y reducción de precios⁴⁷⁷;
- b. Indonesia alega que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 15.1, 15.4, 15.7 y 15.8 del Acuerdo SMC porque no hizo un examen objetivo, basado en pruebas positivas, de la existencia de una amenaza de daño y de una situación económica frágil de su rama de producción nacional⁴⁷⁸;
- c. Indonesia alega que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 15.1, 15.7 y 15.8 del Acuerdo SMC al concluir que los factores indicados en el artículo 15.7 del Acuerdo SMC podían llevar a la conclusión de la inminencia de nuevas importaciones procedentes de Indonesia que podrían causar daño⁴⁷⁹; y

⁴⁷⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 336.

⁴⁷⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 377.

⁴⁷⁹ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 239.

- d. Indonesia alega que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 15.1, 15.2, 15.5, 15.7 y 15.8 del Acuerdo SMC porque no hizo un examen objetivo, basado en pruebas positivas, de que las importaciones supuestamente subvencionadas estén, por los efectos de las subvenciones, amenazando causar un perjuicio a la rama de producción nacional; y porque la UE no se aseguró de que la amenaza de daño causado a la rama de producción nacional por otros factores, como las importaciones procedentes de la Argentina, no se atribuyera a las importaciones supuestamente subvencionadas.⁴⁸⁰

7.5.2 Alegaciones relativas al examen por la Comisión de la repercusión de las importaciones indonesias en los precios de los productos nacionales similares

7.287. En la investigación de que se trata, la Comisión definió el producto objeto de investigación como biodiésel, en estado puro o incluido en mezclas, originario de Indonesia. El examen de las tendencias pertinentes para la evaluación del daño abarcó el período que va del 1 de enero de 2015 al final del período de investigación, el 30 de septiembre de 2018 (el período considerado).⁴⁸¹ La Comisión también consideró datos posteriores al PI en su análisis del estado de la rama de producción nacional.⁴⁸²

7.288. En la presente sección se examinan las alegaciones de Indonesia que impugnan las determinaciones formuladas por la Comisión en cuanto a la existencia de subvaloración de precios y reducción de precios, su análisis del estado de la rama de producción nacional y su análisis de los factores relacionados con una amenaza de daño y la existencia de una "modificación de las circunstancias" que daría lugar a una situación en la cual la subvención causaría un daño. En esta sección también se abordan las alegaciones de Indonesia relativas al análisis de la relación causal y la no atribución efectuado por la Comisión.

7.5.2.1 Alegaciones relativas al examen por la Comisión de los efectos en los precios

7.289. Indonesia alega que el examen por la Comisión de los efectos de las importaciones indonesias de biodiésel en los precios es incompatible con los artículos 15.1 y 15.2 del Acuerdo SMC. Indonesia formula dos alegaciones principales⁴⁸³:

- a. La Comisión no garantizó la comparabilidad de los precios al examinar el efecto de las importaciones procedentes de Indonesia en los precios de los productos nacionales similares, no estableció la existencia de subvaloración de precios respecto del producto en su conjunto y, por consiguiente, no estableció la existencia de una significativa subvaloración de precios por en virtud de las importaciones indonesias.
- b. La Comisión no hizo un examen objetivo, basado en pruebas positivas, del efecto de las importaciones supuestamente subvencionadas en los precios de los productores de la UE, y por consiguiente constató indebidamente la existencia de una significativa subvaloración de precios y reducción de precios.

7.290. En las siguientes secciones resumimos en primer lugar los elementos de hecho más sobresalientes del examen por la Comisión de los efectos en los precios. Luego exponemos los principales argumentos de las partes con respecto al examen de los efectos en los precios realizado por la Comisión, y después se presenta la evaluación de las alegaciones de Indonesia hecha por el Grupo Especial con arreglo a las normas jurídicas pertinentes.

7.5.2.2 Elementos de hecho de la determinación de la Comisión

7.291. La Comisión observó que el biodiésel puede producirse a partir de diferentes materias primas. El biodiésel producido en Indonesia es principalmente éster metílico de aceite de palma (EMP), derivado del aceite de palma. El biodiésel producido en la Unión Europea es principalmente éster metílico de colza (RME), derivado del aceite de colza, aunque también pueden utilizarse otras materias primas. Tanto el EMP como el EMC son ésteres monoalquílicos de ácidos grasos (FAME),

⁴⁸⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 499.

⁴⁸¹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 13.

⁴⁸² Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 321-341.

⁴⁸³ Solicitud de grupo especial de Indonesia, párrafos 3 a) y b).

pero también tienen propiedades físicas y químicas diferentes, entre otras, puntos de obstrucción filtro frío (POFF) distintos. El POFF es la temperatura a la que un combustible hace que un filtro de combustible se tapone debido a que algunos de sus componentes han empezado a cristalizarse o a gelificarse. De manera general, en el mercado de la UE, los biodiésels se mezclan directamente con diésel mineral, o con otros biodiésels para conseguir un POFF concreto, antes de que se mezclen con diésel mineral para producir el diésel que se vende a los usuarios finales.

7.292. La Comisión determinó que a los consumidores no les importa la materia prima utilizada en la producción de biodiésel, pero exigen un producto que cumpla un nivel mínimo de POFF, que varía en función de la temporada y las condiciones climáticas.⁴⁸⁴ Durante los meses de verano y en las regiones más cálidas, pueden venderse biocombustibles con niveles más elevados de POFF, mientras que en los meses de invierno y en las regiones más frías, se exige un nivel de POFF más bajo.⁴⁸⁵

7.293. La Comisión constató que, debido a su elevado nivel de POFF, el EMP indonesio (POFF +13), normalmente no se mezcla solo con diésel mineral. Normalmente se mezcla primero con otros biodiésels con un POFF más bajo para producir una mezcla intermedia con POFF +5 o POFF 0, y luego se mezcla con diésel mineral.⁴⁸⁶ Cuanto mayor sea el POFF de la mezcla deseado, mayor es el porcentaje de EMP que puede utilizarse en la mezcla de biodiésels.⁴⁸⁷

7.294. La Comisión examinó el efecto de las importaciones de EMP indonesio en los precios del biodiésel en la Unión Europea teniendo en cuenta si durante el período de investigación hubo subvaloración de precios.⁴⁸⁸ La Comisión utilizó tres métodos para examinar la subvaloración de los precios.

7.295. Con arreglo al primer método, la Comisión comparó las importaciones de EMP indonesio (POFF +13) con las ventas de EMP producido en la Unión Europea (POFF +10).⁴⁸⁹ Esta comparación abarcaba alrededor del 20% de todas las ventas realizadas por los productores de la UE incluidos en la muestra.⁴⁹⁰ La comparación arrojó una subvaloración de entre el 6,0% y el 11,6%.⁴⁹¹

7.296. Dado que la comparación con arreglo al primer método solo abarcaba alrededor del 20% de las ventas de los productores de la UE incluidos en la muestra, la Comisión hizo otros dos tipos de comparaciones de precios para evaluar la fiabilidad de su constatación sobre la existencia de subvaloración realizada con arreglo al método 1.⁴⁹²

7.297. Con arreglo al segundo método, la Comisión comparó las importaciones de EMP indonesio (POFF +13) con las ventas de EMP producido en la UE (POFF +10) y el biodiésel vendido por los productores de la UE con un POFF de unos 0 grados⁴⁹³, denominado "FAME0".⁴⁹⁴ Con este fin, los precios de FAME0 se ajustaron a la baja teniendo en cuenta el valor de mercado de la diferencia en las propiedades físicas entre el biodiésel con POFF 0 y el biodiésel con POFF +10.⁴⁹⁵ Esta comparación

⁴⁸⁴ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 289.

⁴⁸⁵ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 289.

⁴⁸⁶ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 290.

⁴⁸⁷ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 291.

⁴⁸⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 285. La Comisión determinó la subvaloración de los precios durante el período de investigación comparando: a) los correspondientes precios medios ponderados por tipo de producto de las importaciones procedentes de los productores indonesios cobrados al primer cliente independiente en el mercado de la UE, establecidos con arreglo al costo, seguro y flete (CIF), con los ajustes oportunos para tener en cuenta los costos de importación; y b) los precios de venta medios ponderados por tipo de producto que los productores de la UE incluidos en la muestra cargaron a clientes no vinculados en el mercado de la Unión.

⁴⁸⁹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 292-295; y Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 234-244.

⁴⁹⁰ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 293.

⁴⁹¹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 292-294; y Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 234.

⁴⁹² Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 295.

⁴⁹³ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 296-297; y Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 245-255.

⁴⁹⁴ Habitualmente, se entiende por FAME0 una mezcla de diversos biodiésels que pueden contener EMP, así como otros biodiésels como el EMC (Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 297).

⁴⁹⁵ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 296. Con este fin, los precios de FAME0 se ajustaron a la baja teniendo en cuenta el valor de mercado de la diferencia en las propiedades

abarcaba el 55% de todas las ventas de la rama de producción de la UE. La comparación arrojó una subvaloración del 7,4%.

7.298. Con arreglo al tercer método, la Comisión comparó las ventas de EMP indonesio (POFF +13) con todas las ventas de biodiésel de los productores de la UE incluidos en la muestra.⁴⁹⁶ Esta comparación arrojó una subvaloración del 17,5%.

7.299. La Comisión consideró que, dado que los tres métodos de comparación mostraban niveles significativos de subvaloración de los precios, las importaciones de EMP indonesio durante el período de investigación se subvaloraron significativamente respecto de las ventas de la rama de producción de la UE.⁴⁹⁷

7.300. La Comisión constató además que la subvaloración de los precios de alrededor del 10% ejercía una significativa presión a la baja sobre los precios.⁴⁹⁸ La Comisión indicó que, "[c]omo consecuencia, la industria de la Unión no pudo mejorar su insatisfactorio margen de beneficio debido a la presión sobre los precios ejercida por cantidades significativas de importaciones subvencionadas a bajo precio en una situación de mercado por lo demás favorable".⁴⁹⁹ Por consiguiente, la Comisión concluyó que las importaciones de EMP indonesio daban lugar a una reducción de los precios.⁵⁰⁰

7.5.2.3 Principales argumentos de las partes

7.301. Indonesia alega que la Comisión constató indebidamente la existencia de una significativa subvaloración de precios y reducción de precios, de manera incompatible con los artículos 15.1 y 15.2 del Acuerdo SMC. Indonesia sostiene que la afirmación de la Comisión de que las importaciones de EMP indonesio tenían un efecto negativo en los precios de los productores de la UE se basaba en cálculos erróneos de la subvaloración de los precios⁵⁰¹, y que la constatación de la reducción de los precios no estaba respaldada por hechos.⁵⁰² Indonesia formula la observación preliminar de que no existe una superposición competitiva directa entre el EMP indonesio (POFF +13) y los biodiésels de la UE con un nivel de POFF más bajo, a saber, el FAME0.⁵⁰³ Indonesia afirma que, en cualquier caso, los efectos en los precios del EMP indonesio en las mezclas con POFF 0 (FAME 0) están limitados por el volumen de EMP que puede incluirse en una mezcla de ese tipo. Indonesia también sostiene que las diferencias en el nivel de POFF repercuten en la comparabilidad de los precios, los usos finales y los usuarios finales, y redundan en una falta de sustituibilidad entre el EMP indonesio y los biodiésels producidos en la UE.⁵⁰⁴ Asimismo, Indonesia sostiene que existe una falta de superposición competitiva entre el EMP indonesio y el EMP producido en la UE, y que no son suficientemente similares porque tienen usos finales diferentes.⁵⁰⁵ Por lo tanto, Indonesia aduce que, en la medida en que las constataciones de la Comisión sobre la subvaloración se basaban en comparaciones de esos productos, la Comisión no garantizó la comparabilidad de los precios y por consiguiente no realizó un examen objetivo de los efectos de las importaciones de EMP indonesio en los precios.

7.302. En lo que respecta a las constataciones de la Comisión sobre la reducción de precios, Indonesia sostiene que las importaciones de EMP indonesio no tuvieron ninguna repercusión en los precios de los productores de la UE entre 2015 y el período de investigación. Antes bien, los precios de los productores de la UE siguieron sus costos.⁵⁰⁶ Indonesia señala asimismo que el volumen de

físicas. Este valor de mercado se evaluó sobre la base de la diferencia de precios entre el FAME10 y el FAME0 en el mercado de la UE.

⁴⁹⁶ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 298-299; y Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 256-257.

⁴⁹⁷ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 300.

⁴⁹⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 328.

⁴⁹⁹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 329.

⁵⁰⁰ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 399 (donde se hace referencia al Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 328).

⁵⁰¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 321.

⁵⁰² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 333-335; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 177.

⁵⁰³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 322.

⁵⁰⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 323-324.

⁵⁰⁵ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 155.

⁵⁰⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 332-333; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 173 y 177-181.

las importaciones de EMP indonesio fue insignificante durante el período inmediatamente anterior al período de investigación.⁵⁰⁷ Además, señala que los productores de la UE en realidad mejoraron su rentabilidad cuando las importaciones de EMP indonesio reingresaron en el mercado de la UE.⁵⁰⁸ Indonesia mantiene que la falta de relación de competencia entre el EMP indonesio y el biodiésel producido en la UE impedía que el primero ejerciera una presión a la baja sobre los precios del segundo en el mercado de la UE.⁵⁰⁹ Además, sostiene que la falta de comparabilidad de los productos no se tuvo en cuenta en el examen de la reducción de precios realizado por la Comisión.⁵¹⁰

7.303. Además, Indonesia afirma que existe un límite del volumen de EMP indonesio que puede utilizarse en las mezclas de biodiésel de la UE debido a la proporción de biodiésel con un POFF más bajo que también debe incluirse en esas mezclas para producir biodiésel POFF0.⁵¹¹ Indonesia mantiene que, en consecuencia, el precio inferior del EMP indonesio se ve neutralizado por el suplemento de precio de los biocombustibles con un POFF más bajo incorporados para producir una mezcla POFF0.⁵¹² Así pues, Indonesia sostiene que el precio del EMP indonesio por sí solo no puede determinar el precio del biodiésel producido en la UE, y que cualquier competencia de precios es resultado del precio global de la mezcla.⁵¹³ En conclusión, Indonesia mantiene que las importaciones de EMP indonesio no tienen fuerza explicativa por lo que respecta a las conclusiones de la Comisión sobre los efectos en los precios de los biocombustibles producidos en la UE.⁵¹⁴

7.304. La Unión Europea sostiene que no existe una correlación clara entre el nivel de POFF y el precio de un biocombustible, y que las supuestas diferencias en los usos finales y los usuarios finales de los biodiésels con distintos niveles de POFF son más complejas de lo que afirma Indonesia.⁵¹⁵ La Unión Europea cuestiona la afirmación de Indonesia de que existe un límite de la cantidad de EMP indonesio que puede incluirse en una mezcla POFF0, que según dice no está respaldada por pruebas.⁵¹⁶ Según la Unión Europea, las pruebas obrantes en el expediente muestran que las mezclas POFF 0 (FAME 0) pueden incluir más de un 20% de EMP y hasta un 50% en función de la mezcla.⁵¹⁷ En ese sentido, la Unión Europea sostiene que los efectos del EMP en los precios de las mezclas de biocombustibles no están limitados a un tope máximo del 20% del volumen.

7.305. Por lo que respecta a las constataciones de reducción de precios, la Unión Europea reconoce que los precios siguieron los costos de la rama de producción de la UE durante el período de investigación. Sin embargo, la Unión Europea mantiene que la rama de producción de la UE no pudo aumentar sus precios durante un período de disminución de los costos, que coincidió con el reingreso de las importaciones de EMP indonesio en el mercado. Por consiguiente, la Unión Europea afirma que no puede excluirse que, en ausencia de las importaciones, la rama de producción de la UE habría podido aumentar sus precios y mejorar su rentabilidad.⁵¹⁸ La Unión Europea también afirma que la rentabilidad de la rama de producción de la UE se mantuvo en niveles de equilibrio durante el período considerado. Asimismo, la Unión Europea sostiene que, a pesar del bajo nivel de las importaciones de EMP indonesio observado durante los tres primeros años del período considerado hasta 2017, el contexto de amenaza de daño implicaba que la Comisión tenía derecho a basarse en la modificación de las circunstancias hacia el final del período de investigación, es decir, 2018, cuando las importaciones de EMP indonesio reingresaron en el mercado de la UE.⁵¹⁹

7.306. La Unión Europea también aduce que la Comisión basó sus constataciones de reducción de precios en múltiples factores, entre ellos el sensibilidad del mercado del biodiésel a los precios, la existencia de una significativa subvaloración de precios y la imposibilidad de la rama de producción

⁵⁰⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 332.

⁵⁰⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 333.

⁵⁰⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 334; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 173.

⁵¹⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 327.

⁵¹¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 325-326.

⁵¹² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 326; segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 174-175; y respuesta de Indonesia a la pregunta 147 del Grupo Especial.

⁵¹³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 325-326.

⁵¹⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 336.

⁵¹⁵ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 560.

⁵¹⁶ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 563.

⁵¹⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 564.

⁵¹⁸ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 571.

⁵¹⁹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 572-575; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 306.

de la UE de aumentar sus precios y mejorar su rentabilidad durante el período de investigación.⁵²⁰ Así pues, la Unión Europea mantiene que la Comisión constató debidamente que, en ausencia de las importaciones de EMP indonesio, la situación de la rama de producción de la UE podría haber mejorado. En consecuencia, la Unión Europea solicita al Grupo Especial que rechace las alegaciones de Indonesia de que el análisis de los efectos en los precios realizado por la Comisión es incompatible con los artículos 15.1 y 15.2 del Acuerdo SMC.

7.5.2.4 La cuestión de si la Comisión examinó objetivamente la existencia de una significativa subvaloración de precios

7.307. El artículo 15.1 del Acuerdo SMC dispone que la determinación de la existencia de daño:

[S]e basará en pruebas positivas y comprenderá un examen objetivo: a) del volumen de las importaciones subvencionadas y del efecto de éstas en los precios de productos similares en el mercado interno y b) de la repercusión consiguiente de esas importaciones sobre los productores nacionales de tales productos.⁵²¹

7.308. La segunda oración del artículo 15.2 dispone, en la parte pertinente, que:

En lo tocante al efecto de las importaciones subvencionadas sobre los precios, la autoridad investigadora tendrá en cuenta si ha habido una significativa subvaloración de precios de las importaciones subvencionadas en comparación con el precio de un producto similar del Miembro importador, o bien si el efecto de tales importaciones es hacer bajar de otro modo los precios en medida significativa[.]

7.309. Observamos que el Órgano de Apelación ha constatado, en el contexto de los artículos 3.1 y 3.2 del Acuerdo Antidumping, que la indagación de la subvaloración de precios exige "una evaluación dinámica de la evolución de los precios y de las tendencias de la relación entre los precios" de las importaciones objeto de investigación y los de los productos similares nacionales a lo largo de todo el período de investigación, que incluye evaluar si los precios de importación y los precios internos varían en la misma dirección o en direcciones contrarias, y si ha habido un aumento súbito y sustancial de los precios internos.⁵²² En *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)*, el Órgano de Apelación expresó la opinión de que la autoridad investigadora no está obligada a demostrar la existencia de subvaloración de precios respecto de cada uno de los tipos de producto objeto de investigación, o con respecto a toda la gama de productos que constituyen el producto nacional similar. No obstante, la autoridad investigadora debe tener en cuenta todas las pruebas pertinentes, incluida, cuando proceda, la participación relativa de cada tipo de producto en el mercado, y no puede descartar pruebas que indiquen que las importaciones objeto de investigación no tienen ningún efecto en los precios internos, o tienen solo un efecto limitado.⁵²³

7.310. Los artículos 15.1 y 15.2 no imponen un método específico para considerar los efectos sobre los precios. Sin embargo, estamos de acuerdo con las constataciones de grupos especiales anteriores y del Órgano de Apelación de que la autoridad investigadora debe garantizar la comparabilidad de

⁵²⁰ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 581-582; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 304.

⁵²¹ No se reproduce la nota de pie de página.

⁵²² Informes del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafo 5.159.

⁵²³ Informes del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafos 5.180-5.181. En la investigación en cuestión, la autoridad investigadora observó que, durante el período objeto de investigación, las importaciones objeto de dumping y las ventas en el mercado interno se concentraban en diferentes segmentos del mercado de tubos sin soldadura (sin costura) de acero inoxidable para altas prestaciones. Si bien la mayoría de las ventas en el mercado interno fueron del grado A, la participación en el mercado mantenida por las importaciones objeto de dumping del grado A fue únicamente del 1,45% durante un año examinado y posteriormente no hubo importaciones objeto de dumping del grado A. Por otra parte, durante el período de investigación, las importaciones objeto de dumping de otros grados (grados B y C) tuvieron una participación en el mercado de alrededor del 90% en sus respectivos segmentos del mercado. Las diferencias de precio entre los grados A, B y C fueron significativas. El Órgano de Apelación señaló que "un examen objetivo [...] de si había habido una significativa subvaloración de precios de las importaciones objeto de dumping en comparación con los precios del producto nacional similar (el cual abarca los tres tipos de producto) debería haber tenido en cuenta las participaciones en el mercado pertinentes de los respectivos tipos de producto".

los precios en virtud de la prescripción de examinar objetivamente el efecto de las importaciones en los precios de los productos similares en el mercado interno.⁵²⁴ Las autoridades investigadoras siguen estando sujetas a la prescripción de llevar a cabo un "examen objetivo" basado en pruebas positivas, con independencia de la manera en que las cuestiones se hayan argumentado durante la investigación.⁵²⁵

7.311. La prescripción de realizar un examen objetivo basado en pruebas positivas establecida en el artículo 15.1 significa que, en la medida en que una comparación de precios forma parte de la metodología utilizada para examinar la subvaloración de precios, la autoridad investigadora debe garantizar la comparabilidad de los precios de los productos objeto de examen. Esto variará en función de las especificidades de cada caso, pero por lo general implicará una consideración de las características de los productos y de su relación de competencia. Además, la autoridad investigadora está obligada a considerar si es necesario ajustar los precios de los productos comparados para garantizar la comparabilidad de los precios.

7.312. La comparabilidad de los precios depende de las características de las transacciones (como el nivel comercial) y de la medida en que las categorías de productos en cuestión compitan entre sí. Las diferencias que pueden poner en cuestión la comparabilidad de los precios incluyen no solo las diferencias de precios, sino también las diferencias distintas de las de precio (como las relativas a las características físicas y los usos) que puedan afectar a la sustituibilidad y la relación de competencia entre las importaciones objeto de investigación y los productos nacionales similares.⁵²⁶ Observamos que el grupo especial que examinó el asunto *China - Medidas antidumping sobre el acero inoxidable (Japón)* constató que la comparabilidad de los precios dependería, entre otras cosas, de la medida en que las categorías de productos en cuestión compitan entre sí, según se vea afectada por las características físicas o de otro tipo de los productos.⁵²⁷ Estamos de acuerdo con esta interpretación y nos orientaremos por ella.

7.313. En la sección siguiente examinaremos la alegación específica de Indonesia de que la Comisión no garantizó la comparabilidad de los precios al examinar los efectos de las importaciones indonesias de EMP sobre los precios.

7.5.2.4.1 La relación entre los métodos de la Comisión para examinar la subvaloración de precios

7.314. Como etapa preliminar, abordaremos las comunicaciones de las partes acerca de la relación entre los tres métodos que utilizó la Comisión para examinar la subvaloración de precios.

7.315. Indonesia aduce que los métodos 2 y 3 no son independientes y simplemente tratan de encubrir la falta de representatividad de la que adolece el método 1, que en sí mismo es incapaz de establecer la existencia de una subvaloración "significativa".⁵²⁸ Además, dado que los tres métodos están intrínsecamente vinculados, Indonesia considera que si el Grupo Especial constata que alguno de los tres métodos es erróneo, la conclusión lógica debe ser que la Comisión no estableció la existencia de una significativa subvaloración de precios respecto del producto en cuestión en su conjunto.⁵²⁹

7.316. En sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial, la Unión Europea confirmó que, en su opinión, la Comisión se basó principalmente en el método 1 para examinar la subvaloración de precios, y que los tres métodos mostraban la existencia de una significativa subvaloración.⁵³⁰ Además, la Unión Europea señaló que cada uno de los tres métodos tenía un "valor independiente

⁵²⁴ Informe del Órgano de Apelación, *China - GOES*, párrafo 200; e informes de los Grupos Especiales, *China - Medidas antidumping sobre el acero inoxidable (Japón)*, párrafo 7.117; y *China - Aparatos de rayos X*, párrafo 7.68.

⁵²⁵ Informe del Órgano de Apelación, *China - GOES*, párrafo 201.

⁵²⁶ Informes de los Grupos Especiales, *China - GOES* párrafo 7.528; *China - Productos de pollo de engorde*, párrafos 7.481-7.483; *China - Medidas antidumping sobre el acero inoxidable (Japón)*, párrafo 7.116; y *China - Aparatos de rayos X*, párrafo 7.50.

⁵²⁷ Informe del Grupo Especial, *China - Medidas antidumping sobre el acero inoxidable (Japón)*, párrafos 7.120-7.122.

⁵²⁸ Respuesta de Indonesia a la pregunta 125 del Grupo Especial.

⁵²⁹ Respuesta de Indonesia a la pregunta 126 del Grupo Especial.

⁵³⁰ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 125 del Grupo Especial, párrafo 114; y observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 125 del Grupo Especial, párrafo 82.

para el examen de los efectos sobre los precios (subvaloración)", por lo que se pueden valorar individualmente por separado.⁵³¹ Asimismo, la Unión Europea señaló que, aunque se constataste que uno de los métodos era incompatible con el Acuerdo SMC, el Grupo Especial podía de todas formas validar el examen de la subvaloración de precios realizado por la Comisión sobre la base de uno o más de los métodos restantes.⁵³²

7.317. Observamos que la Comisión declaró que, dado que la comparación en el marco del método 1 solo abarcaba alrededor del 20% de las ventas de los productores de la UE incluidos en la muestra, hizo comparaciones adicionales de precios en el marco de los métodos 2 y 3 para evaluar la fiabilidad de la constatación sobre la subvaloración formulada con arreglo al método 1.⁵³³ Esto parece indicar que los métodos 2 y 3 eran subsidiarios con respecto al método 1. Es evidente que a la Comisión le preocupaba la proporción de las ventas abarcadas por la comparación en el marco del método 1. De ahí que solo recurriera a los métodos 2 y 3 para validar sus constataciones con respecto al 20% de las ventas de los productores de la UE en relación con el conjunto del mercado de la UE.

7.318. Esto no confirma la existencia de un vínculo intrínseco entre los tres métodos, como indica Indonesia.⁵³⁴ Antes bien, las constataciones formuladas por la Comisión en el marco de los respectivos métodos eran, por un lado, independientes, y, por otro, tenían la finalidad de corroborarse mutuamente. La Comisión utilizó los métodos 2 y 3 "para evaluar la fiabilidad" de la constatación sobre la subvaloración formulada con arreglo al método 1.⁵³⁵ La utilización de métodos adicionales para respaldar y corroborar las constataciones sobre subvaloración de precios formuladas con arreglo al método 1 no indica una debilidad intrínseca del método 1. Según la Comisión, la conclusión sobre la existencia de una significativa subvaloración de precios está respaldada por cada una de las metodologías utilizadas.⁵³⁶ Esto viene a indicar que las pruebas elaboradas en el marco de los métodos adicionales pueden respaldar la conclusión alcanzada en el marco del método 1. Sin embargo, el hecho de que no haya un respaldo corroborativo no hace necesariamente que ese método no sea fiable. Dado que cada método es independiente, estamos de acuerdo con la Unión Europea en que cada uno de los métodos de examen de la subvaloración de precios de la Comisión se podría considerar individualmente por separado y en relación los demás. Por tanto, el Grupo Especial considera que una constatación de incompatibilidad de un método con las prescripciones del Acuerdo SMC no invalidaría automáticamente el examen por la Comisión de la subvaloración de precios.

7.319. Por consiguiente, es apropiado examinar los métodos individualmente para establecer si alguno de esos métodos puede respaldar la constatación de la Comisión de existencia de una significativa subvaloración de precios.

7.5.2.4.2 Comparabilidad de los precios

7.320. Con arreglo al método 1, la Comisión comparó los precios de las importaciones indonesias de EMP (POFF +13) con los precios del EMP producido en la UE (POFF +10). La Comisión observó que la diferencia en los niveles de POFF entre el EMP indonesio y el EMP producido en la UE se debía a la incorporación de un aditivo de bajo costo por los productores de la UE, que a su juicio no justificaba un ajuste.⁵³⁷ Asimismo, la Comisión se abstuvo de hacer ajuste alguno por la supuesta diferencia de precio entre el EMP indonesio y el EMP producido en la UE, al no encontrar pruebas que justificaran esa diferencia.⁵³⁸

⁵³¹ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 125 del Grupo Especial, párrafos 114-116 y 120.

⁵³² Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 126 del Grupo Especial, párrafos 125-126; y observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 126 del Grupo Especial, párrafos 83-84.

⁵³³ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 295.

⁵³⁴ Observamos que la situación difiere en lo que respecta a la consideración de la reducción de los precios que hizo la Comisión.

⁵³⁵ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 295.

⁵³⁶ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 300.

⁵³⁷ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 235.

⁵³⁸ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 241-242.

7.321. Indonesia afirma que el método 1 no tiene en cuenta el hecho de que no hay competencia directa entre el EMP indonesio y el EMP producido en la UE.⁵³⁹ En primer lugar, Indonesia afirma que la Comisión no discute que el EMP indonesio solo se utilizara como insumo de las mezclas de biodiésel. Según Indonesia, la Comisión solo constató que los productores de la UE incluidos en la muestra tenían ventas significativas de EMP puro a refinerías de diésel mineral.⁵⁴⁰ En segundo lugar, Indonesia afirma que no se discute que el EMP de la UE (POFF +10) tiene un POFF menor que el EMP indonesio (POFF +13) (debido a la utilización de un aditivo). Indonesia afirma que su nivel más bajo de POFF significa que el EMP producido en la UE puede mezclarse directamente con el diésel mineral, mientras que el EMP indonesio, con un POFF de 13, no puede serlo.⁵⁴¹ Indonesia afirma que la Comisión no explicó si la comparación de las ventas entre el EMP indonesio y el EMP de la UE se hizo en un nivel de comparación adecuado, dado que el EMP indonesio es un insumo para las mezclas de biodiésel mientras que el EMP producido en la UE se mezcla directamente con diésel mineral.⁵⁴²

7.322. Indonesia aduce además que la Comisión se negó a hacer ajuste alguno por las diferencias de nivel de POFF, que es una característica técnica que afecta a la competencia y produce diferencias de precio entre el EMP indonesio y el EMP producido en la UE. Por tanto, Indonesia aduce que la Comisión no garantizó la comparabilidad de los precios.⁵⁴³

7.323. Indonesia aduce asimismo que las ventas incluidas en la muestra utilizadas en el método 1 no son representativas de la rama de producción de la UE en general y no pueden reflejar de manera adecuada la existencia de una significativa subvaloración.⁵⁴⁴ Indonesia afirma que, en el marco del método 1, la Comisión solo considera el 20% de las ventas totales realizadas por los productores incluidos en la muestra, y que esa proporción probablemente representa las ventas de un único productor de la UE.⁵⁴⁵ Indonesia aduce que ninguna subvaloración establecida sobre la base de esa muestra es representativa de la repercusión de las importaciones de EMP indonesio sobre los precios respecto del producto de que se trata en su conjunto⁵⁴⁶, y tampoco se puede considerar significativa.⁵⁴⁷

7.324. La Unión Europea no está de acuerdo en que no haya competencia directa entre el EMP indonesio y el EMP producido en la UE. La Unión Europea afirma que se constató que el EMP de Indonesia *normalmente* se incluye en mezclas intermedias, por lo que no se excluye la posibilidad de ventas a las refinerías que son usuarios finales.⁵⁴⁸ La Unión Europea sostiene además que los exportadores indonesios competían directamente con la rama de producción de la UE por la venta de EMP a los comerciantes y refinerías de biodiésel⁵⁴⁹, y que al menos un exportador indonesio efectivamente vendía a una empresa que parecía ser una refinería.⁵⁵⁰ La Unión Europea dice que no puede excluirse que el EMP indonesio se vendiera para mezclarlo directamente con diésel mineral.⁵⁵¹

7.325. La Unión Europea sostiene que Indonesia no explica por qué estaría justificado un ajuste entre el EMP de Indonesia (POFF +13) y el EMP de la UE (POFF +10), ni identifica ninguna diferencia real de precio entre los dos productos.⁵⁵² Asimismo, sostiene que aunque hubiera habido que hacer un ajuste en lo relativo al nivel comercial, no habría sido significativo⁵⁵³ y que ningún elemento de las características técnicas del EMP indonesio impide su mezcla directa con el diésel mineral.⁵⁵⁴

⁵³⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 291 y 330; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 140.

⁵⁴⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 291.

⁵⁴¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 293; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 137-142.

⁵⁴² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 292.

⁵⁴³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 294-296.

⁵⁴⁴ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 157-160.

⁵⁴⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 297.

⁵⁴⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 297; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 176.

⁵⁴⁷ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 176.

⁵⁴⁸ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 498.

⁵⁴⁹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 509.

⁵⁵⁰ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 510.

⁵⁵¹ Observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 121 del Grupo Especial, párrafos 45-46.

⁵⁵² Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 519-520.

⁵⁵³ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 512-514; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 283-284.

⁵⁵⁴ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 265.

La Unión Europea afirma que el EMP de Indonesia podía mezclarse directamente con el diésel mineral, ya que su POFF puede reducirse fácilmente de +13 a +10 mediante la incorporación de un aditivo de bajo costo.⁵⁵⁵ Además, la necesidad de un ajuste en función del nivel comercial no se deducía claramente del expediente administrativo de la investigación. Por consiguiente, como ninguna parte interesada reclamó ajuste alguno, la Comisión no estaba obligada a investigar por propia iniciativa si estaba justificado hacer tal ajuste.⁵⁵⁶

7.326. La Unión Europea no discute que el método 1 abarque solo el 20% de las ventas de los productores de la UE incluidos en la muestra, del mismo modo que tampoco discute que solo había un productor nacional incluido en la muestra que produjese y vendiese EMP.⁵⁵⁷ La Unión Europea sostiene, sin embargo, que la autoridad investigadora no está obligada a demostrar la existencia de subvaloración de precios respecto de cada uno de los tipos de producto objeto de investigación o de toda la gama de productos que constituyen el producto nacional similar.⁵⁵⁸ La Unión Europea también sostiene que la cuantía de las ventas examinadas por la autoridad investigadora está limitada por la normativa que rige las investigaciones en materia de subvenciones, que estipula plazos para la conclusión de las investigaciones.⁵⁵⁹ Por último, la Unión Europea sostiene que Indonesia no impugnó la compatibilidad de la muestra seleccionada en la investigación subyacente.⁵⁶⁰ La Unión Europea afirma que Indonesia no hizo referencia a ninguna prueba de que: a) una muestra diferente de productores de la UE habría sido más apropiada para captar más ventas de EMP de la rama de producción nacional; y b) hubiera alguna producción de EMP de la UE que no estuviera comprendida en la muestra.⁵⁶¹

7.327. El punto de partida del argumento de Indonesia es que la comparación fue errónea porque el EMP de Indonesia y el EMP producido en la UE no son comparables, ya que el primero no puede mezclarse directamente con el diésel mineral, mientras que el segundo sí puede serlo. Por tanto, Indonesia aduce que el método 1 compara transacciones de diferentes niveles comerciales. Indonesia sostiene que en el expediente no se hace referencia a ningún lugar del mercado de la UE en el que el biodiésel con un POFF +13, es decir, EMP indonesio, pueda utilizarse directamente con el diésel mineral.⁵⁶² Indonesia afirma también que la necesidad de un ajuste del nivel comercial era evidente sobre la base de las constataciones del grupo especial que se ocupó del asunto *UE - Biodiésel (Indonesia)*, según las cuales la naturaleza del EMP indonesio como insumo también fue una consideración importante al determinar si el EMP indonesio competía con otros tipos de biodiésel.⁵⁶³ En respuesta, la Unión Europea aduce que la necesidad de hacer un ajuste por nivel comercial no resultaba evidente sobre la base del expediente administrativo de la investigación, y que las partes interesadas no solicitaron un ajuste sobre esa base durante la investigación.⁵⁶⁴

7.328. En el Reglamento provisional, la Comisión señaló que el EMP indonesio "normalmente no se mezcla con el gasóleo mineral por sí solo".⁵⁶⁵ Sin embargo, la Comisión aclaró posteriormente en su Reglamento definitivo que "el que el EMP suela mezclarse con otros biodiésel no implica que el EMP no se mezcle directamente con gasóleo mineral".⁵⁶⁶ La Comisión también constató que el EMP producido en la UE (POFF +10) se había vendido directamente a refinerías de diésel mineral.⁵⁶⁷ Sobre la base de esas pruebas, ambas partes están de acuerdo en que el EMP producido en la UE puede mezclarse directamente con diésel mineral.⁵⁶⁸ En lo que no están de acuerdo las partes es en cuanto a si Indonesia ha identificado pruebas obrantes en el expediente de que el EMP (POFF +13)

⁵⁵⁵ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 252-267 y 273-274.

⁵⁵⁶ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 513-514; y observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 121 a) del Grupo Especial, párrafo 42.

⁵⁵⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 521-527.

⁵⁵⁸ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 524.

⁵⁵⁹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 527.

⁵⁶⁰ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 524.

⁵⁶¹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 527.

⁵⁶² Respuesta de Indonesia a la pregunta 53 c) del Grupo Especial.

⁵⁶³ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 152 y 167 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *UE - Biodiésel (Indonesia)*, párrafo 7.158).

⁵⁶⁴ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 513; y observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 121 b) del Grupo Especial, párrafo 48.

⁵⁶⁵ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 290.

⁵⁶⁶ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 228.

⁵⁶⁷ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 228 y 253.

⁵⁶⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 292; y respuesta de la Unión Europea a la pregunta 52 del Grupo Especial, párrafo 124.

nunca se mezclase directamente con diésel mineral. Le corresponde a Indonesia la carga de la prueba de respaldar su afirmación.

7.329. Indonesia sostiene que no hay pruebas de que el EMP indonesio se vendiera directamente para mezclarlo con diésel mineral. Indonesia observa que la Unión Europea no es capaz de citar un solo país en el que se pueda utilizar directamente el EMP indonesio (POFF +13) para mezclarlo con diésel mineral.⁵⁶⁹ La Unión Europea refuta esa afirmación remitiendo a una serie de pruebas documentales⁵⁷⁰ que, según afirma, muestran que el EMP indonesio y el EMP producido en la UE se vendían a los mismos clientes, es decir, a las refinerías de diésel, por lo que es razonable suponer que en realidad el EMP indonesio se estaba mezclando directamente con diésel mineral.⁵⁷¹ La Unión Europea dice que esta suposición está respaldada por el hecho de que el EMP indonesio (POFF +13) puede ajustarse al nivel de POFF del EMP producido en la UE (POFF +10) simplemente incorporando un aditivo de bajo costo.⁵⁷² Indonesia aduce que esta prueba constituye una racionalización *ex post facto*, ya que la Comisión nunca trató de abordar, ni en el Reglamento provisional ni en el Reglamento definitivo, la relación de competencia entre el EMP producido en la UE y el EMP indonesio.⁵⁷³ Asimismo, Indonesia aduce que aunque los exportadores indonesios y los productores de la UE vendieran EMP a los mismos clientes (es decir, comerciantes y refinerías), eso no prueba que esos clientes utilizaran el EMP indonesio y el EMP de la UE del mismo modo.⁵⁷⁴ Ello se debe a que tanto los comerciantes como las refinerías pueden hacer mezclas de diferentes tipos de biodiésel, y al mismo tiempo comprar o vender biodiésel para mezclarlo directamente con diésel mineral.⁵⁷⁵

7.330. En respuesta a las preguntas formuladas por el Grupo Especial, ambas partes ampliaron sus argumentos iniciales con respecto a la posibilidad de mezclar directamente el EMP indonesio con diésel mineral. La Unión Europea hizo hincapié en que el expediente de la investigación no contiene ninguna prueba que respalde la alegación de Indonesia de que no es posible mezclar el EMP indonesio con diésel mineral.⁵⁷⁶ Además, la Unión Europea dice que para cualquier entidad que maximice sus beneficios, resulta lógico mezclar directamente biodiésel más barato, como el EMP, con diésel mineral.⁵⁷⁷ Indonesia respondió que la Comisión nunca evaluó con exactitud cómo se utilizaba en la Unión Europea el biodiésel exportado por los productores indonesios. Para Indonesia, las pruebas documentales de la Unión Europea relativas a esta cuestión solo demuestran que el EMP producido en la UE (POFF +10) se podía mezclar directamente con diésel mineral, pero no prueban eso mismo en lo que respecta al EMP indonesio (POFF +13).⁵⁷⁸

7.331. El Grupo Especial considera que su indagación ha de centrarse en si Indonesia ha establecido, remitiendo a pruebas obrantes en el expediente de la investigación subyacente, que el EMP de Indonesia se utilizó exclusivamente como insumo para mezclas, es decir, que el EMP indonesio nunca se mezcló directamente con diésel mineral en el mercado de la UE. Pese a poner en cuestión las pruebas de la Unión Europea sobre este punto, Indonesia no ha indicado al Grupo Especial ninguna prueba que respalde su afirmación de que el EMP indonesio se utilizó exclusivamente como insumo para mezclas. En este sentido, el momento en que se presentaron las pruebas de la Unión Europea relativas a la venta de EMP indonesio y EMP producido en la UE a las mismas partes quizá tiene menos importancia que la falta de pruebas capaces de respaldar este aspecto clave de la alegación de Indonesia. Es importante señalar que no se ha indicado ninguna prueba obrante en el expediente que reste razonabilidad a la constatación de la Comisión, a saber, el hecho de que el EMP suela mezclarse con otros biodiésels no implica que no se mezcle directamente con diésel mineral.

7.332. Indonesia no está de acuerdo en que el suministro de EMP indonesio a refinerías de las que se sabe que mezclan el EMP de la UE directamente con diésel mineral en el mercado de la UE pruebe

⁵⁶⁹ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 140-141.

⁵⁷⁰ Divulgaciones de cálculos de subvaloración (prueba documental EU-55 (ICC)); información sobre refinerías (prueba documental EU-56 (ICC)); e información sobre comerciantes (prueba documental EU-57 (ICC)).

⁵⁷¹ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 255-267.

⁵⁷² Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 53 del Grupo Especial.

⁵⁷³ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 148.

⁵⁷⁴ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 149.

⁵⁷⁵ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 150.

⁵⁷⁶ Respuesta de la Unión Europea a la 51 del Grupo Especial.

⁵⁷⁷ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 52 del Grupo Especial.

⁵⁷⁸ Respuesta de Indonesia a las preguntas 51, 52 y 53 del Grupo Especial.

que el EMP indonesio también se utilizase de ese modo. Para Indonesia, basta con señalar que el mismo cliente puede efectivamente comprar EMP indonesio y EMP de la UE para fines diferentes.⁵⁷⁹ Sin embargo, esa afirmación no es suficiente para satisfacer la carga de la prueba que incumbe a Indonesia, que la obligaría a demostrar que las refinerías mezclaban exclusivamente EMP indonesio con otros biodiésels. No es suficiente afirmar que las refinerías podían producir mezclas intermedias utilizando EMP indonesio. Ninguna de las partes ha identificado pruebas obrantes en el expediente de la investigación que apunten a la producción de mezclas de biodiésel intermedias en las refinerías que compran tanto EMP indonesio como EMP de la UE.

7.333. El Grupo Especial está de acuerdo con la Unión Europea en que la constatación de la Comisión no excluye la posibilidad de que el EMP indonesio, como el EMP de la UE, pueda mezclarse directamente con diésel mineral.⁵⁸⁰ En sus respuestas a las preguntas formuladas después de la segunda reunión sustantiva, Indonesia reconoce que, teóricamente, el EMP de Indonesia podría mezclarse con diésel mineral, pero afirma que una posibilidad técnica no prueba que haya competencia entre el EMP indonesio y el EMP producido en la UE.⁵⁸¹ Además, Indonesia no identifica pruebas obrantes en el expediente que demuestren que el EMP indonesio *siempre* es un insumo de una mezcla y que las refinerías nunca lo pueden mezclar directamente con diésel mineral.

7.334. Se preguntó a las partes por qué el aditivo de bajo costo utilizado en el EMP de la UE no podía utilizarse para reducir el nivel de POFF del EMP indonesio, ya que ello permitiría mezclarlo directamente con el diésel mineral.⁵⁸² Al plantearse esta posibilidad, Indonesia respondió que la finalidad del EMP indonesio no es mezclarlo directamente con diésel mineral, razón por la cual los productores indonesios no tienen demanda que justifique el uso del aditivo.⁵⁸³ Esta respuesta no refuta la posibilidad de utilizar el aditivo para reducir el nivel de POFF del EMP indonesio.⁵⁸⁴ Por consiguiente el Grupo Especial considera que Indonesia no ha satisfecho la carga de la prueba en lo que respecta a su afirmación de que el EMP indonesio se utiliza exclusivamente como insumo para mezclas.

7.335. Indonesia aduce también que las diferencias entre el nivel de POFF del EMP indonesio y el del EMP producido en la UE producen una diferencia de precio que habría requerido un ajuste. Indonesia encuentra respaldo para este argumento en la determinación de la Comisión relativa al biodiésel procedente de la Argentina, en la que la Comisión reconoció expresamente que diferentes niveles de POFF requieren precios diferentes.⁵⁸⁵ Indonesia señala también que, en la investigación en litigio, las partes interesadas propusieron un ajuste de los precios para reflejar una diferencia en los niveles de POFF entre el EMP producido en la UE y el EMP indonesio.⁵⁸⁶ Sobre la base del ajuste de 100-130 EUR/t realizado por la Comisión para garantizar la comparabilidad de los precios entre el POFF+10 y el FAME0, las partes interesadas señalaron que la diferencia de una unidad de POFF daría lugar a una diferencia de precio de entre 10 y 13 EUR/t⁵⁸⁷ o 3,5-8,5 EUR/t⁵⁸⁸ y un ajuste global de los precios de "entre 10,5-25,5" o "entre 30 y 39 EUR/t".⁵⁸⁹

⁵⁷⁹ Respuesta de Indonesia a la pregunta 52 del Grupo Especial.

⁵⁸⁰ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 535.

⁵⁸¹ Respuesta de Indonesia a la pregunta 147 del Grupo Especial.

⁵⁸² Pregunta 53 d) del Grupo Especial.

⁵⁸³ Respuesta de Indonesia a la pregunta 53 d) del Grupo Especial.

⁵⁸⁴ La Unión Europea sostiene que el EMP de POFF +13 se puede reducir a un nivel POFF +10 simplemente incorporando un aditivo. Según la Unión Europea, es muy razonable suponer que las refinerías incorporarían EMP al diésel mineral sin pasar primero por una mezcla intermedia (respuesta de la Unión Europea a la pregunta 53 c) del Grupo Especial).

⁵⁸⁵ Indonesia aduce que la diferencia de precio resultante de diferentes niveles de POFF se ve confirmada por el hecho de que los números de control del producto (NCP) utilizados por la Comisión distinguían esas diferencias, y que el EMP indonesio se clasificó como P13, no como P10 (segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 166). A nuestro juicio, los NCP utilizados por las autoridades investigadoras son, más que nada, herramientas analíticas utilizadas para estructurar las comparaciones de productos. Sirven para distinguir categorías de productos, pero no para prejuzgar su comparabilidad o diferencias de precio conexas.

⁵⁸⁶ Respuesta de Indonesia a la pregunta 53 d) del Grupo Especial.

⁵⁸⁷ Observaciones del Gobierno de Indonesia sobre la divulgación final (prueba documental IDN-22), párrafos 164-165.

⁵⁸⁸ Observaciones de Wilmar sobre la divulgación provisional (prueba documental IDN-31), párrafo 142.

⁵⁸⁹ Observaciones del Gobierno de Indonesia sobre la divulgación final (prueba documental IDN-22)), párrafos 164-165; y observaciones de Wilmar sobre la divulgación provisional (prueba documental IDN-31), párrafo 142.

7.336. El Grupo Especial observa que, si bien la Comisión señaló en su investigación sobre el biodiésel argentino que "las diferencias de precio resultan de los diferentes niveles de POFF"⁵⁹⁰, la Comisión no estableció que una diferencia de un grado diera lugar a una cuantía específica de cambio de precio.⁵⁹¹ Tampoco formuló una constatación en ese sentido en la investigación en litigio. En lo que respecta al ajuste sugerido por las partes interesadas, que se basaba en la diferencia de precios entre el biodiésel de POFF +10 y el biodiésel de POFF0 (FAME0), el Grupo Especial considera que la diferencia de precio en esa comparación refleja las diferencias sustanciales de los niveles de POFF entre esos productos. Esta diferencia de precio no es directamente pertinente para la comparación del biodiésel de EMP de POFF+13 y el de POFF+10, en la que la diferencia de nivel de POFF es de solo tres grados, y ambos biodiésels se suelen mezclar con otros biodiésels como insumos de una mezcla.

7.337. Además, la Comisión examinó las propuestas de las partes interesadas pero no aceptó la diferencia de precio que habían sugerido entre el EMP de POFF +10 y el EMP de POFF +13, señalando en el Reglamento definitivo que "la Comisión no constató ninguna diferencia de precio y ni los poderes públicos indonesios ni Wilmar aportaron pruebas de dicha diferencia de precio".⁵⁹² No sería apropiado que el Grupo Especial especulara sobre si era apropiado hacer un ajuste de precios, y en qué cuantía, simplemente debido a la diferencia entre los niveles de POFF del EMP indonesio (+13) y del EMP producido en la UE (+10). El Grupo Especial considera que Indonesia no ha demostrado que no fuera razonable que la Comisión declinara efectuar un ajuste de los precios sobre esta base.

7.338. Indonesia también cuestiona la decisión de la Comisión de no hacer un ajuste para tener en cuenta el aditivo añadido al EMP producido en la UE.⁵⁹³ Teniendo en cuenta el bajo costo del aditivo (el 0,1% del costo de producción), la Comisión no consideró que fuera necesario realizar un ajuste, ya que no afectaría de ninguna manera a los cálculos.⁵⁹⁴ Indonesia aduce que una diferencia de costo del 0,1%, suponiendo que esa cifra sea exacta, no se traduce necesariamente en una diferencia de precio de solo un 0,1%. Indonesia sostiene que las diferencias de precio son el resultado de diferentes niveles de POFF, que constituyen características técnicas, y que los compradores estarían dispuestos a pagar una prima por un biodiésel con un POFF más bajo, es decir, el EMP producido en la UE, que puede mezclarse directamente con diésel mineral. La Unión Europea responde que, habida cuenta del costo minúsculo del aditivo, no era necesario ningún ajuste entre el EMP de POFF +13 importado y el EMP interno de POFF +10.⁵⁹⁵

7.339. Aunque está bien establecido que las diferencias en las características físicas o los usos finales pueden afectar a la comparabilidad de los precios entre productos⁵⁹⁶, el Grupo Especial considera que Indonesia no ha establecido que la constatación de la Comisión de que no era probable que una diferencia de costo del 0,1% afectase sustancialmente a la comparabilidad de los precios no fuese razonada y adecuada.⁵⁹⁷ Por consiguiente, Indonesia no ha establecido que la Comisión no garantizara la comparabilidad de los precios al examinar los efectos de las importaciones indonesias en el marco del método 1.

⁵⁹⁰ Reglamento relativo a la Argentina (prueba documental IDN-20), considerando 458.

⁵⁹¹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 540.

⁵⁹² Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 242.

⁵⁹³ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 235. La Comisión constató lo siguiente:

El EMP vendido a POFF + 10 no se mezcló para alcanzar ese POFF, de modo que se añadió al biodiésel un coste adicional inferior a 1 EUR por tonelada métrica, lo que supone alrededor del 0,1 % del coste de producción. La Comisión no considera que sea necesario realizar un ajuste debido a este coste adicional, ya que no afectaría de ninguna manera a los cálculos (*ibid.*, considerando 235).

⁵⁹⁴ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 235.

⁵⁹⁵ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 54 del Grupo Especial, párrafo 128.

⁵⁹⁶ Informes de los Grupos Especiales, *China - Medidas antidumping sobre el acero inoxidable (Japón)*, párrafo 7.116; *China - Productos de pollo de engorde*, párrafo 7.483; y *China - Aparatos de rayos X*, párrafo 7.68.

⁵⁹⁷ A este respecto, el grupo especial que se ocupó del asunto *China - Productos de pollo de engorde* señaló que "para que una comparación dé una idea precisa del nivel de subvaloración de precios de las importaciones objeto de investigación, es necesario que en ella se comparen transacciones que incluyan los mismos componentes del precio (*en la medida en que esos componentes influyan efectivamente en éste*)" (informe del Grupo Especial, *China - Productos de pollo de engorde*, párrafo 7.481 (sin resalte en el original)).

7.5.2.4.3 Carácter significativo y representatividad de la muestra de las ventas de la UE

7.340. Indonesia también impugna la representatividad de la proporción de las ventas de la rama de producción de la UE utilizadas en la comparación en el marco del método 1. Indonesia aduce que el método 1 solo toma en consideración las ventas realizadas por un productor de EMP de la UE incluido en la muestra, y el tamaño de la muestra de ventas de la UE consideradas (20%) no era suficientemente representativo para establecer la existencia de subvaloración respecto del producto de que se trata en su conjunto.⁵⁹⁸ En sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial, Indonesia subraya que la subvaloración establecida con arreglo al método 1 no podría ser significativa porque el EMP indonesio se vende en un nicho de mercado y, por lo tanto, no está en competencia con la gran mayoría de las ventas de biodiésel realizadas por los productores de la UE.⁵⁹⁹ Indonesia sostiene que una comparación que no tiene en cuenta la gran mayoría de las ventas de la rama de producción de la UE no puede constituir una base sólida para el análisis de los efectos sobre los precios realizado por la Comisión.⁶⁰⁰

7.341. La Unión Europea no discute que solo un productor nacional incluido en la muestra producía y vendía EMP, pero considera que el uso de una muestra no excluye la existencia de otros productores de la UE que vendan EMP.⁶⁰¹ La Unión Europea mantiene que la Comisión no estaba obligada a demostrar la existencia de subvaloración de precios respecto de cada uno de los tipos de producto objeto de investigación o de toda la gama de productos que constituyen el producto nacional similar.⁶⁰² La Unión Europea también cuestiona que el EMP se vendiera en un nicho de mercado. La Unión Europea sostiene que el EMP indonesio estaba en competencia directa con el EMP de la UE, y también ejercía presión sobre los precios de las mezclas de biodiésel.⁶⁰³ La Unión Europea señala también que la muestra de productores de la UE utilizada en la comparación de la Comisión no se impugnó y era suficientemente representativa para confirmar las constataciones de la Comisión acerca de los efectos sobre los precios.⁶⁰⁴ Además, la Unión Europea sostiene que la subvaloración establecida por la Comisión era efectivamente "significativa" en la totalidad de las circunstancias del presente asunto, es decir, teniendo en cuenta a) el volumen de las ventas consideradas (20%), b) la magnitud de los márgenes de subvaloración, y c) la sensibilidad del biodiésel a los precios.⁶⁰⁵

7.342. El Grupo Especial observa que el Acuerdo SMC no incluye ninguna prescripción explícita de tener en cuenta una determinada proporción de ventas internas en el análisis de los efectos sobre los precios. La segunda frase del artículo 15.2 del Acuerdo SMC dispone lo siguiente en la parte pertinente:

En lo tocante al efecto de las importaciones subvencionadas sobre los precios, la autoridad investigadora tendrá en cuenta si ha habido una significativa subvaloración de precios de las importaciones subvencionadas en comparación con el precio de un producto similar del Miembro importador[.]

7.343. La expresión "subvaloración de precios" del artículo 15.2 está modificada por la palabra "significant" ("significativa"), por la que se entiende "[s]ufficiently great or important to be worthy of attention; noteworthy; consequential, influential" ("suficientemente grande o importante para

⁵⁹⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 297 y 328-329; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 176.

⁵⁹⁹ Respuestas de Indonesia a las preguntas 56 y 60 del Grupo Especial (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Pakistán - Películas BOPP (EAU)*, apelado el 22 de febrero de 2021, párrafo 7.262; y a los informes del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafos 5.180-5.181).

⁶⁰⁰ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 157-159 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *UE - Biodiésel (Indonesia)*, párrafo 7.133).

⁶⁰¹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 524.

⁶⁰² Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 524.

⁶⁰³ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 288-292 y 294-296; observaciones de la Unión Europea sobre las respuestas de Indonesia a la pregunta 122 a) y b), párrafos 49-52 y 54, y a la pregunta 123, párrafo 56, del Grupo Especial.

⁶⁰⁴ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 527; y observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 126 del Grupo Especial, párrafo 85.

⁶⁰⁵ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 297-299.

merecer atención; digno de atención; que tiene consecuencias, que tiene influencias").⁶⁰⁶ El Órgano de Apelación observó anteriormente, en el contexto del artículo 3.2 del Acuerdo Antidumping, que:

[Por l]a palabra "*significant*" ("significativa") [...] se entiende, en la acepción pertinente, "*important, notable or consequential*" (importante, notable o [que tiene] consecuencias). [...] El *carácter significativo* de la subvaloración de precios constatada sobre la base de esa evaluación dinámica viene dado por la magnitud de la subvaloración de precios. Por lo tanto, qué constituye una subvaloración de precios *significativa* —es decir, que la subvaloración sea importante, notable o tenga consecuencias— dependerá necesariamente de las circunstancias de cada caso. Para evaluar si la subvaloración de precios observada es significativa, la autoridad investigadora puede, según el caso, apoyarse en todas las pruebas positivas relativas a la naturaleza del producto o los tipos de producto en cuestión, la duración y el alcance de la subvaloración de precios que ha estado teniendo lugar, y, si procede, las cuotas de mercado relativas de los tipos de producto con respecto a los cuales la autoridad ha formulado una constatación de subvaloración de precios.⁶⁰⁷

7.344. Estamos de acuerdo con el razonamiento del Órgano de Apelación y nos orientaremos por él. El artículo 15.2 del Acuerdo SMC se refiere a la consideración por la autoridad investigadora del efecto de las importaciones supuestamente subvencionadas sobre los precios de un producto nacional similar. Las partes no discuten que la proporción de ventas internas que la autoridad investigadora tiene en cuenta en un análisis de los efectos sobre los precios es pertinente para el carácter significativo del efecto de las importaciones sobre los precios internos. Esta cuestión fue objeto de una diferencia anterior entre las partes. El grupo especial que se ocupó del asunto *UE - Biodiésel (Indonesia)* constató que los reducidos volúmenes del producto nacional similar considerado por la autoridad investigadora habían representado una proporción minúscula de las ventas de la rama de producción nacional y, en consecuencia, la comparación de los precios y el análisis de los efectos de las importaciones no habrían tenido en cuenta la gran mayoría de las ventas de la rama de producción nacional.⁶⁰⁸ En ese asunto, el grupo especial observó que "[la] comparación con una parte [...] pequeña de las ventas de la rama de producción de la UE no proporcionaría un panorama razonable del efecto de las importaciones objeto de dumping en los precios del producto nacional similar para establecer la existencia de una *significativa* subvaloración de precios, como exige el párrafo 2 del artículo 3 [del Acuerdo Antidumping]".⁶⁰⁹ Estamos de acuerdo con este razonamiento. Cabe afirmar que, si la subvaloración de precios se refiere solo a una proporción muy limitada de las ventas internas del producto similar, eso podría dar lugar a un efecto nulo o mínimo de las importaciones subvencionadas sobre los precios de los productos similares en el mercado interno. Por consiguiente, la cuestión es si Indonesia ha establecido que la Comisión no pudo haber constatado debidamente que la subvaloración de precios con respecto al 20% de las ventas de la UE incluidas en la muestra era significativa.

7.345. El Grupo Especial observa que la proporción del 20% de las ventas de la UE incluidas en la muestra consideradas en el marco del método 1 es sustancialmente mayor que la proporción de ventas internas consideradas en el asunto *UE - Biodiésel (Indonesia)* (0,23%). La representatividad

⁶⁰⁶ *Oxford Dictionaries*, edición en línea, definición de "*significant*", adjetivo, https://www.oed.com/dictionary/significant_adj?tab=meaning_and_use (consultado el 11 de abril de 2025), acepción 4.a.

⁶⁰⁷ Informes del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafo 5.161 (donde se hace referencia a *Shorter Oxford English Dictionary*, sexta edición, A. Stevenson (editor) (Oxford University Press, 2007), volumen 2, página 2833) (no se reproducen las notas de pie de página).

⁶⁰⁸ Informe del Grupo Especial, *UE - Biodiésel (Indonesia)*, párrafo 7.133

⁶⁰⁹ Informe del Grupo Especial, *UE - Biodiésel (Indonesia)*, párrafo 7.133. El grupo especial encargado de ese asunto observó lo siguiente:

Los productores de la UE incluidos en la muestra vendieron 6.300 toneladas de biodiésel con un POFF de 13°C durante el período objeto de investigación, que constituyeron el 0,23% de las ventas totales de los productores de la UE incluidos en la muestra durante el período objeto de investigación. Los reducidos volúmenes de las ventas de biodiésel con un POFF de 13°C representaron, pues, una proporción minúscula de las ventas de la rama de producción de la UE, que no habría proporcionado una base sólida para el análisis del efecto en los precios. Esto significaría que la comparación de los precios y el análisis de los efectos de las importaciones no habría tenido en cuenta la gran mayoría (99,77%) de las ventas de la rama de producción de la UE (*ibid.*, párrafo 7.133 (no se reproduce la nota de pie de página)).

de esta proporción de las ventas de la UE con respecto al mercado del biodiésel en su conjunto también debe valorarse en las circunstancias particulares del presente asunto. En primer lugar, el Grupo Especial observa que Indonesia no se opuso a la composición y selección de la muestra realizada por la Comisión durante la investigación. En lugar de ello, Indonesia aduce que la proporción de EMP en la muestra es exagerada con respecto a la rama de producción más amplia de la UE. La Unión Europea señala que Indonesia no presentó ninguna prueba que demuestre que una muestra diferente de productores de la UE hubiera sido más apropiada para captar más ventas de EMP de la rama de producción nacional. Indonesia tampoco señala ninguna prueba real obrante en el expediente de la investigación que indique que existiera alguna producción de EMP en el mercado de la UE además de la ya abarcada en la muestra.⁶¹⁰ Según la Comisión, la muestra se seleccionó sobre la base de la mayor cantidad representativa de producción (más del 18% del volumen total de producción de la rama de producción de la UE) que pudiera investigarse razonablemente en el plazo disponible. A tenor de estas explicaciones, la Comisión estaría autorizada razonablemente a considerar que la muestra seleccionada era representativa de la rama de producción nacional. En segundo lugar, en el mercado de la UE, el EMP compite con otros biocombustibles como el EMC y el éster metílico de soja (EMS) como insumos de las mezclas. La Comisión examinó cómo los bajos precios del EMP indonesio afectaban a otros tipos de biodiésel producidos en la Unión Europea y al mercado del biodiésel en su conjunto:

[E]l EMP también se import[a] a la Unión para mezclarse con otros biodiésel y fabricar, por ejemplo, FAME0. Sin embargo, la cantidad de EMP importado varía en función del precio de estas importaciones y de las propiedades físicas y, *por tanto, el precio del EMP importado también ejerce presión sobre los precios de las mezclas. El EMP está entre los tipos más baratos de biodiésel que puede utilizarse en mezclas como FAME0 y FAME + 5, que son adecuados para su uso en una parte importante del mercado de la Unión a lo largo de todo el año. Así, las importaciones de EMP compiten directamente con otros tipos de biodiésel producidos en la UE que de otro modo se mezclarían en grandes cantidades para obtener el mismo resultado de la mezcla.*⁶¹¹

7.346. Por lo tanto, la Comisión concluyó que la disponibilidad de una opción más barata, como el EMP indonesio, ejercería una presión a la baja sobre los precios del mercado del biodiésel en su conjunto, afectando negativamente a todos los productores de biodiésel, independientemente de las materias primas utilizadas.⁶¹² En el Reglamento definitivo, la Comisión explicó las pruebas adicionales de la relación de competencia existente entre el EMP indonesio y otros biocombustibles en el mercado de la UE. Se ofrece una clara explicación de la forma en que el EMP más barato compite con otros biocombustibles como insumos de las mezclas.⁶¹³ El examen que hizo la Comisión de la relación de competencia entre el EMP y otros biocombustibles es pertinente para la observación de la Comisión, en el marco del método 1, de que el EMP ejercería una presión a la baja sobre los precios del mercado del biodiésel en su conjunto. En el contexto de una comparación que abarcaba el 55% de las ventas de los productores incluidos en la muestra también se observó la competencia entre biocombustibles de distintas materias primas, incluido el EMP. Esta relación de competencia aporta pruebas suficientes de que el precio de las importaciones de EMP tiene efectos indirectos en todo el mercado de biodiésel de la UE, lo que es significativo. Esta prueba de la dinámica competitiva del mercado apoya de manera significativa la conclusión de la Comisión de que los efectos sobre los precios del EMP indonesio observados con arreglo al método 1 tuvieron consecuencias para el mercado del biodiésel más amplio de la UE. En estas circunstancias, la Comisión podía constatar razonablemente la existencia de efectos sobre los precios en el mercado de la UE basándose en los efectos sobre los precios observados en la muestra.

7.347. La explicación de la Comisión sobre la relación de competencia entre el EMP y otros tipos de biocombustibles como el EMC y el EMS como insumos de las mezclas, examinada en la muestra incontrovertida de ventas de la UE, respalda la evaluación por la Comisión del carácter significativo

⁶¹⁰ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 527.

⁶¹¹ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 254 (sin resalte en el original).

⁶¹² Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 231-233. Véase también el Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 328).

⁶¹³ La Unión Europea mantiene que las importaciones de EMP indonesio ejercen una presión a la baja sobre los precios de FAME0. Véanse Consejo Europeo del Biodiésel – correo electrónico posterior a la verificación *in situ* (prueba documental EU-102 (ICC)); e informe de verificación de la Comisión Europea – Guvnor (prueba documental EU-103 (ICC)).

de los efectos sobre los precios observados con arreglo al método 1 en lo que respecta al mercado de biodiésel de la UE.

7.348. Indonesia no se opuso a la composición de la muestra durante la investigación subyacente ni impugnó la muestra en su solicitud de establecimiento de un grupo especial. Sin embargo, al desarrollar sus argumentos relativos a la comparación realizada por la Comisión para determinar la existencia de una subvaloración de precios, Indonesia sostiene que la muestra de ventas de la UE consideradas probablemente solo representa la producción de EMP de un productor de la UE. Indonesia afirma también que ese productor estaba asociado con un productor indonesio de EMP y adquiriría su EMP a ese productor. La Unión Europea no discute que la muestra solo contenía un productor nacional de EMP. Según la Unión Europea, Indonesia no proporciona ninguna prueba que demuestre que una muestra diferente de productores de la UE hubiera sido más apropiada. En primer lugar, la Comisión abordó la afirmación de Indonesia con respecto a la composición de la muestra. Esto lo planteó por primera vez Wilmar en la investigación subyacente. La Comisión explicó que entre el productor de la UE y el productor indonesio asociado el aceite de palma se comercializaba en condiciones de plena competencia y que esto, por consiguiente, no influía en el análisis del daño.⁶¹⁴ Indonesia no impugna la razonabilidad de la conclusión de la Comisión sobre este punto. En segundo lugar, Indonesia no ha señalado ninguna prueba obrante en el expediente que indique que existiera alguna producción europea de EMP además de la abarcada en la muestra. Por consiguiente, el Grupo Especial considera que la Comisión proporcionó una explicación razonada y adecuada de la confianza que depositaba en el porcentaje del 20% de la producción de los productores de la UE incluidos en la muestra.⁶¹⁵ La Unión Europea observa correctamente que no hay ninguna obligación de demostrar la existencia de subvaloración de precios respecto de cada uno de los tipos de producto objeto de investigación o de toda la gama de productos que constituyen el producto nacional similar.⁶¹⁶ Así lo confirmó el Órgano de Apelación en el asunto *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)*.⁶¹⁷ Observamos además que el Acuerdo SMC no incluye ninguna prescripción explícita de tener en cuenta una determinada proporción de ventas internas en el análisis de los efectos sobre los precios.

7.349. Sobre la base de lo que antecede, el Grupo Especial constata que Indonesia no ha demostrado que, en las circunstancias del presente asunto, una autoridad investigadora objetiva e imparcial no podría haber constatado debidamente que la existencia de subvaloración de precios de entre el 6,0% y el 11,6% para el 20% de las ventas internas incluidas en la muestra constituía una "significativa subvaloración de precios" respecto del producto en su conjunto.

7.5.2.4.4 Observaciones sobre los métodos 2 y 3

7.350. El Grupo Especial recuerda su constatación anterior de que los métodos utilizados para examinar la subvaloración eran independientes. A la luz de la constatación anterior, el Grupo Especial no considera necesario evaluar el examen de la subvaloración de precios realizado por la Comisión en el marco de los métodos 2 y 3, ya que el Grupo Especial constata que el método 1 era suficiente para permitir un examen objetivo de los efectos sobre los precios. Sin embargo, hay algunas observaciones relativas a los métodos 2 y 3 que el Grupo Especial considera útil resumir teniendo en cuenta las detalladas comunicaciones de las partes sobre la cuestión de la comparabilidad de los precios.

7.351. Indonesia aduce que el método 2 no garantiza la comparabilidad de los precios.⁶¹⁸ En primer lugar, Indonesia sostiene que la comparación del EMP indonesio y el FAME0 de la UE realizada por la Comisión con arreglo al método 2 es errónea porque el EMP indonesio solo es un insumo de las

⁶¹⁴ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 348.

⁶¹⁵ Véase el párrafo 7.345 *supra*. La muestra se refiere a tres productores que representan alrededor del 18% de la producción de biodiésel de la UE. Indonesia no impugnó esa muestra.

⁶¹⁶ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 427 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafos 5.180 y 7.141), 463 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *UE - Biodiésel (Indonesia)*, párrafo 7.133) y 524.

⁶¹⁷ Informes del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafo 5.180. Véase también el informe del Grupo Especial, *UE - Biodiésel (Indonesia)*, párrafo 7.160.

⁶¹⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 298.

mezclas de biodiésel, mientras que el FAME0 se mezcla directamente con diésel mineral.⁶¹⁹ Por lo tanto, Indonesia mantiene que no existe una relación de competencia directa entre el EMP indonesio y el FAME0.⁶²⁰ Por consiguiente, Indonesia afirma que la Comisión repitió el error señalado por el grupo especial que se ocupó del asunto *UE - Biodiésel (Indonesia)*.⁶²¹ En segundo lugar, Indonesia sostiene que, en el ajuste de precios que la Comisión aplicó a los precios del biodiésel FAME0 de la UE para tener en cuenta los distintos niveles de POFF, no se evaluaron los factores complejos de las relaciones de competencia entre el EMP y el FAME0.⁶²² Según Indonesia, este ajuste no tuvo en cuenta el efecto de las condiciones climáticas en la dinámica competitiva y la comparabilidad de los precios del EMP indonesio y el FAME0.⁶²³ Por último, Indonesia afirma que la mezcla del EMP indonesio con otros biodiésels con un POFF inferior para producir una mezcla de FAME0 (POFF 0) requiere la utilización de insumos más caros. Esto neutraliza todo posible efecto sobre los precios vinculado a la utilización de EMP indonesio más asequible en mezclas de FAME0.⁶²⁴

7.352. La Unión Europea aduce que la invocación por Indonesia de las constataciones del grupo especial que examinó el asunto *UE - Biodiésel (Indonesia)* está fuera de lugar en la medida en que los hechos de la investigación subyacente en ese asunto difieren significativamente de las determinaciones de la Comisión en el presente asunto, y que ahora han cambiado las circunstancias de la rama de producción de la UE.⁶²⁵ La Unión Europea critica la caracterización que hace Indonesia del EMP indonesio exclusivamente como insumo de las mezclas de biodiésel por considerarla demasiado simplista, y dice que Indonesia no ha fundamentado esta alegación.⁶²⁶ Según la Unión Europea, las constataciones de la Comisión no excluyen la posibilidad de mezclar el EMP directamente con diésel mineral⁶²⁷, y, en cualquier caso, el EMP indonesio puede reducirse a POFF +10 (que puede mezclarse directamente con diésel mineral) incorporando un aditivo económico.⁶²⁸ Además, la Unión Europea dice que el impacto de las condiciones climáticas en la relación de competencia se tuvo en cuenta en el análisis realizado por la Comisión en el marco del método 2 al realizar un ajuste a la baja en el precio de las ventas internas de FAME0.⁶²⁹ La Unión Europea afirma que existe cierto grado de competencia entre las mezclas de EMP indonesio y FAME0 a lo largo del año y en toda Europa, que varía según la época del año y las condiciones climáticas.⁶³⁰ La Unión Europea aduce también que la neutralización del efecto sobre los precios del EMP indonesio de bajo costo utilizado en las mezclas no puede inferirse desde un punto de vista puramente lógico⁶³¹, y que no existe una correlación clara entre el precio y el nivel de POFF considerando el complejo mercado del biodiésel.⁶³² La Unión Europea sostiene que la cantidad de EMP utilizada en una mezcla de biodiésel depende de la temporada y del lugar de Europa de que

⁶¹⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 299, 201 y 301; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 164.

⁶²⁰ Observaciones de Indonesia sobre la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 128 d) del Grupo Especial, párrafo 24.

⁶²¹ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 161-162.

⁶²² Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 167. Indonesia afirma que, en la práctica, el método 2 no difiere de la comparación que el grupo especial consideró errónea en el asunto *UE - Biodiésel (Indonesia)*. Esa comparación, al igual que el método 2, no evalúa la dinámica competitiva y la comparabilidad de los precios entre el EMP indonesio y el FAME0.

⁶²³ Observaciones de Indonesia sobre la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 129 d) del Grupo Especial, párrafos 25-26.

⁶²⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 301; observaciones de Indonesia sobre la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 128 del Grupo Especial, párrafos 12-13 (donde se hace referencia a las respuestas de Indonesia a las preguntas 123, 124 y 127 del Grupo Especial).

⁶²⁵ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 533. La Unión Europea explica las diferencias entre el asunto que nos ocupa y *UE - Biodiésel (Indonesia)* como: a) la ampliación del conjunto de productos nacionales en la comparación realizada por la Comisión para incluir el EMP de la UE (POFF +10) y el FAME0, y b) el ajuste a la baja de los precios aplicado a los precios del FAME0 para tener en cuenta la diferencia en las características físicas. La Unión Europea también afirma que ha habido una modificación de las circunstancias después de la investigación subyacente en el asunto *UE - Biodiésel (Indonesia)*, a saber, que desde entonces la rama de producción nacional ha empezado a producir y vender directamente a las refinerías un EMP que se halla en competencia directa con el EMP indonesio (observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 121 a) del Grupo Especial, párrafo 47).

⁶²⁶ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 534 y 536; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 265.

⁶²⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 535-536.

⁶²⁸ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 265-267 y 273-274.

⁶²⁹ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 301.

⁶³⁰ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 301; y respuesta de la Unión Europea a la pregunta 129 a) del Grupo Especial, párrafos 153-162.

⁶³¹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 539.

⁶³² Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 540-541.

se trate⁶³³, y que, cuanto mayor sea el nivel objetivo de POFF, mayor será el porcentaje de EMP que podrá utilizarse en la mezcla de biocombustibles para un mercado concreto en un determinado momento del año.⁶³⁴

7.353. En el marco del método 2, la Comisión comparó las importaciones de EMP indonesio con las ventas de EMP y biocombustibles con POFF0 mezclados (FAME0) producidos en la UE. A juzgar por sus propios términos, el método 2 parece compartir las mismas deficiencias señaladas por el grupo especial que se ocupó del asunto *UE - Biodiésel (Indonesia)*, en el sentido de que pasa por alto o no tiene en cuenta diferencias significativas que afectan a la comparabilidad entre el EMP indonesio, por un lado, y las mezclas acabadas con POFF0, como FAME0, por otro. El razonamiento de la Comisión relativo a la existencia de competencia entre los insumos de mezclas como el EMP, el EMC, el EMS y otros tipos de biocombustibles es claro. Explica la dinámica competitiva entre el EMP y otros insumos de biodiésel en las mezclas⁶³⁵, pero no indica cómo compite el EMP como insumo con el biodiésel acabado con POFF0. El hecho de que el precio del EMP como insumo pueda afectar al precio de las mezclas a las que se incorpora no prueba la comparabilidad de los precios o la sustituibilidad entre el EMP y el FAME0. La constatación de la Comisión de que, en ausencia de EMP indonesio, se mezclaría un biodiésel de origen más local y de que, así, el EMP competiría directamente con otros tipos de biodiésel producidos en la UE utilizados para hacer mezclas es equivalente a la explicación examinada y rechazada por el grupo especial que se ocupó del asunto *UE - Biodiésel (Indonesia)* porque "no trata[ba] la importante cuestión de si las importaciones de EMP procedente de Indonesia comp[etía]n con el biodiésel mezclado con un POFF de 0°C fabricado por la rama de producción de la UE".⁶³⁶

7.354. Además, si bien la Comisión reconoció que un ajuste de precios estaba justificado con arreglo al método 2 debido a la diferencia en los niveles de POFF entre el EMP y el FAME0, no se desprende claramente del texto de las determinaciones de la Comisión cómo se examinó y se tuvo en cuenta el impacto de las condiciones climáticas en la utilización de los dos productos al hacer ese ajuste.

7.355. Indonesia sostiene que el método 3 no garantizaba la comparabilidad de los precios porque comparaba los precios de todas las importaciones de EMP indonesio con todas las ventas de biodiésel de la UE realizadas por los productores de la UE incluidos en la muestra, sin ajuste.⁶³⁷ Por lo tanto, Indonesia aduce que el método 3 no tiene en cuenta las diferencias en el POFF que afectan a la relación de competencia entre los distintos biocombustibles y a la comparabilidad de los precios.⁶³⁸ Indonesia sostiene que el método 3 en el presente asunto refleja la comparación errónea realizada por la autoridad investigadora en el asunto *China - Aparatos de rayos X*⁶³⁹, que se basó en el valor total de las ventas dividido por el volumen vendido, sin examinar los usos o los precios de las importaciones o de los productos nacionales. Por consiguiente, Indonesia aduce que el método 3 era asimismo erróneo porque no tuvo en cuenta las diferencias entre los productos comparados.⁶⁴⁰ Indonesia sostiene asimismo que carece de importancia si las partes interesadas formularon sugerencias de ajustes en el marco del método 3; era el deber de la Comisión garantizar la comparabilidad de los precios.⁶⁴¹

7.356. La Unión Europea aduce que el método 3 es distinto de las constataciones del grupo especial que examinó el asunto *China - Aparatos de rayos X* debido a las diferencias en el conjunto subyacente de mercancías sobre el que se habían calculado los precios medios.⁶⁴² La Unión Europea también sostiene que no existía ninguna base para que la Comisión hiciera un nuevo ajuste en los precios de otros biocombustibles del conjunto de mercancías comparadas con arreglo al método 3.⁶⁴³

⁶³³ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 540-541.

⁶³⁴ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 540-541.

⁶³⁵ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 254.

⁶³⁶ Informe del Grupo Especial, *UE - Biodiésel (Indonesia)*, párrafo 7.154.

⁶³⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 302-305.

⁶³⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 305.

⁶³⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 305 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *China - Aparatos de rayos X*, párrafos 7.68 y 7.85); y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 171.

⁶⁴⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 305.

⁶⁴¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 306; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 171.

⁶⁴² Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 551.

⁶⁴³ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 549.

La Unión Europea afirma que ninguna parte interesada presentó a la Comisión una alegación justificada respecto de ese ajuste.⁶⁴⁴

7.357. Con arreglo al método 3, la Comisión comparó el EMP indonesio con todas las ventas de biodiésel de los productores de la UE incluidos en la muestra sin ningún ajuste del precio. El error del método 3 es que no intenta lograr la comparabilidad de los precios entre los productos afectados. Así lo reconoció la Comisión en su Reglamento definitivo después de que una parte interesada criticara la falta de comparabilidad de los precios en el método 3 por ser incompatible con las constataciones del grupo especial en el asunto *UE - Biodiésel (Indonesia)*.⁶⁴⁵ Indonesia señaló que la comparación esencialmente carecía de sentido.⁶⁴⁶ Sin embargo, la Comisión se abstuvo de adoptar otras medidas porque la parte interesada no formuló sugerencias ni presentó estimaciones en cuanto a los ajustes que debían realizarse en función de las diferencias en las características físicas, ni tampoco sugirió cómo abordar la complejidad de la comparabilidad de los precios conforme había sido determinada por el grupo especial de la OMC. Basta señalar que el método 3, como método independiente, no llegaría a proporcionar una metodología objetiva para examinar el efecto de las importaciones sobre los precios internos debido a sus deficiencias inherentes en relación con la comparabilidad de los precios.

7.5.2.4.5 Conclusión

7.358. Por consiguiente, el Grupo Especial constata que Indonesia no ha establecido que la UE haya actuado de manera incompatible con los artículos 15.1 y 15.2 del Acuerdo SMC porque no tuvo en cuenta la existencia de una significativa subvaloración de precios y porque no garantizó la comparabilidad de los precios al examinar el efecto de las importaciones indonesias sobre los precios de los productos nacionales similares.

7.5.2.5 La cuestión de si la Comisión examinó objetivamente la existencia de una significativa reducción de precios

7.359. Indonesia sostiene que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 15.1 y 15.2 del Acuerdo SMC porque no hizo un examen objetivo, basado en pruebas positivas, del efecto de las importaciones supuestamente subvencionadas en los precios de los productores de la UE, y por consiguiente constató indebidamente la existencia de una reducción de precios.⁶⁴⁷ Indonesia sostiene que la Comisión no examinó objetivamente la tendencia según la cual, históricamente, los productores de la UE incluidos en la muestra habían fijado sus precios en consonancia con los costos⁶⁴⁸ y, en cambio, estableció la existencia de una reducción de precios simplemente remitiéndose a tendencias paralelas de los precios o sobre la base de un aumento de las importaciones procedentes de Indonesia.⁶⁴⁹ Indonesia reitera sus argumentos anteriores sobre la comparabilidad de los precios en el contexto de las constataciones de la existencia de una reducción de precios y sostiene que la Comisión no abordó por separado la cuestión de la comparabilidad de los precios en su análisis de la reducción de precios.⁶⁵⁰ Por consiguiente, Indonesia aduce que las constataciones de la existencia de una reducción de precios formuladas por la Comisión eran erróneas al remitirse a las constataciones erróneas de la existencia de subvaloración de precios. Además, Indonesia afirma que la Comisión mezcló las alegaciones de reducción de precios con la alegación de subvaloración de precios, mientras que la subvaloración y la reducción de precios son líneas de indagación independientes.⁶⁵¹

7.360. La Unión Europea sostiene que la Comisión llevó a cabo un examen objetivo basado en pruebas positivas de los efectos del biodiésel indonesio en los precios de los productos nacionales similares.⁶⁵² La Unión Europea sostiene que las constataciones de reducción de precios formuladas

⁶⁴⁴ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 549.

⁶⁴⁵ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 267.

⁶⁴⁶ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 267.

⁶⁴⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 336.

⁶⁴⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 332 y 335.

⁶⁴⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 335 (donde se hace referencia a los informes de los Grupos Especiales, *China – Pasta de celulosa*, párrafos 7.80-7.81; y *China - GOES (artículo 21.5 – Estados Unidos)*, párrafos 7.50-7.51).

⁶⁵⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 323-324.

⁶⁵¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 335 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Aceitunas negras procedentes de España*, párrafo 7.259).

⁶⁵² Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 496.

por la Comisión tenían dos elementos: a) la sensibilidad a los precios característica del mercado del biodiésel y b) la presión sobre los precios experimentada en el mercado debido a los volúmenes significativos de EMP indonesio que entraban en el mercado.⁶⁵³ La Unión Europea aduce también que debe interpretarse que la remisión a la subvaloración de precios de alrededor del 10% simplemente indicaba la existencia de efectos significativos sobre los precios.⁶⁵⁴ La Unión Europea sostiene que las constataciones de la Comisión establecieron un vínculo entre la presión sobre los precios y la pérdida de cuota de mercado de los productores de la UE, que a su vez fue absorbida por volúmenes significativos de importaciones indonesias que volvieron a entrar en el mercado.⁶⁵⁵ Además, según la Unión Europea "la capacidad de las importaciones indonesias para ejercer presión sobre los precios en el mercado del biodiésel en su conjunto se debe a una pluralidad de elementos no limitados simplemente a los métodos para establecer la subvaloración investigados por la Comisión"⁶⁵⁶. Entre esos elementos se encuentran las características del mercado del biodiésel expuestas en los considerandos 231 y 233 del Reglamento definitivo.⁶⁵⁷

7.361. Al tener en cuenta la reducción de precios, la Comisión explicó en primer lugar que los precios medios de venta de los productores nacionales incluidos en la muestra a clientes no vinculados habían aumentado un 16% durante el período de 2015 a 2017, antes de disminuir un 5% entre 2017 y el período de investigación. La Comisión observó también que los costos aumentaron un 14% entre 2015 y 2017 y disminuyeron entre 2017 y el período de investigación.⁶⁵⁸ Recordamos que la Comisión se basó en los siguientes datos para examinar los precios de la rama de producción nacional:

Cuadro 1: Precios de venta en la Unión Europea⁶⁵⁹

	2015	2016	2017	PI
Precio de venta unitario medio en todo el mercado (EUR/tonelada)	715	765	832	794
Índice	100	107	116	111
Costo unitario de producción (EUR/tonelada)	728	767	827	791
Índice	100	105	114	109

7.362. A continuación, la Comisión señaló que en un mercado del biodiésel sensible a los precios "una subcotización de precios de alrededor del 10% ejerce una importante presión a la baja sobre los precios".⁶⁶⁰ Según la Comisión, ello impidió a la rama de producción de la UE beneficiarse de la disminución de los costos durante el período correspondiente.

7.363. La parte pertinente del artículo 15.2 del Acuerdo SMC dispone lo siguiente:

En lo tocante al efecto de las importaciones subvencionadas sobre los precios, la autoridad investigadora tendrá en cuenta si [...] el efecto de tales importaciones es hacer bajar de otro modo los precios en medida significativa o impedir en medida significativa la subida que en otro caso se hubiera producido.

7.364. El Órgano de Apelación ha señalado que los términos utilizados en el artículo 15.2 encomiendan a la autoridad investigadora que tenga en cuenta si las importaciones objeto de investigación tienen fuerza explicativa por lo que respecta a determinadas consecuencias que se especifican, a saber, la reducción significativa de los precios internos o la contención significativa de su subida.⁶⁶¹ El Órgano de Apelación señaló además lo siguiente:

Un examen de la reducción de los precios requiere, por definición, algo más que la simple observación de una *disminución* de los precios, y comprende también un análisis de *aquellos* que los está presionando a la baja. Por lo que respecta a la contención de la

⁶⁵³ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 492-494; y respuesta de la Unión Europea a la pregunta 131 del Grupo Especial, párrafos 168-174.

⁶⁵⁴ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 132 del Grupo Especial, párrafo 176.

⁶⁵⁵ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 131 del Grupo Especial, párrafos 173-174.

⁶⁵⁶ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 132 del Grupo Especial, párrafo 178.

⁶⁵⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 500; y respuesta de la Unión Europea a la pregunta 132 del Grupo Especial, párrafo 178.

⁶⁵⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 326-327.

⁶⁵⁹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), cuadro 11. "PI" significa "período de investigación".

⁶⁶⁰ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 328.

⁶⁶¹ Informe del Órgano de Apelación, *China - GOES*, párrafo 141.

subida de los precios, el párrafo 2 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 15 exigen que la autoridad investigadora tenga en cuenta "si el efecto de" las importaciones objeto de investigación es "impedir en medida significativa la subida *que en otro caso se hubiera producido*". A tenor de esas disposiciones, la contención de la subida de los precios no puede examinarse debidamente sin tener en cuenta si, de no existir las importaciones objeto de investigación, los precios "en otro caso" habrían aumentado. Por consiguiente, los conceptos de reducción de los precios y contención de su subida implican ambos un análisis concerniente a aquello que da lugar a esos fenómenos en los precios.⁶⁶²

7.365. El Órgano de Apelación también ha señalado que la indagación realizada por una autoridad investigadora con arreglo al artículo 15.2 exige que se tengan en cuenta todas las pruebas que pongan en entredicho si las importaciones subvencionadas aportan fuerza explicativa por lo que respecta a los efectos en los precios observados:

[L]a indagación con arreglo al párrafo 2 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 15 no duplica el distinto y más amplio examen de la relación causal entre las importaciones objeto de investigación y el daño a la rama de producción nacional conforme al párrafo 5 del artículo 3 y el párrafo 5 del artículo 15. Tampoco exigen el párrafo 2 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 15 que una autoridad realice un análisis de no atribución cabal y exhaustivo con respecto a todos los posibles factores que puedan estar causando daño a la rama de producción nacional. Antes bien, la indagación de la autoridad investigadora con arreglo al párrafo 2 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 15 se centra en la relación entre las importaciones objeto de investigación y los precios internos, y la autoridad no puede descartar pruebas que pongan en entredicho la fuerza explicativa de las primeras por lo que respecta a la reducción significativa de los precios internos o la contención significativa de su subida.⁶⁶³

7.366. Estamos de acuerdo con estas constataciones del Órgano de Apelación y nos orientaremos por ellas. En el artículo 15.2 hay una prescripción implícita de tener en cuenta la forma en que las importaciones objeto de investigación son responsables de cualquier reducción de precios o contención de su subida. Como observó el Órgano de Apelación, el análisis tiene por objeto examinar si las importaciones objeto de investigación han producido efectos sobre los precios, es decir, la reducción de los precios en la rama de producción nacional, y en qué forma lo han hecho. Este análisis está limitado por el mismo requisito de objetividad impuesto por el artículo 15.1 que hemos abordado *supra* en relación con el examen realizado por la Comisión de la subvaloración de precios. Significa que la autoridad investigadora está obligada a tener en cuenta las razones por las que las importaciones objeto de investigación explican los efectos en los precios observados o, al contrario, las razones por las que no pueden aportar fuerza explicativa. Esto implica un ejercicio de equilibrio, de manera que, incluso en presencia de un efecto sobre los precios, la autoridad investigadora debe ponderar y examinar las pruebas que establezcan o refuten una relación entre las importaciones objeto de investigación y el efecto sobre los precios.

7.367. En cuanto a las constataciones de reducción de precios formuladas por la Comisión en este caso, la Unión Europea ha explicado, en su primera comunicación escrita, que la remisión de la Comisión a una subvaloración de precios de alrededor del 10% se refiere a "la subvaloración media constatada sobre la base de tres método[s] para establecer la subvaloración".⁶⁶⁴ Como se ha analizado *supra*, el método 3 compara las ventas de biodiésel de la UE (que incluyen el FAME0 y el EMC con un nivel de POFF de -14), con el EMP indonesio (con un nivel de POFF de +13), sin realizar ningún ajuste para tener en cuenta los niveles de POFF y, por lo tanto, es intrínsecamente erróneo. Este error se traslada al margen de subvaloración de precios del 10% en que se basó la Comisión al tener en cuenta la reducción de precios y, por lo tanto, menoscaba dicha consideración.

7.368. La Unión Europea aduce que "incluso en ausencia de una constatación de una significativa subvaloración de precios, la Comisión constató que seguiría habiendo pruebas claras para concluir que el fuerte aumento de los grandes volúmenes de importaciones indonesias baratas ejerció una

⁶⁶² Informe del Órgano de Apelación, *China - GOES*, párrafo 141 (con cursivas en el original; sin subrayar en el original; no se reproducen las notas).

⁶⁶³ Informe del Órgano de Apelación, *China - GOES*, párrafo 154.

⁶⁶⁴ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 494 y nota 481.

significativa presión sobre los precios en la rama de producción nacional".⁶⁶⁵ La constatación pertinente de la Comisión dice lo siguiente:

El mercado de biodiésel es un mercado de productos básicos sensible a los precios. En este mercado de productos básicos, *una subcotización de precios de alrededor del 10 % ejerce una importante presión a la baja sobre los precios. Debido a esta presión sobre los precios*, la industria de la Unión no pudo beneficiarse de la disminución de los costes durante el período de investigación, ya que tuvo que repercutir plenamente esta disminución de los costes a sus clientes para evitar una pérdida aún mayor de cuota de mercado.

Como consecuencia, la industria de la Unión no pudo mejorar su insatisfactorio margen de beneficio debido a la presión sobre los precios ejercida por cantidades significativas de *importaciones subvencionadas a bajo precio* en una situación de mercado por lo demás favorable.⁶⁶⁶

7.369. Si bien la Comisión se refirió a las cantidades de importaciones subvencionadas en sus constataciones una reducción de precios, también se refirió al bajo precio de las importaciones. Ni en el Reglamento provisional ni en el definitivo se da ninguna otra explicación sobre la forma en que los volúmenes de las importaciones y sus precios interactuaron para dar lugar a una reducción de los precios. La Unión Europea aduce que de los considerandos 328 y 329 del Reglamento provisional citados *supra* se desprende claramente que la presión sobre los precios y las consecuencias negativas derivadas de ella se experimentaron debido a los significativos volúmenes de EMP indonesio que entraban en el mercado. Sin embargo, la Unión Europea reconoce que la Comisión no realizó un análisis de las contribuciones relativas del volumen de las importaciones y la subvaloración de precios a la consiguiente reducción de precios, sino que consideró que ese análisis no era pertinente y que era prácticamente imposible llevarlo cabo.⁶⁶⁷

7.370. En el asunto *China - GOES*, el Grupo Especial se enfrentó a una explicación similar del demandado. El Órgano de Apelación señaló que la constatación del MOFCOM de reducción significativa de los precios y contención significativa de su subida se basó en un examen del efecto de los precios y el volumen de las importaciones objeto de investigación en los precios internos y que, en esos casos, "un grupo especial debe admitir la posibilidad de que bien los precios, bien el volumen, basten por sí mismos para respaldar una constatación".⁶⁶⁸ Sin embargo, al advertir la ausencia de cualquier otro razonamiento en la determinación definitiva *en relación con la manera en que los efectos de los precios y el volumen de las importaciones objeto de investigación operaron, de forma independiente o conjunta, para reducir los precios internos*, el Órgano de Apelación observó que el grupo especial no podía desentrañar la contribución relativa de esos efectos sin sustituir su juicio por el de la autoridad.⁶⁶⁹

7.371. El Grupo Especial considera que las constataciones formuladas por la Comisión en los considerandos citados *supra* no alcanzan a explicar *la forma* en que el volumen de las importaciones hizo bajar los precios. No permiten al Grupo Especial examinar de manera significativa la forma en que la Comisión llegó a la conclusión de que el volumen de *las importaciones subvencionadas de bajo precio* aportó fuerza explicativa por lo que respecta a los precios de los productos similares observados en el mercado de la UE. En ausencia de un análisis de las contribuciones relativas del volumen de las importaciones y de la subvaloración de precios a la consiguiente reducción de precios, el Grupo Especial tampoco puede discernir la forma en que cualquiera de estos factores respalda las conclusiones de la Comisión de que las importaciones de EMP indonesio eran la causa de la observación por parte de la Comisión de una significativa presión a la baja sobre los precios.

7.372. Por último, pasamos a examinar la afirmación de Indonesia de que, durante todo el período de 2015 al período de investigación, los precios de los productores de la UE incluidos en la muestra siguieron sus costos, y las importaciones indonesias no tuvieron ninguna repercusión en la capacidad

⁶⁶⁵ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 59 del Grupo Especial, párrafo 154.

⁶⁶⁶ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 328-329 (sin resalte en el original).

⁶⁶⁷ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 131 del Grupo Especial, párrafo 175.

⁶⁶⁸ Informe del Órgano de Apelación, *China - GOES*, párrafo 216.

⁶⁶⁹ Informe del Órgano de Apelación, *China - GOES*, párrafos 217-221.

de la rama de producción de la UE para aumentar los precios y mejorar la rentabilidad.⁶⁷⁰ La Unión Europea sostiene que la afirmación de Indonesia pasa por alto el hecho de que los costos disminuyeron por primera vez entre 2017 y el período de investigación y que el consumo aumentó, pero la rama de producción de la UE no pudo beneficiarse de esta evolución positiva y aumentar sus precios debido al reingreso simultáneo de cuantiosas importaciones indonesias a tasas de subvaloración significativas. La Unión Europea aduce que "no puede excluirse que —en ausencia de las importaciones— la rama de producción nacional habría podido beneficiarse de la reducción de costos, aumentar sus precios y mejorar así su rentabilidad".⁶⁷¹

7.373. La Comisión reconoció que, entre 2015 y 2017, el costo unitario de producción "siguió la tendencia de los precios".⁶⁷² En el Reglamento definitivo, la Comisión confirmó que no "refutó" "la existencia de un vínculo entre el coste de producción y el precio de venta".⁶⁷³ Esta tendencia existía en el mercado durante el período en que prácticamente no había presencia de las importaciones indonesias (su cuota de mercado no excedía del 0,3%). Sin embargo, la Comisión constató que la presión ejercida por las importaciones indonesias (cuota de mercado del 3,3%) sobre los precios impidió a la rama de producción nacional beneficiarse de la disminución de los costos.

7.374. Un análisis de la reducción de los precios implica algo más que la observación de una disminución de los precios, y debería incluir un análisis de *aquellos* que los presiona a la baja.⁶⁷⁴ Estamos de acuerdo con la constatación del grupo especial que se ocupó del asunto *Pakistán - Películas BOPP (EAU)* de que en circunstancias en que los precios del producto nacional seguían muy de cerca los costos, no bastaba simplemente que la autoridad investigadora afirmara que la reducción de los precios era efecto de las importaciones objeto de investigación y de otros factores. La autoridad estaba obligada a explicar por qué, a la luz de las pruebas, la reducción de los precios era el efecto de las importaciones objeto de investigación.⁶⁷⁵ Adoptamos el mismo criterio en este asunto.

7.375. Las constataciones de la Comisión no revelan por qué consideró que la presencia de las importaciones indonesias era la causa de que la rama de producción nacional no pudiera aumentar los precios, teniendo en cuenta que, históricamente, los precios siempre tenían una estrecha correlación con los costos. Sobre la base de los datos de que dispone la Comisión, es evidente que en el período considerado antes del período de investigación, los precios de la rama de producción de la UE seguían los costos. Durante el período de investigación, tras la reintroducción del EMP indonesio en el mercado, los precios de la rama de producción de la UE registraron una tendencia a la baja, pero esto también coincidió con la disminución de los costos de producción. Dicho de otro modo, esto era congruente con la tendencia anterior al período de investigación. Habría cabido esperar que una autoridad investigadora objetiva e imparcial examinara las razones de la correlación entre costo-precio y la incapacidad de larga data de la rama de producción nacional de aumentar los precios a un nivel rentable en ausencia de importaciones indonesias de EMP, y explicara por qué atribuye más importancia a las importaciones objeto de investigación como motivo de la reducción de precios que a las tendencias que precedieron a su entrada en el mercado.

7.376. La obligación de tener en cuenta si el efecto de las importaciones es hacer bajar de otro modo los precios en medida significativa o impedir en medida significativa la subida que en otro caso se hubiera producido, implica un análisis de *aquellos* que da lugar a esos efectos sobre los precios.⁶⁷⁶ De los Reglamentos provisional y definitivo no se desprende claramente que la Comisión tuviera en cuenta significativamente, es decir, más allá de la correlación, la forma en que las importaciones indonesias dieron lugar a los precios internos observados. En este contexto, el hecho de no tener en cuenta las pruebas de una tendencia de costo-precio preexistente que podía aportar fuerza explicativa por lo que respecta a la ausencia de aumentos de los precios internos en el período de investigación es indicativo de un examen incompleto de la reducción de precios.

⁶⁷⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 332-333; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 177.

⁶⁷¹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 571. Véase también la segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 305.

⁶⁷² Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 327.

⁶⁷³ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 298.

⁶⁷⁴ Informe del Órgano de Apelación, *China - GOES*, párrafo 141.

⁶⁷⁵ Informe del Grupo Especial, *Pakistán - Películas BOPP (EAU)*, apelado el 22 de febrero de 2021, párrafos 7.341-7.343.

⁶⁷⁶ Informe del Órgano de Apelación, *China - GOES*, párrafo 141.

7.377. Habida cuenta de lo anterior, aceptamos la alegación de Indonesia de que la Comisión estableció indebidamente la existencia de una reducción de precios, en contravención de los artículos 15.1 y 15.2 del Acuerdo SMC.

7.5.3 Alegaciones relativas al examen del estado de la rama de producción de la UE

7.5.3.1 Introducción

7.378. Al examinar la repercusión de las importaciones indonesias en la rama de producción de la UE, la Comisión evaluó todos los indicadores económicos que influyeron en el estado de la rama de producción durante el período considerado. La Comisión consideró los factores microeconómicos y macroeconómicos pertinentes y constató que mostraban un panorama variado.⁶⁷⁷ Sin embargo, concluyó que, pese al aumento de las ventas y la producción causado por el aumento del consumo, la rentabilidad se mantuvo deficiente, y la situación económica de la rama de producción de la UE no presentaba indicios de mejora.⁶⁷⁸ La Comisión también consideró los factores microeconómicos y macroeconómicos pertinentes durante el período posterior al PI. Tras esa evaluación, concluyó que en el período posterior al PI la situación económica en la rama de producción de la UE se había deteriorado aún más.⁶⁷⁹ Como consecuencia de estas constataciones, la Comisión concluyó que la rama de producción de la UE se encontraba en una "frágil condición económica".⁶⁸⁰

7.379. Indonesia alega que la determinación de la Comisión relativa al estado de la rama de producción de la UE es incompatible con los artículos 15.1, 15.4, 15.7 y 15.8 del Acuerdo SMC. Aduce que la Comisión no hizo un examen objetivo de los factores que influyeron en el estado de la rama de producción, incluidos los enumerados en los artículos 15.4 y 15.7 del Acuerdo SMC.

7.380. En esta sección abordamos los aspectos de la alegación de Indonesia que guardan relación con el análisis de la Comisión relativo a la frágil condición económica de la rama de producción nacional y su examen de los factores que influyeron en el estado de la rama de producción nacional en el marco del artículo 15.4 del Acuerdo SMC. En la sección 7.5.4 abordamos los aspectos de esta alegación relativos a la amenaza de daño y el examen realizado por la Comisión de los factores previstos en el artículo 15.7 del Acuerdo SMC.

7.5.3.2 Elementos de hecho del análisis de la Comisión

7.381. La Comisión se basó en los datos recopilados por el Consejo Europeo del Biodiésel (EBB) y en datos recibidos de tres productores, incluidos en la muestra, que representaban el 18% de la producción total del producto.⁶⁸¹

7.382. La Comisión constató que los indicadores de daño mostraban "un panorama variado".⁶⁸² Por un lado, constató que el empleo en la rama de producción "siguió estable" en el período considerado, y que la productividad aumentó y luego disminuyó ligeramente (con un aumento global de extremo a extremo de 8 puntos).⁶⁸³ A lo largo de todo el período considerado la rama de producción generó un flujo de caja positivo, y pudo autofinanciarse sus actividades. Siguió invirtiendo durante todo el período considerado; las inversiones fluctuaron fuertemente. El rendimiento de las inversiones fue bajo pero positivo.⁶⁸⁴ La Comisión también consideró el consumo, la producción, la capacidad, el volumen y la participación en el mercado de la rama de producción de la UE antes y durante el período de investigación⁶⁸⁵:

⁶⁷⁷ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 343.

⁶⁷⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 345-346.

⁶⁷⁹ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 341.

⁶⁸⁰ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 360.

⁶⁸¹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 264-265 y 303-306. En el período de investigación, 44 productores nacionales eran miembros del EBB y otros 196 productores nacionales fabricaban el producto similar.

⁶⁸² Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 343.

⁶⁸³ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 320. Véase también la primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 651 y nota 622.

⁶⁸⁴ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 337-339 y 344.

⁶⁸⁵ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 268, 271, 280, 309 y 314.

Cuadro 2: Consumo, producción, capacidad, volumen de ventas y participación en el mercado de la UE, y volumen y participación en el mercado de las importaciones indonesias⁶⁸⁶

	2015	2016	2017	PI
Consumo total de la UE (toneladas)	11.791.953	11.435.468	14.202.128	15.634.102
Índice	100	97	120	133
Producción total de la UE (toneladas)	11.789.896	11.958.862	13.071.053	13.140.582
Índice	100	101	111	111
Capacidad de producción de la UE (toneladas)	16.009.878	16.561.814	16.594.853	17.031.230
Índice	100	103	104	106
Volumen de ventas de la UE (toneladas)	11.305.117	10.920.665	13.004.462	12.741.791
Índice	100	97	115	113
Participación en el mercado de la UE	95,9%	95,5%	91,6%	81,5%
Volumen de importaciones de Indonesia (toneladas)	13.340	31.115	24.984	516.088
Participación en el mercado de las importaciones indonesias	0,1%	0,3%	0,2%	3,3%

7.383. La Comisión hizo las siguientes constataciones⁶⁸⁷:

- Debido al aumento significativo de las importaciones subvencionadas, en especial durante el período de investigación, el aumento de la capacidad de producción es "significativamente inferior al crecimiento de la demanda".
- Tras la supresión de los derechos antidumping en 2018, la participación en el mercado de la rama de producción de la UE disminuyó casi un 15% respecto de 2016.
- El mercado creció un 33% durante el período considerado, pero las ventas de la UE y la producción total de la UE solo aumentaron un 13% y un 11%, respectivamente. La rama de producción de la UE solo se benefició "de manera muy limitada" del crecimiento del mercado durante el período de investigación, mientras que una parte significativa de este crecimiento estaba siendo absorbido por las cantidades crecientes de importaciones, como las importaciones subvencionadas de Indonesia.

7.384. La Comisión también examinó la evolución de los precios⁶⁸⁸ y los beneficios:

Cuadro 3: Rentabilidad⁶⁸⁹

	2015	2016	2017	PI
Rentabilidad de las ventas de la UE a clientes no vinculados (% del volumen de negocios)	-0,1%	0,9%	0,8%	0,8%
Índice	-100	900	800	824

7.385. La Comisión observó que la rentabilidad se situó en torno al punto de equilibrio durante todo el período considerado, manteniéndose por debajo del 1% del volumen de negocios⁶⁹⁰, y que la rama de producción de la UE "no pudo mejorar su insatisfactorio margen de beneficio, que estaba considerablemente por debajo del objetivo de beneficio en un mercado en expansión".⁶⁹¹ Sobre la base de los datos del período de investigación, la Comisión concluyó que la rentabilidad de la rama de producción era deficiente y que su producción y sus ventas se beneficiaron del crecimiento del mercado "en una medida muy limitada", y señaló que la rama de producción perdió un 15% de participación en el mercado.⁶⁹²

⁶⁸⁶ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), cuadros 3, 4, 5, 8 y 9. "PI" significa "período de investigación".

⁶⁸⁷ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 269, 310 y 315-318.

⁶⁸⁸ Abordada en la sección precedente.

⁶⁸⁹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), cuadro 14. "PI" significa "período de investigación".

⁶⁹⁰ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 336.

⁶⁹¹ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 314.

⁶⁹² Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 342-343 y 345; y Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 319-320.

7.386. La Comisión constató que, si bien las pruebas no eran concluyentes en cuanto a la existencia de daño importante durante el período de investigación, era necesario examinar si había amenaza de daño importante.⁶⁹³

7.387. En el Reglamento definitivo, la Comisión examinó datos del período posterior al PI (octubre de 2018 - junio de 2019) correspondientes a los tres productores incluidos en la muestra. La Comisión señaló que la producción en el período posterior al PI fue "ligeramente inferior", mientras que las ventas permanecieron estables. El coste unitario de producción descendió ligeramente, mientras que el precio de las ventas unitarias se mantuvo estable.⁶⁹⁴ La Comisión concluyó que los datos reflejaban "cambios relativamente escasos" en comparación con el período de investigación, aparte del hecho de que los beneficios habían aumentado del 0,8% al 3,8%. A continuación se examinó la evolución trimestral de los beneficios, que aumentaron un 10,8% en el cuarto trimestre de 2018 y un 0,1% en el primer trimestre de 2019 y disminuyeron un 5% en el segundo trimestre de 2019. La Comisión calificó los beneficios obtenidos durante el invierno de 2018-2019 de "excepcionales"⁶⁹⁵, y explicó que "los precios del EMC alcanzaron un máximo histórico debido a los bajos niveles de agua en el Rin durante el invierno de 2018-2019"⁶⁹⁶. La Comisión puso de relieve que los productores registraron una pérdida del 5% en el segundo trimestre de 2019, que, según afirmó, era atribuible a las importaciones indonesias.⁶⁹⁷ Globalmente, la Comisión concluyó que en el período posterior al PI la situación económica en la rama de producción nacional se había deteriorado aún más.⁶⁹⁸

7.388. Sobre la base de lo anterior, la Comisión se apoyó en "la frágil condición económica" de la rama de producción nacional para sustentar su constatación de la existencia de amenaza de daño.⁶⁹⁹ La Comisión señaló que una rama de producción cuya rentabilidad se mantiene por debajo del 1% del volumen de negocios, que ha perdido casi 15 puntos porcentuales de participación en el mercado, y que no podía beneficiarse de un mercado que creció un 33% no es "fuerte".⁷⁰⁰

7.5.3.3 Principales argumentos de las partes

7.389. Indonesia alega que el análisis de la situación de la rama de producción nacional realizado por la Comisión es incompatible con los artículos 15.1 y 15.4 del Acuerdo SMC. Indonesia sostiene que los datos considerados por la Comisión no muestran una rama de producción en una frágil condición económica. Antes bien, todos los factores macroeconómicos y microeconómicos, excepto la participación en el mercado, mejoraron continuamente o se estabilizaron durante el período de investigación. Indonesia sostiene que las ligeras pérdidas de participación en el mercado no indicaban una fragilidad de la rama de producción, porque reflejan condiciones normales del mercado, y que tuvieron lugar en el contexto del aumento de las ventas, el crecimiento del consumo y la reapertura del mercado de la UE tras levantarse los derechos antidumping que hasta ese momento habían restringido, entre otras, las importaciones de EMP indonesio.⁷⁰¹

7.390. Indonesia critica que el examen del estado de la rama de producción realizado por la Comisión se centrara en factores individuales, en lugar de en el estado general de la rama de producción.⁷⁰² Aduce que la Comisión analizó los factores macroeconómicos en abstracto, sin considerar que habían presentado mejoras en términos absolutos ni el contexto en el que las mejoras tuvieron lugar.⁷⁰³ En cuanto a los factores microeconómicos, Indonesia aduce que en el análisis de la Comisión se hizo caso omiso del hecho de que los productores de la UE no pudieron aumentar sus precios y mejorar su rentabilidad antes del reingreso de las importaciones indonesias, y que sus precios evolucionaron en consonancia con sus costos.⁷⁰⁴ Además, un objetivo de beneficio del 11%

⁶⁹³ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 346.

⁶⁹⁴ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 326-327.

⁶⁹⁵ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 331.

⁶⁹⁶ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 336.

⁶⁹⁷ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 328-332 y cuadro 3.

⁶⁹⁸ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 321-341.

⁶⁹⁹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 341-346 y 360; y Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 405.

⁷⁰⁰ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 319.

⁷⁰¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 355; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 183.

⁷⁰² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 356.

⁷⁰³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 358.

⁷⁰⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 362-366.

no era realista, no estaba respaldado por nada reflejado en el expediente de la investigación subyacente, y era irrazonable teniendo en cuenta el historial de rentabilidad próxima al punto de equilibrio de la rama de producción de la UE.⁷⁰⁵ Indonesia sostiene que esa deficiente rentabilidad puede indicar la existencia de problemas estructurales en el mercado de biodiésel de la UE, y que las importaciones indonesias no tienen fuerza explicativa en relación con el estado de la rama de producción.⁷⁰⁶

7.391. Indonesia afirma que la rama de producción de la UE mejoró su situación económica en el período posterior al PI.⁷⁰⁷ Sostiene que la Comisión consideró selectivamente las pruebas relativas a la rentabilidad en el período posterior al PI, y que no tuvo en cuenta pruebas exculpatorias que explicaban la fluctuación de la rentabilidad de los productores de la UE.⁷⁰⁸

7.392. La Unión Europea sostiene que la Comisión llevó a cabo un examen objetivo del estado de la rama de producción nacional.⁷⁰⁹

7.393. La Unión Europea afirma que Indonesia no puede demostrar por qué la incapacidad de la rama de producción nacional de generar beneficios durante un período prolongado pese a las favorables condiciones del mercado no haría frágil su condición.⁷¹⁰ La Unión Europea también sostiene que la "fragilidad económica" de la rama de producción nacional puede constituir una situación *de facto* desvinculada de los efectos de las importaciones objeto de investigación, de manera que el efecto de las importaciones objeto de investigación no sea determinante del estado de la rama de producción.⁷¹¹ La Unión Europea cuestiona la tesis de Indonesia de que hubo solo "ligeras" pérdidas de participación en el mercado⁷¹², y sostiene que la rama de producción de la UE perdió 15 puntos porcentuales de participación en el mercado —lo que no puede considerarse una pérdida ligera o menor—, mientras que al mismo tiempo no podía aumentar los beneficios debido a la reducción de los precios causada por las importaciones objeto de investigación.⁷¹³

7.394. Con respecto a los factores macroeconómicos, la Unión Europea sostiene que Indonesia no describe adecuadamente la evolución, en términos relativos, de la producción y las ventas en relación con el consumo.⁷¹⁴ La Unión Europea afirma que los aumentos del consumo solo se reflejaron parcialmente en la producción y los volúmenes de ventas de la rama de producción nacional, y que durante el período considerado los indicadores de daño mostraron un panorama variado.⁷¹⁵ También afirma que la rentabilidad de la rama de producción de la UE se mantuvo deficiente durante el período considerado y por debajo del nivel de operaciones normales y rentables.⁷¹⁶ La Unión Europea cuestiona además la alegación de Indonesia de que la incapacidad de la rama de producción nacional de beneficiarse de la evolución positiva del mercado no fue consecuencia de la reanudación de las importaciones indonesias, y aduce que Indonesia no realiza una evaluación holística de todos los indicadores pertinentes.⁷¹⁷

7.395. Con respecto a los factores microeconómicos, la Unión Europea cuestiona la alegación de Indonesia de que, en la medida en que los precios de los productores de la UE incluidos en la muestra evolucionaron en consonancia con los costos, la rama de producción de la UE no puede considerarse frágil. La Unión Europea responde que, cuando los costos disminuyeron por primera vez entre 2017 y el período de investigación, la rama de producción nacional no pudo aumentar su precios debido al reingreso en el mercado, con tasas de subvaloración significativas, de las importaciones

⁷⁰⁵ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 183 y 190-194.

⁷⁰⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 367; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 195.

⁷⁰⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 368; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 183 y 196.

⁷⁰⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 368-374; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 198-202.

⁷⁰⁹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 722 y 728.

⁷¹⁰ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 711 y 724.

⁷¹¹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 711.

⁷¹² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 355.

⁷¹³ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 714-715.

⁷¹⁴ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 716-718.

⁷¹⁵ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 718.

⁷¹⁶ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 718.

⁷¹⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 719.

indonesias, que también ganaron una participación en el mercado significativa.⁷¹⁸ La Unión Europea sostiene también que el hecho de que las importaciones no tengan fuerza explicativa respecto de la "frágil" situación de la rama de producción nacional no impide que una autoridad investigadora determine que la rama de producción nacional era de hecho frágil en un determinado momento.⁷¹⁹ La Unión Europea sostiene que, por lo tanto, las afirmaciones de Indonesia relativas a razones alternativas de la deficiente rentabilidad de la rama de producción de la UE antes del reingreso de las importaciones indonesias no invalidan la conclusión de que la rama de producción de la UE no se encontraba, objetivamente, en una situación sólida.⁷²⁰ No obstante, la Unión Europea afirma que las importaciones indonesias de hecho tenían fuerza explicativa en relación con la frágil situación de la rama de producción nacional por los efectos desfavorables sobre los precios observados entre 2017 - 2018.⁷²¹

7.396. La Unión Europea sostiene que el objetivo de beneficio del 11% se deriva de la investigación antidumping de 2013, examinada por el grupo especial encargado del asunto *UE - Biodiésel (Indonesia)*, y basada en datos de 2004 - 2006 ajustados para reflejar los precios de 2011.⁷²² La Unión Europea afirma que ese objetivo de beneficio es totalmente razonable, y que es indiferente que la rama de producción no pudiera alcanzar ese nivel de beneficio durante el período considerado, ya que estaba afectada por "importaciones desleales".⁷²³ Asimismo, la Unión Europea afirma que había pruebas de la existencia del objetivo de beneficio en el expediente de la investigación subyacente.⁷²⁴

7.397. Por último, en lo que concierne a las constataciones relativas al período posterior al PI, la Unión Europea sostiene que Indonesia no demuestra que una autoridad investigadora objetiva e imparcial no podría haber concluido, sobre la base de la totalidad de los datos del período posterior al PI, que la situación de la rama de producción nacional se había deteriorado aún más.⁷²⁵ La Unión Europea aduce que Indonesia se centra solo en la moderada mejora de la rentabilidad, mientras que otros indicadores empeoraron o se mantuvieron estables.⁷²⁶ La Unión Europea sostiene que esos indicadores, unidos a una disminución significativa de los beneficios observada en el segundo trimestre del período posterior al PI, justificaban la constatación de la Comisión de que había tenido lugar un deterioro aún mayor de la situación de la rama de producción nacional.⁷²⁷ También sostiene que Indonesia exagera el valor probatorio de las pruebas exculpatorias.⁷²⁸ La Unión Europea afirma que, por lo tanto, la evaluación realizada por la Comisión de la frágil condición de la rama de producción nacional no es incompatible con los artículos 15.1 y 15.4 del Acuerdo SMC.

7.5.3.4 La cuestión de si la Comisión consideró objetivamente el estado de la rama de producción de la UE

7.398. El artículo 15.1 del Acuerdo SMC exige que una determinación de la existencia de daño se base en pruebas positivas, es decir, pruebas "creíbles" de "carácter afirmativo, objetivo y verificable".⁷²⁹ La determinación comprenderá también un examen objetivo de la repercusión consiguiente de las importaciones sobre los productores nacionales de los productos similares. Este precepto implica que el proceso de "examen" debe estar conforme con los principios básicos de la buena fe y la equidad fundamental y no favorecer los intereses de cualquier parte interesada.⁷³⁰

⁷¹⁸ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 571, 584 y 723; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 312.

⁷¹⁹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 724.

⁷²⁰ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 724-725.

⁷²¹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 726; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 319.

⁷²² Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 344.

⁷²³ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 345-346.

⁷²⁴ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 347.

⁷²⁵ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 728; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 377-378.

⁷²⁶ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 729.

⁷²⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 730; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 313.

⁷²⁸ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 733-736; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 322-333.

⁷²⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Acero laminado en caliente*, párrafo 192.

⁷³⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Acero laminado en caliente*, párrafo 193.

7.399. El artículo 15.4 del Acuerdo SMC dispone lo siguiente:

El examen de la repercusión de las importaciones subvencionadas sobre la rama de producción nacional de que se trate incluirá una evaluación de todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción, incluidos la disminución real y potencial de la producción, las ventas, la participación en el mercado, los beneficios, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad; los factores que afecten a los precios internos; los efectos negativos reales o potenciales en el flujo de caja ("cash flow"), las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital o la inversión y, en el caso de la agricultura, si ha habido un aumento del costo de los programas de ayuda del gobierno. Esta enumeración no es exhaustiva, y ninguno de esos factores aisladamente ni varios de ellos juntos bastarán necesariamente para obtener una orientación decisiva.

7.400. El artículo 15.4 exige, por lo tanto, que la autoridad investigadora realice un examen de la repercusión de las importaciones subvencionadas sobre la rama de producción nacional. El Órgano de Apelación ha observado que el artículo 15.4 no "exige[]" simplemente un examen del estado de la rama de producción nacional, sino que prevé[] que una autoridad investigadora llegue a comprender *la repercusión de las importaciones* objeto de investigación basándose en ese examen", es decir, "un examen de la fuerza explicativa de las importaciones objeto de investigación por lo que respecta al estado de la rama de producción nacional".⁷³¹ Ese examen incluirá una evaluación de todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción. Ninguno de esos factores por sí solo, ni varios de ellos juntos, bastarán necesariamente para obtener una orientación decisiva. Grupos especiales anteriores han considerado que la evaluación de la autoridad investigadora debe centrarse en el "estado general de la rama de producción nacional y no [en] los factores individuales".⁷³² Además, grupos especiales anteriores han entendido que la obligación de "evalua[r]" los factores e índices económicos requiere una evaluación de la "función, pertinencia y peso relativo de cada factor en la investigación de que se trate".⁷³³ Estamos de acuerdo con estas interpretaciones y nos orientaremos por ellas.

7.401. Teniendo esto presente, pasamos a considerar los argumentos de Indonesia de que los indicadores económicos que la Comisión tuvo ante sí no apuntaban a una rama de producción en una frágil condición económica. Las alegaciones de Indonesia relativas a la evaluación de la situación económica de la rama de producción nacional realizada por la Comisión pueden resumirse en tres impugnaciones principales. En primer lugar, Indonesia mantiene que, desde 2015 hasta 2017, todos los indicadores, excepto la participación en el mercado, mejoraron continuamente, y que entre 2017 y el período de investigación se estabilizaron. Indonesia impugna la constatación de la Comisión de que la rama de producción de la UE solo se benefició del crecimiento del mercado en una medida muy limitada, y señala los aumentos de la producción, la capacidad de producción y las ventas. En segundo lugar, según Indonesia, la "ligera" pérdida de participación en el mercado no demuestra la existencia de una frágil situación económica, porque: a) las ventas aumentaban mientras el consumo crecía, y b) el contexto del mercado cambió tras la anulación de los derechos antidumping incompatibles con las normas de la OMC, que permitió el reingreso de las importaciones indonesias de EMP. En tercer lugar, Indonesia impugna que la Comisión evaluara la baja rentabilidad de la rama de producción nacional como signo de fragilidad, así como la constatación de la existencia de un vínculo entre las importaciones indonesias y la baja rentabilidad.⁷³⁴ A continuación abordamos estos tres motivos de impugnación.

7.402. La Comisión consideró los siguientes indicadores macroeconómicos a lo largo de un período de cuatro años que comienza en 2015 y termina en el período de investigación: producción, capacidad de producción, utilización de la capacidad, volumen de ventas, participación en el mercado, crecimiento, empleo, productividad, magnitud del importe de las subvenciones y recuperación de los efectos de las subvenciones o el dumping anteriores. La Comisión también

⁷³¹ Informe del Órgano de Apelación, *China - GOES*, párrafo 149.

⁷³² Informe del Grupo Especial, *Pakistán - Películas de BOPP (EAU)*, apelado el 22 de febrero de 2021, párrafo 7.377. Véase también el informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas antidumping sobre barras de acero (Costa Rica)*, apelado el 18 de septiembre de 2023, párrafo 7.226.

⁷³³ Informe del Grupo Especial, *CE - Ropa de cama (artículo 21.5 - India)*, párrafo 6.162. Véase también el informe del Grupo Especial, *Egipto - Barras de refuerzo de acero*, párrafos 7.43-7.44.

⁷³⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 355-375; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 183 y 188-202.

consideró los siguientes factores microeconómicos: precios medios por unidad, coste unitario, costes laborales, existencias, rentabilidad, flujo de caja, inversiones, rendimiento de las inversiones y capacidad de reunir capital. Entre los indicadores macroeconómicos, la capacidad de producción, la utilización de la capacidad, la producción y las ventas aumentaron entre 2015 y el período de investigación, un 6%, un 3%, un 11% y un 13%, respectivamente, y evolucionaron en consonancia con el crecimiento del consumo, que aumentó un 33% a lo largo de todo el período considerado. La Comisión consideró que estos indicadores mostraban un "panorama variado". Observó que la "capacidad de producción experimentó un aumento lento" y que "el aumento de la capacidad de producción es significativamente inferior al crecimiento de la demanda".⁷³⁵ El empleo se mantuvo estable a lo largo del período considerado, y la productividad aumentó entre 2016 y 2017 y disminuyó después ligeramente, un 4%.

7.403. Parecería, por lo tanto, que, en general, los indicadores macroeconómicos presentaron una tendencia global positiva durante el período considerado, con excepción de la participación en el mercado de la rama de producción nacional. La Comisión constató que, tras la supresión de los derechos antidumping impuestos a las importaciones procedentes de Indonesia, la rama de producción de la UE perdió participación en el mercado de manera significativa en comparación con 2016 (casi un 15%), en particular entre 2017 y el período de investigación. Al mismo tiempo, la Comisión observó que la participación en el mercado de las importaciones indonesias alcanzó el 3,3% en el período de investigación. La Comisión también constató que era probable que las importaciones indonesias tuvieran una repercusión sustancial en la rama de producción nacional, habida cuenta de sus significativos volúmenes y sus bajos precios y de la anulación de los derechos antidumping. Teniendo en cuenta todos estos indicadores, la Comisión concluyó que, "[c]omo consecuencia del aumento de las importaciones a precios bajos, objeto de una subcotización o reducción significativas con respecto a los de la industria de la Unión, la industria de la Unión perdió cuota de mercado y no pudo beneficiarse del crecimiento de mercado".⁷³⁶ La Comisión también observó que el aumento del 33% experimentado por el consumo "solo se reflejó parcialmente en la producción y el volumen de ventas de la industria de la Unión, que solo aumentaron un 11% y un 13%, respectivamente, durante el mismo período".⁷³⁷

7.404. El término "frágil" connota corrientemente algo que puede quebrarse fácilmente o que es vulnerable. Por lo tanto, para que pueda considerarse objetivamente que la rama de producción nacional se encuentra en una frágil situación económica, cabría esperar que los indicadores económicos demuestren un cierto grado de precariedad o vulnerabilidad de la rama de producción. Estamos de acuerdo con Indonesia en que es difícil conciliar los cambios positivos observados en los indicadores cuantitativos de producción, capacidad de producción, utilización de la capacidad, volumen de ventas y crecimiento con la fragilidad. Del mismo modo, la estabilidad observada en el empleo y las ligeras variaciones de la productividad se ajustan más estrechamente a una situación de equilibrio que a una de fragilidad.

7.405. El único indicador macroeconómico de la rama de producción nacional que presentaba una evolución negativa era la participación en el mercado, que disminuyó un 15%. El Grupo Especial observa que la disminución de la participación en el mercado de la rama de producción de la UE se correspondía con un aumento significativo del consumo, del 33%, mientras que la participación en el mercado de las importaciones indonesias alcanzaba su valor máximo, del 3,3%, en el mismo período. Considerada junto con la anulación de los derechos antidumping, indica que la situación económica de la rama de producción en lo que concierne a la participación en el mercado no se explica plenamente por el aumento de la participación en el mercado de las importaciones indonesias. La pérdida de participación en el mercado de la rama de producción nacional también contrasta con las mejoras notables de la producción y los volúmenes de ventas de la rama de producción nacional, que aumentaron un 11% y un 13% respectivamente. Estamos de acuerdo con Indonesia en que, en el contexto de las mejoras correspondientes de los demás indicadores económicos, la pérdida de participación en el mercado no apunta objetivamente a una fragilidad de la rama de producción nacional.

7.406. La Comisión constató que la rentabilidad de la rama de producción de la UE se situó en torno al punto de equilibrio durante todo el período considerado, manteniéndose por debajo del 1% del

⁷³⁵ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 310.

⁷³⁶ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 324.

⁷³⁷ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 342.

volumen de negocios.⁷³⁸ A juicio de la Comisión, eso significaba que "la rentabilidad de la industria de la Unión se mantuvo deficiente durante el período considerado".⁷³⁹ Ese nivel de rentabilidad "indica que la industria de la Unión no logró alcanzar el nivel de operaciones normales y rentables".⁷⁴⁰

7.407. En el Reglamento definitivo, la Comisión examinó el período posterior al PI (octubre de 2018 - junio de 2019) utilizando los datos de tres productores, incluidos en la muestra. La Comisión concluyó que los datos reflejaban cambios relativamente escasos en comparación con el PI, aparte del hecho de que los beneficios habían aumentado del 0,8% al 3,8%. También se examinó la evolución trimestral de los beneficios, que aumentaron un 10,8% en el cuarto trimestre de 2018 y un 0,1% en el primer trimestre de 2019 y disminuyeron un 5% en el segundo trimestre de 2019. La Comisión calificó los beneficios obtenidos durante el invierno de 2018-2019 de "excepcionales", y explicó que un productor pudo beneficiarse de un determinado problema de transporte. La Comisión puso de relieve que los productores registraron una pérdida del 5% en el segundo trimestre de 2019, que, según afirmó, era atribuible a las importaciones indonesias.⁷⁴¹ La Comisión concluyó, por lo tanto, que la situación económica de la rama de producción "se había deteriorado aún más".⁷⁴²

7.408. Indonesia aduce que la Comisión no actuó con objetividad en su análisis de la rentabilidad de la rama de producción nacional. Reitera que las constataciones de subvaloración y reducción de los precios de la Comisión son infundadas.⁷⁴³ Indonesia aduce además que baja rentabilidad, en abstracto, no equivale a fragilidad, y señala que la rama de producción de la UE siguió registrando valores positivos de flujo de caja, inversiones y rendimientos de las inversiones. Sostiene que los Reglamentos provisional y definitivo no identifican el margen de beneficio que la Comisión consideraría adecuado para que la rama de producción de la UE no fuera frágil. Asimismo, Indonesia afirma que la rama de producción de la UE nunca ha alcanzado el objetivo de beneficio al que hace referencia la Comisión en el Reglamento definitivo, ni siquiera cuando prácticamente no había importaciones en el mercado, y que, por consiguiente, el objetivo de beneficio no es razonable.⁷⁴⁴

7.409. La Unión Europea responde que la ausencia de un vínculo explicativo entre las importaciones supuestamente subvencionadas y la rentabilidad de la rama de producción nacional no impide que una autoridad investigadora determine que una rama de producción nacional que no es capaz de generar beneficios durante un período prolongado es de hecho frágil.⁷⁴⁵ La Unión Europea también aclara que el objetivo de beneficio sirvió de "punto de referencia externo respecto del cual evaluar el rendimiento de la rama de producción nacional", pero pone de relieve que no repercutió en el análisis global de la amenaza de daño.⁷⁴⁶

7.410. Observamos que los datos que la Comisión tuvo ante sí demostraban que la rentabilidad de la rama de producción de la UE aumentó ligeramente entre 2015 y 2016, y después se mantuvo baja pero estable hasta el PI. La Unión Europea sostiene que esa baja rentabilidad era indicativa del frágil estado de la rama de producción nacional. Sin embargo, estamos de acuerdo con Indonesia en que la baja rentabilidad en y por sí misma no demuestra objetivamente la fragilidad. La Unión Europea sostiene adicionalmente que la rentabilidad de la rama de producción nacional permaneció por debajo del objetivo de beneficio de la rama de producción, y remite a la declaración de la Comisión de que "la industria de la Unión no pudo mejorar su insatisfactorio margen de beneficio, que estaba considerablemente por debajo del objetivo de beneficio en un mercado en expansión".⁷⁴⁷ La Unión Europea afirma que ese objetivo de beneficio (11%) es el mismo que se calculó en el contexto de la investigación antidumping de 2013 que subyace al asunto *UE - Biodiésel (Indonesia)*, y que ese nivel de beneficio se basaba en datos de 2004, 2005 y 2006, y se ajustó posteriormente para reflejar los precios de 2011.⁷⁴⁸ La Unión Europea sostiene sobre esa base que

⁷³⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 336 y cuadro 14. Véase el cuadro 3 *supra*.

⁷³⁹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 345.

⁷⁴⁰ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 345.

⁷⁴¹ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 328-332 y cuadro 3.

⁷⁴² Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 323 y 341.

⁷⁴³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 362-363.

⁷⁴⁴ Respuesta de Indonesia a las preguntas 62 y 63 del Grupo Especial.

⁷⁴⁵ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 711 y 724.

⁷⁴⁶ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 352; y respuesta de la Unión Europea a la pregunta 64 del Grupo Especial, párrafo 176.

⁷⁴⁷ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 314.

⁷⁴⁸ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 344-345.

el nivel del objetivo de beneficio es razonable, ya que es anterior a la entrada de las importaciones indonesias.⁷⁴⁹ También sostiene que hay pruebas que respaldan el objetivo de beneficio en el expediente de la investigación administrativa.⁷⁵⁰

7.411. Observamos que la Comisión hizo referencia por primera vez al "objetivo de beneficio" solo en el Reglamento definitivo.⁷⁵¹ Al hacerlo, no dio ningún detalle del nivel de beneficio que habría considerado satisfactorio, ni explicó cómo había llegado al nivel del objetivo de beneficio. Las explicaciones que da la Unión Europea no parecen ser parte del expediente de la investigación examinada y, por lo tanto, no pueden equivaler a pruebas de "carácter afirmativo, objetivo y verificable". Los márgenes de rentabilidad son específicos para cada rama de producción. Como observó la Comisión, la rentabilidad de la rama de producción de la UE se situó en general en torno al punto de equilibrio durante el período considerado. Un examen objetivo e imparcial de ese nivel de rentabilidad que lleve a la conclusión de que era insatisfactorio en comparación con un punto de referencia de la rama de producción requiere que en el momento oportuno se dé a conocer el punto de referencia y se explique su idoneidad para la rama de producción específica. El hecho de que en sus respuestas al cuestionario la rama de producción afirmara que un objetivo de beneficio del 11% era razonable no hace automáticamente razonable ese objetivo de beneficio si no hay una evaluación objetiva por parte de la autoridad investigadora.

7.412. La Comisión observó que en el período posterior al PI hubo un aumento de la rentabilidad de la rama de producción. Sin embargo, para la Comisión ese cambio no reflejaba el estado general de la rama de producción. La Comisión explicó que "[l]os resultados superiores registrados en el invierno de 2018/19 fueron excepcionales" y que los registró una sola empresa incluida en la muestra.⁷⁵² La empresa aumentó sus precios y sus beneficios en ese período, lo que afectó al cuarto trimestre de 2018 y parte del primer trimestre de 2019. La Comisión puso de relieve que los productores registraron una pérdida del 5% en el segundo trimestre de 2019, que, según afirmó, era atribuible a las importaciones indonesias.⁷⁵³

7.413. Indonesia reprocha a la Comisión que no haya tenido en cuenta explicaciones alternativas de la baja rentabilidad en el período posterior al PI, entre ellas: a) una huelga que afectó a un productor nacional incluido en la muestra en febrero de 2019; b) la existencia de un aumento de la demanda de EMC durante el período invernal; y c) el precio de la colza, que aumentó en abril de 2018.⁷⁵⁴ En resumen, Indonesia aduce que la Comisión descartó la pertinencia de un beneficio positivo del 10,8% en el cuarto trimestre de 2018 sobre la base de la situación excepcional de un productor, al tiempo que rechazó tener en cuenta otras cuestiones excepcionales que afectaron negativamente a otros productores incluidos en la muestra⁷⁵⁵ que podrían haber reducido el nivel del beneficio en el primer trimestre de 2019.

7.414. La Unión Europea destaca la evolución general de los indicadores durante el período posterior al PI, y en concreto: a) que la producción disminuyó ligeramente, así como las tasas de utilización de la capacidad; b) que el volumen de ventas no mejoró; y c) que el coste unitario de producción se redujo ligeramente, mientras que el precio de venta unitario se mantuvo estable. A juicio de la Unión Europea, estos elementos, junto con la disminución de los beneficios durante el segundo trimestre de 2019, justificaban la conclusión de que la situación de la rama de producción nacional se deterioró aún más en el período posterior al PI.⁷⁵⁶ Indonesia responde que no hay pruebas de que la situación de la rama de producción de la UE se deteriorara en el período posterior al PI; la producción y las ventas eran estables, mientras que la rentabilidad mejoró.⁷⁵⁷

7.415. Consideramos que el hecho de que la Comisión no tuviera en cuenta las pruebas exculpatorias que daban una explicación de la disminución de los beneficios observada en el período posterior al PI socava la objetividad de su análisis de la rentabilidad. Esto se pone de manifiesto en

⁷⁴⁹ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 345.

⁷⁵⁰ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 347.

⁷⁵¹ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 314, 332.

⁷⁵² Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 331.

⁷⁵³ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 328-332 y cuadro 3.

⁷⁵⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 368-374; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 196-202.

⁷⁵⁵ Véanse las respuestas de productores de la UE al cuestionario de muestreo (prueba documental IDN-18).

⁷⁵⁶ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 728-730.

⁷⁵⁷ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 196.

el contraste entre sus enfoques de las situaciones excepcionales que afectaron a dos productores: basarse en la menor rentabilidad de un productor afectado por una huelga, y no tener en cuenta los elevados beneficios de otro productor por ser excepcionales. Además, al negarse a considerar el impacto del aumento de la demanda de EMC en los beneficios en el invierno de 2018-2019, la Comisión no actuó como una autoridad investigadora imparcial y objetiva. Este análisis tuvo consecuencias importantes en la evaluación del rendimiento de la rama de producción en el período posterior al PI; dio lugar a que la Comisión no tuviera en cuenta la pertinencia de la rentabilidad global del 3,8% e hiciera hincapié, en cambio, en una disminución del 5% en un único trimestre (el segundo trimestre de 2019).

7.416. Grupos especiales anteriores han constatado que, más que considerar aisladamente las tendencias relacionadas con cada uno de los factores e índices económicos, la autoridad investigadora debe considerar el "peso relativo" de cada factor en la investigación.⁷⁵⁸ Estamos de acuerdo con este enfoque. Un "panorama variado" en el que la mayoría de los indicadores e índices son positivos o estables no apunta a una situación de fragilidad. Asimismo, la incapacidad de absorber toda la cuota de crecimiento del consumo tras la reanudación de las importaciones de biodiésel no significa necesariamente que una rama de producción nacional sea frágil. En ese sentido, la importancia atribuida por la Comisión a la pérdida de cuota de mercado de la rama de producción nacional y a la incapacidad de esta de beneficiarse del crecimiento del mercado, aisladas de los demás factores e índices económicos pertinentes que influían en el estado de la rama de producción, refleja falta de objetividad. Además, basándose en las cifras que evidenciaban "cambios relativamente escasos" entre el período de investigación y el período posterior a este, una autoridad investigadora objetiva no podría haber llegado a la conclusión de que la situación de la rama de producción nacional se había deteriorado aún más en el período posterior al PI. La importancia atribuida por la Comisión a la pérdida de cuota de mercado y a la fluctuación de la rentabilidad, aisladas de los demás indicadores económicos, socava la objetividad de su análisis del estado general de la rama de producción nacional.

7.417. Por estas razones, consideramos que Indonesia ha establecido que la Comisión no consideró objetivamente los factores que influyeron en el estado de la rama de producción nacional y, por lo tanto, actuó de manera incompatible con los artículos 15.1 y 15.4 del Acuerdo SMC.

7.5.4 Alegaciones relativas a la evaluación por la Comisión de la existencia de una amenaza de daño importante

7.418. En esta sección examinamos las alegaciones formuladas por Indonesia al amparo de los artículos 15.1, 15.7 y 15.8 del Acuerdo SMC de que la Comisión actuó de manera incompatible con sus obligaciones de las dos maneras siguientes.

- a. Indonesia alega que la Comisión cometió varios errores al evaluar los factores en apoyo de la determinación positiva de la existencia de amenaza de daño (factores de amenaza). En consecuencia, Indonesia aduce que la Comisión no pudo haber concluido razonablemente que "e[ra] probable que la frágil condición económica de la industria de la Unión se agrav[ara] como consecuencia de las inminentes y continuadas importaciones de biodiésel procedentes de Indonesia".⁷⁵⁹
- b. Indonesia alega que la determinación de la existencia de amenaza de daño formulada por la Comisión es incompatible con el artículo 15.7 del Acuerdo SMC por la razón adicional de que la Comisión no identificó una posible "modificación de las circunstancias" que daría lugar a que se materializara el daño a la rama de producción nacional.

⁷⁵⁸ Informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas antidumping sobre barras de acero (Costa Rica)*, apelado el 18 de septiembre de 2023, párrafo 7.226; e informe del Grupo Especial, *Pakistán - Películas BOPP (EAU)*, apelado el 22 de febrero de 2021, párrafo 7.351 (donde se hace referencia a los informes de los Grupos Especiales, *CE - Ropa de cama (artículo 21.5 - India)*, párrafo 6.162; y *Egipto - Barras de refuerzo de acero*, párrafos 7.43-7.44).

⁷⁵⁹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 360; y Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 405.

7.419. En las secciones 7.5.4.1 y 7.5.4.2, respectivamente, abordaremos los dos motivos en que se basan las alegaciones de Indonesia.

7.5.4.1 Alegación de Indonesia relativa a los factores en apoyo de la existencia de una amenaza de daño importante

7.420. Indonesia alega que el análisis de cada uno de los factores en apoyo de la existencia de una amenaza de daño importante (factores de amenaza) realizado por la Comisión es incompatible con los artículos 15.1, 15.7 y 15.8 del Acuerdo SMC. Para Indonesia, la Comisión también infringió los artículos 15.1, 15.7 y 15.8 al llegar a la conclusión general de que los factores de amenaza que la Comisión examinó demostraban que las nuevas importaciones eran inminentes y serían perjudiciales.⁷⁶⁰ La Unión Europea nos solicita que rechacemos en su totalidad las alegaciones formuladas por Indonesia.

7.5.4.1.1 La evaluación por la Comisión de los factores de amenaza de daño importante

7.421. Tanto en el Reglamento provisional como en el definitivo, la Comisión determinó que las importaciones subvencionadas constituían una amenaza de daño importante. Para cumplir las prescripciones del artículo 15.7 del Acuerdo SMC, la Comisión analizó los siguientes factores de amenaza en su evaluación:

- a. la naturaleza de las subvenciones de que se trata y los efectos que es probable tengan esas subvenciones en el comercio;
- b. una tasa significativa de incremento de las importaciones subvencionadas en el mercado de la UE que indique la probabilidad de que aumenten sustancialmente las importaciones;
- c. suficiente capacidad libremente disponible y capacidad de absorción de terceros países; y
- d. el nivel de precios de las importaciones subvencionadas.

7.422. La Comisión se basó en cada uno de esos factores para llegar a su determinación positiva de la existencia de una amenaza de daño. En la evaluación que hacemos *infra* examinamos con mayor detalle las constataciones de la Comisión relativas a cada uno de los factores individuales de amenaza. La Comisión evaluó también el nivel de existencias como un factor de amenaza. Sin embargo, a diferencia de los factores de amenaza enumerados *supra*, la Comisión consideró que el nivel de existencias era "un indicador menos significativo para el análisis de la amenaza de perjuicio" en las circunstancias del presente asunto.⁷⁶¹

7.423. La Comisión llegó a la siguiente *conclusión general* tras su examen de los factores individuales de amenaza:

A la vista del análisis de los factores relacionados con la amenaza de perjuicio enumerados en el considerando 348, la Comisión llegó a la conclusión de que es probable que la frágil condición económica de la industria de la Unión se agrave como consecuencia de las inminentes y continuadas importaciones [subvencionadas] de biodiésel procedentes de Indonesia, lo que respalda la conclusión provisional de amenaza de perjuicio de conformidad con el artículo 8, apartado 8, del Reglamento de base.^{762, 763}

⁷⁶⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 394-395, 404, 411-412, 421-422 y 425-426; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 239.

⁷⁶¹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 359.

⁷⁶² Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 360.

⁷⁶³ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 405.

7.5.4.1.2 La cuestión de si la Comisión incumplió su obligación en su examen de los factores de amenaza

7.424. Comenzamos nuestro análisis señalando las prescripciones aplicables en el marco de los artículos 15.1 y 15.7 del Acuerdo SMC. El artículo 15.1 del Acuerdo SMC dispone que la determinación de la existencia de daño:

[S]e basará en pruebas positivas y comprenderá un examen objetivo: a) del volumen de las importaciones subvencionadas y del efecto de éstas en los precios de productos similares en el mercado interno y b) de la repercusión consiguiente de esas importaciones sobre los productores nacionales de tales productos.⁷⁶⁴

7.425. El artículo 15.7 del Acuerdo SMC dispone:

La determinación de la existencia de una amenaza de daño importante se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas. La modificación de las circunstancias que daría lugar a una situación en la cual la subvención causaría un daño deberá ser claramente prevista e inminente. Al llevar a cabo una determinación referente a la existencia de una amenaza de daño importante, la autoridad investigadora deberá considerar, entre otros, los siguientes factores:

- i) la naturaleza de la subvención o subvenciones de que se trate y los efectos que es probable tengan esa subvención o subvenciones en el comercio;
- ii) una tasa significativa de incremento de las importaciones subvencionadas en el mercado interno que indique la probabilidad de que aumente sustancialmente la importación;
- iii) una suficiente capacidad libremente disponible del exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma que indique la probabilidad de un aumento sustancial de las exportaciones subvencionadas al mercado del Miembro importador, teniendo en cuenta la existencia de otros mercados de exportación que puedan absorber el posible aumento de las exportaciones;
- iv) el hecho de que las importaciones se realicen a precios que tendrán en los precios internos el efecto de hacerlos bajar o contener su subida de manera significativa, y que probablemente hagan aumentar la demanda de nuevas importaciones; y
- v) las existencias del producto objeto de la investigación.

Ninguno de estos factores por sí sólo bastará necesariamente para obtener una orientación decisiva, pero todos ellos juntos han de llevar a la conclusión de la inminencia de nuevas exportaciones subvencionadas y de que, a menos que se adopten medidas de protección, se producirá un daño importante.

7.426. En el artículo 15.7 del Acuerdo SMC se enumera una serie de factores que la autoridad investigadora "deberá considerar" al llevar a cabo una determinación de la existencia de una amenaza de daño importante. Aunque el artículo 15.7 no especifica ningún método que la autoridad deba seguir al considerar los factores enumerados, grupos especiales anteriores han sostenido que esa consideración no debe limitarse a una simple enumeración de los hechos en cuestión, sino que debe situarlos en su contexto. La autoridad investigadora no está obligada a formular una constatación o "determinación" "explícita" respecto de los factores considerados.⁷⁶⁵ En referencia a las constataciones del grupo especial encargado del asunto *Estados Unidos - Madera blanda VI*, el

⁷⁶⁴ No se reproduce la nota de pie de página.

⁷⁶⁵ Informes de los Grupos Especiales, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 7.2162; *Estados Unidos - Madera blanda VI*, párrafo 7.67; y *República Dominicana - Medidas antidumping sobre barras de acero (Costa Rica)*, apelado el 18 de septiembre de 2023, párrafos 7.249-7.250.

grupo especial que examinó el asunto *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles* señaló que la palabra "*should*" ("deberían") en el artículo 15.7 significa lo siguiente:

[L]a consideración de cada uno de los factores enumerados en [...] el párrafo 7 del artículo 15 no es obligatoria. Por consiguiente, el hecho de que no se haya considerado un factor en absoluto o de que no se haya considerado adecuadamente un determinado factor no demostraría necesariamente que se violaron las disposiciones. La existencia de una violación dependería de los hechos específicos del asunto, habida cuenta de todos los factores considerados juntos y de las explicaciones facilitadas.⁷⁶⁶

7.427. Estamos de acuerdo con las constataciones de esos grupos especiales anteriores y las tendremos en cuenta en nuestro análisis.

7.428. La cuarta frase del artículo 15.7 estipula que ninguno de estos factores bastará necesariamente para obtener una orientación decisiva. Antes bien, son "todos ellos juntos" los que "han" de llevar a una determinada "conclusión", a saber, a) la inminencia de nuevas exportaciones subvencionadas y b) que se producirá un daño importante a menos que se adopten medidas de protección.⁷⁶⁷

7.429. Los grupos especiales anteriores han observado, y estamos de acuerdo, que las principales constataciones de la autoridad investigadora en apoyo de la determinación general de la existencia de una amenaza de daño deben estar adecuadamente explicadas y deben ser como las que podría formular una autoridad objetiva e imparcial a la luz de las pruebas obrantes en el expediente. El razonamiento de la autoridad investigadora debe también tener suficientemente en cuenta las pruebas contradictorias y responder a otras explicaciones plausibles diferentes de esas pruebas.⁷⁶⁸

7.430. Indonesia sostiene que el examen de cada uno de los factores individuales de amenaza realizado por la Comisión fue erróneo e incompatible con los artículos 15.1, 15.7 y 15.8 del Acuerdo SMC. Abordaremos por separado cada uno de los factores considerados por la Comisión y los argumentos de las partes en relación con esa consideración. Sin embargo, examinaremos la compatibilidad de la determinación de la Comisión basándonos en una evaluación de todos los factores de amenaza considerados en su conjunto, teniendo en cuenta las pruebas de que disponía la Comisión y el análisis expuesto en los Reglamentos provisional y definitivo.⁷⁶⁹ Adoptamos este enfoque porque el artículo 15.7 estipula que ninguno de los factores individuales de amenaza bastará necesariamente para obtener una orientación decisiva. Antes bien, son "todos ellos juntos" los que "han" de llevar a una determinada "conclusión", a saber, a) la inminencia de nuevas exportaciones subvencionadas y b) que se producirá un daño importante a menos que se adopten medidas de protección.

7.431. Indonesia aduce además que una determinación de la existencia de una amenaza de daño debe incluir la conclusión de que el volumen de las importaciones subvencionadas aumentará en el futuro.⁷⁷⁰ En apoyo de su argumento, Indonesia hace referencia a la palabra "*further*" ("nuevas") que figura en la última frase del artículo 15.7, que dispone, en la parte pertinente, que todos los factores de amenaza juntos "han de llevar a la conclusión de la inminencia de nuevas exportaciones subvencionadas". Para Indonesia, esto implica que el artículo 15.7 del Acuerdo SMC no permite

⁷⁶⁶ Informe del Grupo Especial, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 7.2162 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda VI*, párrafo 7.68).

⁷⁶⁷ Informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos - Madera blanda VI*, párrafo 7.69; y *República Dominicana - Medidas antidumping sobre barras de acero (Costa Rica)*, apelado el 18 de septiembre de 2023, párrafos 7.284-7.298.

⁷⁶⁸ Véanse, por ejemplo, los informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos - Madera blanda VI*, párrafos 7.89 y 7.94; *República Dominicana - Medidas antidumping sobre barras de acero (Costa Rica)*, apelado el 18 de septiembre de 2023, párrafos 7.263, 7.266 y 7.286; y *México - Jarabe de maíz*, párrafos 7.173 y 7.175; y el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda VI (artículo 21.5 - Canadá)*, párrafo 97.

⁷⁶⁹ En el párrafo 7.423 *supra* hemos reproducido la conclusión general formulada por la propia Comisión tras su examen de los factores individuales de amenaza.

⁷⁷⁰ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 208, 210 y 225-226.

constatar la existencia de una amenaza de daño cuando se espera que los volúmenes de las importaciones se mantengan al mismo nivel.⁷⁷¹

7.432. No estamos de acuerdo con la interpretación que hace Indonesia de esa disposición. Observamos, en primer lugar, que la definición que da el diccionario de la palabra "*further*" (nuevo) es "[*more extended, going beyond what already exists or has been dealt with; additional, more*" (más extenso, que va más allá de lo ya existente o tratado; adicional, más).⁷⁷² Este sentido corriente no indica, a nuestro parecer, que la expresión "*further subsidized exports*" ("nuevas exportaciones subvencionadas") en el artículo 15.7 se refiera necesariamente a un *aumento* de las exportaciones. El contexto en que aparece esta expresión confirma aún más nuestra interpretación. Observamos que, si la constatación de existencia de una amenaza de daño requiriera necesariamente una probabilidad de aumento de las importaciones, la autoridad investigadora estaría obligada a considerar y formular una determinación positiva referente al factor de amenaza enunciado en el artículo 15.7 ii) del Acuerdo SMC, correspondiente a "una tasa significativa de incremento de las importaciones subvencionadas". No obstante, la expresión "*should consider*" ("deberá considerar") precede a la lista de factores de amenaza enumerados en el artículo 15.7 e indica que la consideración de cada uno de los factores enumerados en el artículo 15.7 no es obligatoria. Además, el artículo 15.7 reconoce explícitamente que ninguno de los factores individuales de amenaza bastará necesariamente para obtener una orientación decisiva. Esto implica que no es obligatorio que una autoridad investigadora establezca "la probabilidad de que aumente sustancialmente la importación" a fin de respaldar una determinación de la existencia de una amenaza de daño.

7.433. Esto es lógico, ya que las importaciones subvencionadas pueden amenazar causar un daño importante a la rama de producción nacional por razones distintas del aumento de los niveles de importación. Por ejemplo, es concebible que, incluso en situaciones en las que no se prevea que aumente el nivel de importación, una tendencia a la disminución de los precios de importación pueda, sin embargo, amenazar causar un daño importante mediante el efecto de hacer bajar los precios internos o contener su subida de manera significativa en el futuro. Por lo tanto, rechazamos el argumento de que una determinación de la existencia de una amenaza de daño, o un examen de los factores individuales de amenaza, debe incluir la conclusión de que el volumen de las importaciones subvencionadas aumentará en el futuro.

7.434. Teniendo esto presente, pasamos ahora a evaluar los argumentos de Indonesia relativos a la consideración por la Comisión de cada uno de los factores individuales de amenaza. En la sección 7.5.4.1.6 evaluamos la cuestión de si todos los factores de amenaza juntos, considerados en su conjunto, apoyaban objetivamente la determinación de la existencia de una amenaza de daño formulada por la Comisión.

7.5.4.1.3 Naturaleza de las supuestas subvenciones y los efectos que es probable tengan esas subvenciones en el comercio

7.435. En la investigación subyacente, la Comisión evaluó en primer lugar la naturaleza de las subvenciones de que se trataba y los efectos que era probable tuvieran esas subvenciones en el comercio, el primer factor de amenaza que figura en el artículo 15.7 i) del Acuerdo SMC.

7.436. La Comisión determinó que el Gobierno de Indonesia proporcionaba a los productores de biodiésel tres formas de subvenciones sujetas a medidas compensatorias: a) los pagos del OPPF; b) el suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada; y c) la condonación de ingresos públicos en virtud del régimen de zonas francas. En el Reglamento provisional, la Comisión afirmó lo siguiente en relación con la naturaleza de esas subvenciones y sus probables efectos en el comercio:

⁷⁷¹ Observamos que el argumento jurídico de Indonesia se basa en su opinión de que la constatación de que "es probable que tales importaciones sigan aumentando", formulada por la Comisión en el considerando 352 del Reglamento provisional, fue errónea. En la sección 7.5.4.1.5.5 *infra* aceptamos el argumento de Indonesia de que la constatación de la Comisión fue errónea. Sin embargo, por las razones expuestas *supra*, no estamos de acuerdo con Indonesia en que una constatación relativa a un aumento continuado de las importaciones sea un requisito necesario, como cuestión de derecho, para una determinación válida de la existencia de una amenaza de daño.

⁷⁷² *Oxford Dictionaries*, edición en línea, definición de "*further*", adjetivo, https://www.oed.com/dictionary/further_adj?tab=meaning_and_use (consultado el 11 de abril de 2025), acepción 2.

[L]as medidas de los poderes públicos de Indonesia en apoyo de la industria interna del biodiésel garantizan que las exportaciones de biodiésel sigan siendo muy competitivas, debido a los bajos costes de obtención del aceite de palma en bruto (a diferencia de lo que ocurre con los productores de la Unión, que no pueden beneficiarse de unos precios tan bajos). Es previsible, por tanto, que, debido a la naturaleza de las medidas de apoyo de los poderes públicos de Indonesia, la situación económica de la industria de la Unión siga viéndose afectada negativamente por las importaciones subvencionadas del producto afectado.⁷⁷³

7.437. En el Reglamento definitivo, la Comisión confirmó sus constataciones provisionales en relación con la naturaleza de las subvenciones y sus probables efectos en el comercio, y añadió lo siguiente:

Existe un vínculo evidente entre la disponibilidad de aceite de palma en bruto a precios reducidos y la subcotización de los precios constatada durante el período de investigación, ya que los miembros de la industria de la Unión, al tener que obtener el aceite de palma en bruto del mercado mundial, pagan mucho más por sus materias primas y, por eso, no pueden igualar los precios del biodiésel indonesio subvencionado. La continuación de este programa, junto con los otros dos programas de subvención detectados en la presente investigación, está en situación de mantener las exportaciones de biodiésel de Indonesia a un nivel de precios que afecta a la industria de la Unión.⁷⁷⁴

7.438. Indonesia sostiene que la consideración por la Comisión de este factor de amenaza fue errónea en dos aspectos. En primer lugar, Indonesia sostiene que la Comisión no examinó objetivamente si los pagos del OPPF y el régimen de zonas francas tenían algún efecto en el comercio.⁷⁷⁵ En segundo lugar, Indonesia aduce que la Comisión constató erróneamente que la supuesta subvención que daba lugar a precios más bajos del aceite de palma en bruto en Indonesia tenía efectos negativos en el comercio.⁷⁷⁶ Examinamos cada uno de estos motivos sucesivamente.

7.5.4.1.3.1 Naturaleza de los pagos del OPPF y del régimen de zonas francas y sus probables efectos en el comercio

7.439. Comenzamos con la alegación de Indonesia de que la Comisión examinó la naturaleza y los probables efectos en el comercio de solo una de las supuestas subvenciones de que se trataba, a saber, el suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada. Indonesia aduce que la Comisión no abordó la naturaleza de las otras dos subvenciones —los pagos del OPPF y el régimen de zonas francas— y sus efectos en el comercio. Según Indonesia, ninguna de estas dos subvenciones podía tener efectos negativos en el comercio. Indonesia sostiene que los pagos del OPPF incentivaban el consumo interno y no las exportaciones. Indonesia sostiene además que el margen máximo de subvención en el marco del régimen de zonas francas era solamente del 0,16%.⁷⁷⁷ La Unión Europea aduce que la Comisión en sus constataciones abordó debidamente la naturaleza de las tres subvenciones y sus probables efectos en el comercio.⁷⁷⁸

7.440. Observamos que el razonamiento básico de la Comisión en su examen era que la disponibilidad de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada otorgaba una ventaja de precio a las importaciones indonesias y que esa ventaja de precio afectaría negativamente a la rama de producción nacional, ya que esta última no podría beneficiarse de dicha ventaja. La Comisión explicó que los productores nacionales, "al tener que obtener el aceite de palma en bruto del mercado mundial, pagan mucho más por sus materias primas".⁷⁷⁹ Observamos que este razonamiento se refiere exclusivamente a una subvención, el supuesto suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada. Como aduce Indonesia, no se desprende claramente del análisis de la Comisión cómo las subvenciones del OPPF y del régimen de

⁷⁷³ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 350.

⁷⁷⁴ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 343.

⁷⁷⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 388.

⁷⁷⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 391.

⁷⁷⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 389-390.

⁷⁷⁸ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 751.

⁷⁷⁹ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 343.

zonas francas contribuyeron a reducir los costos de obtención del aceite de palma en bruto en Indonesia.⁷⁸⁰

7.441. Aunque el examen las subvenciones del OPPF y del régimen de zonas francas realizado por la Comisión no se refleja claramente en el *razonamiento* de la Comisión, la *conclusión* de la Comisión se refiere a las tres subvenciones comprendidas en su ámbito. Concretamente, en relación con este factor de amenaza, el Reglamento provisional concluye que, "debido a la *naturaleza de las medidas de apoyo de los poderes públicos de Indonesia*, la situación económica de la industria de la Unión [seguirá] viéndose afectada negativamente por las importaciones subvencionadas del producto afectado".⁷⁸¹ Del mismo modo, el Reglamento definitivo establece que el suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada, "junto con los otros dos programas de subvención detectados en la presente investigación, está en situación de mantener las exportaciones de biodiésel de Indonesia a un nivel de precios que afecta a la industria de la Unión".⁷⁸² Aunque estas afirmaciones se basan supuestamente en las *conclusiones* relativas a los efectos colectivos de las tres subvenciones en el comercio, nada en el *razonamiento* de la Comisión que llevó a esas conclusiones revela claramente cómo contribuirían los pagos del OPPF y el régimen de zonas francas a esos efectos en el comercio.

7.442. La Unión Europea afirma que ninguna parte interesada adujo ante la Comisión que algo impidiera que los pagos del OPPF o el régimen de zonas francas tuvieran efectos en el comercio que pudieran amenazar causar daño.⁷⁸³ Recordamos que la autoridad investigadora no tiene que abordar necesariamente todos los factores de amenaza identificados en los artículos 15.7 i)-v) del Acuerdo SMC. Sin embargo, en este caso, la Comisión optó por examinar el factor de amenaza del artículo 15.7 i) y llegó a conclusiones sobre ese factor de amenaza en relación con las tres subvenciones. En nuestra opinión, la Comisión debería por lo tanto haber proporcionado explicaciones razonadas y adecuadas sobre la forma en que la naturaleza de cada una de esas tres subvenciones y sus probables efectos en el comercio apoyaban la conclusión de la Comisión. El hecho de que ninguna parte interesada adujera específicamente que dos de las tres subvenciones de que se trataba (a saber, los pagos del OPPF y el régimen de zonas francas) no tenían efectos negativos en el comercio no libera a la Comisión de proporcionar la explicación requerida.

7.443. La Unión Europea aduce además que, al asignar la cuantía del beneficio de los pagos del OPPF y del régimen de zonas francas al volumen de negocios total (producción) de los productores investigados, la Comisión abordó necesariamente la naturaleza de las subvenciones de que se trataba.⁷⁸⁴ La Unión Europea aduce que la asignación de la cuantía del beneficio de esta manera indicó que las subvenciones del OPPF y del régimen de zonas francas beneficiaban al biodiésel con independencia de que el biodiésel se vendiera en el mercado interno o se exportara.⁷⁸⁵

7.444. Consideramos que esta línea de argumentación de la Unión Europea es una racionalización *ex post*. No encontramos nada en las secciones de los Reglamentos provisional y definitivo relativas al examen de la naturaleza de las subvenciones de que se trataba y sus efectos en el comercio que vincule esa indagación con la manera en que la Comisión asignó el beneficio otorgado por los pagos del OPPF y el régimen de zonas francas. En los Reglamentos provisional y definitivo tampoco consta ningún análisis referente a la naturaleza de esas subvenciones y a sus efectos en el comercio con respecto a la asignación del beneficio otorgado por los pagos del OPPF y el régimen de zonas francas.⁷⁸⁶ La Comisión se limitó a explicar que asignaba la cuantía del beneficio sobre el volumen de negocios total porque "no se concedió ninguna subvención en función de las cantidades fabricadas, producidas, exportadas o transportadas".⁷⁸⁷ Observamos que, al optar por asignar la cuantía del beneficio sobre el volumen de negocios total de un productor, la Comisión se limitó a aplicar su reglamentación nacional por la que se rige la determinación de la cuantía de la subvención cuando la subvención no se concede en función de las cantidades fabricadas, producidas, exportadas

⁷⁸⁰ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 212.

⁷⁸¹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 350 (sin resalte en el original).

⁷⁸² Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 343.

⁷⁸³ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 751.

⁷⁸⁴ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 73 del Grupo Especial, párrafo 205.

⁷⁸⁵ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 751 (donde se cita el Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 343); y respuesta de la Unión Europea a la pregunta 73 del Grupo Especial, párrafo 208.

⁷⁸⁶ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 194-196; y Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 81, 238 y 262.

⁷⁸⁷ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 195-196.

o transportadas.⁷⁸⁸ Así pues, al asignar la cuantía del beneficio, la Comisión no incluyó ninguna explicación sobre la naturaleza de ninguna de las subvenciones de que se trataba o sus probables efectos en el comercio en el sentido del artículo 15.7 i) del Acuerdo SMC.

7.445. La Unión Europea aduce que las constataciones de la autoridad investigadora relativas a la determinación de la existencia de subvención y beneficio pueden incluir un examen de la naturaleza de las subvenciones y, por lo tanto, pueden bastar para cumplir lo dispuesto en el artículo 15.7 i) del Acuerdo SMC.⁷⁸⁹ Estamos de acuerdo con la Unión Europea en que ninguna disposición del Acuerdo SMC excluye *a priori* esa posibilidad. Sin embargo, corresponde a la autoridad investigadora aclarar en las determinaciones publicadas de qué modo sus constataciones sobre la existencia y la cuantía de la subvención/el beneficio son pertinentes para su análisis en relación con el artículo 15.7 i) del Acuerdo SMC. No se procede así en los Reglamentos provisional y definitivo de la Comisión.

7.446. La única referencia al concepto de "beneficio" que figura en el análisis de "la naturaleza y probables efectos en el comercio" realizado por la Comisión es la afirmación de que las subvenciones cuya existencia constató la Comisión demuestran que "las importaciones del producto afectado se benefician de ayuda gubernamental".⁷⁹⁰ Nada en esta afirmación revela la naturaleza de las subvenciones de que se trataba y sus probables efectos en el comercio. De hecho, dado que toda subvención, por definición, entraña un beneficio, el mero hecho de la existencia de un beneficio, en sí y de por sí, no arroja luz sobre la naturaleza de la subvención de que se trate y sus efectos en el comercio. A nuestro juicio, un examen significativo de la naturaleza de la subvención de que se trate y sus efectos en el comercio a los fines del artículo 15.7 i) del Acuerdo SMC exige algo más que una simple afirmación en el sentido de que se constató la existencia de subvenciones que otorgan un beneficio a las importaciones en cuestión. Por consiguiente, no estamos de acuerdo con la Unión Europea en que, simplemente afirmando que la Comisión constató que los pagos del OPPF y el régimen de zonas francas eran subvenciones que entrañaban un beneficio, la Comisión también explicó razonable y adecuadamente la naturaleza de esas subvenciones y sus efectos en el comercio a los fines del artículo 15.7 i) del Acuerdo SMC.

7.5.4.1.3.2 Naturaleza del suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada, y sus probables efectos en el comercio

7.447. Indonesia aduce además que, en el examen de los efectos del suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada en el comercio realizado por la Comisión, no se tuvo en cuenta el hecho de que el gravamen a la exportación se aplicaba no solo al aceite de palma en bruto, sino también al biodiésel. Para Indonesia, el gravamen a la exportación pagado por los exportadores de biodiésel indonesios "compensaba al menos parcialmente" el beneficio obtenido mediante unos precios más bajos del aceite de palma en bruto.⁷⁹¹

7.448. Indonesia pone en duda el análisis que hizo la Comisión del suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada y la pertinencia de los posibles efectos compensatorios del gravamen a la exportación. Observamos que el artículo 15.7 i) del Acuerdo SMC exige que la autoridad investigadora examine la naturaleza de *la subvención de que se trate* y los efectos que es probable tenga *esa subvención* en el comercio. Por consiguiente, el artículo 15.7 i) del Acuerdo SMC se centra en los efectos que es probable tenga *la subvención de que se trate* en el comercio. Esa disposición no obliga a las autoridades a tener necesariamente en cuenta los efectos de medidas distintas de la subvención de que se trate en el comercio. En el presente asunto, la subvención de que se trataba era el suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada. La imposición de un gravamen a la exportación de biodiésel no era un componente de la subvención de que se trataba. Observamos también que el argumento de Indonesia de que el gravamen a la exportación de biodiésel compensaba el beneficio obtenido mediante la subvención de que se trataba, a saber, el suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada, se refiere a la cuestión de la cuantía del beneficio, y no a la naturaleza de *la subvención en sí misma* y a los efectos que es probable tenga

⁷⁸⁸ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 195.

⁷⁸⁹ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 73 del Grupo Especial, párrafo 205.

⁷⁹⁰ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 349.

⁷⁹¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 392-393; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 213.

esa subvención en el comercio.⁷⁹² Por consiguiente, no estamos convencidos de que la Comisión no cumpliera las prescripciones del artículo 15.7 i) al no tener en cuenta el gravamen a la exportación de biodiésel en su examen de la naturaleza del suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada y sus efectos en el comercio.

7.5.4.1.4 Tasa significativa de incremento de las importaciones subvencionadas

7.449. La Comisión también examinó la "tasa significativa de incremento de las importaciones" identificada en el artículo 15.7 ii) del Acuerdo SMC. En el Reglamento provisional, la Comisión constató que el incremento significativo del volumen de las importaciones indonesias tras la eliminación de los derechos antidumping en marzo de 2018 "indica que es probable que tales importaciones sigan aumentando".⁷⁹³ La Comisión reafirmó esta constatación en el Reglamento definitivo.⁷⁹⁴ Indonesia sostiene que la conclusión de la Comisión no fue objetiva por las cuatro razones siguientes:

- a. La Comisión no examinó debidamente las tendencias durante el período de investigación ni durante el período posterior al PI en lo concerniente al volumen de las importaciones procedentes de Indonesia después del levantamiento de los derechos antidumping en marzo de 2018.⁷⁹⁵
- b. La Comisión no tuvo debidamente en cuenta el límite a las importaciones indonesias impuesto por la Directiva (UE) 2018/2001 relativa al fomento del uso de energía procedentes de fuentes renovables (DFER II).⁷⁹⁶
- c. La Comisión no tuvo debidamente en cuenta las limitaciones estacionales que restringían la demanda de importaciones indonesias en el mercado de la UE.⁷⁹⁷
- d. La Comisión no tuvo debidamente en cuenta el límite del volumen de las exportaciones al mercado de la UE derivado de las obligaciones de mezcla internas de Indonesia.⁷⁹⁸

7.450. La cuestión general que debemos examinar es si Indonesia ha demostrado que la Comisión no sustentó su propia conclusión de que era "probable que tales importaciones sigan aumentando" con explicaciones razonadas y adecuadas y pruebas positivas.

7.451. Comenzamos abordando los argumentos de Indonesia relativos a las tendencias del volumen de las importaciones procedentes de Indonesia. El cuadro que figura a continuación muestra los datos relativos a los volúmenes de las importaciones indonesias en diversos trimestres del período de investigación y el período posterior al PI que la Comisión tuvo ante sí⁷⁹⁹:

⁷⁹² Observamos a este respecto que invitamos a Indonesia a aclarar si las partes interesadas indonesias habían demostrado que los gravámenes a la exportación de biodiésel compensaban el beneficio derivado de los bajos precios del aceite de palma en bruto. En respuesta, Indonesia nos señaló una parte de las observaciones de Wilmar sobre el Reglamento provisional (respuesta de Indonesia a la pregunta 136 del Grupo Especial, página 31 (donde se hace referencia a las observaciones de Wilmar relativas al Reglamento provisional (prueba documental IDN-79 (ICC)), párrafos 120-122). Cabe destacar que la propia observación de Wilmar señalada por Indonesia aparece en el contexto de la afirmación de Wilmar sobre el margen de subvención (y no en el contexto del análisis que hizo la Comisión en relación con el artículo 15.7 i) del Acuerdo SMC). Esto concuerda con nuestra opinión de que el argumento de Indonesia se refiere a la cuantía del beneficio/la subvención, cuestión que se rige por otras disposiciones del Acuerdo SMC. Observamos además, en aras de la claridad, que no damos a entender que la cuantía del beneficio otorgado por una subvención nunca pueda ser pertinente para un análisis de los probables efectos de la subvención en el comercio. Sin embargo, ningún aspecto de las pruebas obrantes en el expediente que Indonesia señala a nuestra atención indica que las partes interesadas adujeran ante la Comisión que la cuantía del beneficio derivado del suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada fuera tan pequeña que la Comisión debería haber examinado específicamente si podía haber tenido efectos en el comercio.

⁷⁹³ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 350.

⁷⁹⁴ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 369.

⁷⁹⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 404.

⁷⁹⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 407-409.

⁷⁹⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 406.

⁷⁹⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 410.

⁷⁹⁹ En la etapa provisional, la Comisión solo había examinado datos relativos al volumen de las importaciones del período de investigación (es decir, del cuarto trimestre de 2017 al tercer trimestre de 2018).

Cuadro 1: Importaciones procedentes de Indonesia durante y después del período de investigación⁸⁰⁰

Trimestre	T4 de 2017 (PI)	T1 de 2018 (PI)	T2 de 2018 (PI)	T3 de 2018 (PI)	T4 de 2018 (período posterior al PI)	T1 de 2019 (período posterior al PI)	T2 de 2019 (período posterior al PI)
Importaciones indonesias (toneladas)	0	25.275	227.114	263.678	139.091	234.677	207.310

7.452. Los datos muestran que, tras la eliminación de los derechos antidumping sobre el biodiésel indonesio en marzo de 2018 (es decir, en el primer trimestre de 2018), las importaciones indonesias aumentaron de forma acusada durante los trimestres segundo y tercero de 2018, es decir, durante el resto del período de investigación. Sin embargo, los datos del período posterior al PI incluidos por la Comisión en su examen no muestran que las importaciones siguieran aumentando después del período de investigación.⁸⁰¹ Como se señala en el Reglamento definitivo⁸⁰², en ningún momento del período posterior al PI el nivel de las importaciones superó el nivel observado en el tercer trimestre de 2018. Además, el nivel de las importaciones en el segundo trimestre de 2018 (que estaba comprendido en el período de investigación) fue superior al nivel de las importaciones en el trimestre correspondiente del año siguiente, es decir, el segundo trimestre de 2019 (que estaba comprendido en el período posterior al PI). Al abordar esta disminución de las importaciones indonesias en el segundo trimestre de 2019 en comparación con el segundo trimestre de 2018, la Comisión razonó que esta diferencia "puede explicarse si un único envío se incluye en un trimestre u otro".⁸⁰³ Si bien este razonamiento no es inverosímil, según admitió la propia Comisión los datos correspondientes al período posterior al PI no eran "concluyentes para saber si cabe esperar que las importaciones aumenten considerablemente en el futuro".⁸⁰⁴

7.453. La Unión Europea sostiene que los *datos del período de investigación* constituían una base válida para que la Comisión concluyera que, a falta de medidas, las importaciones habrían seguido aumentando en 2019.⁸⁰⁵ No estamos de acuerdo. En esencia, este enfoque pasa por alto la evolución —registrada en los Reglamentos definitivos de la Comisión— en el período posterior al PI. En particular, los datos que la Comisión tenía ante sí indicaban claramente que el nivel de las importaciones en el segundo trimestre de 2018 superaba el nivel de las importaciones registrado en el segundo trimestre de 2019 (que era un período anterior a la imposición de medidas provisionales). A nuestro juicio, una autoridad objetiva e imparcial no podría haber reafirmado, basándose únicamente en los datos del período de investigación, que las importaciones seguirían aumentando en 2019 si los datos del período posterior al PI socavaban esa opinión. Por consiguiente, consideramos que la Comisión no dio una explicación razonada y adecuada de por qué consideró que era probable que las importaciones indonesias siguieran aumentando en 2019. Esto por sí solo socava la conclusión de la Comisión de que era probable que las importaciones indonesias siguieran aumentando.

7.454. Socava también la conclusión de la Comisión su constatación expresa de que, de conformidad con la DFER II, "las importaciones a escala de la UE de biodiésel con riesgo elevado de CIUT, como el EMP, se limitarán a los niveles de 2019".⁸⁰⁶ La constatación de que, con arreglo a la DFER II, las importaciones de biodiésel indonesio se "limitar[ían]" a los niveles de 2019 contradice la constatación de que era probable que las importaciones indonesias siguieran aumentando,

En respuesta a una solicitud formulada por el Gobierno de Indonesia tras la imposición de las medidas provisionales, la Comisión examinó también datos relativos al volumen de las importaciones correspondientes a un período posterior al período de investigación, concretamente del cuarto trimestre de 2018 al segundo trimestre de 2019.

⁸⁰⁰ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), cuadros 4-5. "PI" significa "período de investigación".

⁸⁰¹ Observamos que ninguna de las partes sostiene ante nosotros que los datos correspondientes a un período posterior al período de investigación no fueran pertinentes para el análisis de este factor de amenaza realizado por la Comisión ni que en consecuencia no debamos tener en cuenta esos datos a los efectos de nuestro análisis.

⁸⁰² Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 355.

⁸⁰³ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 357.

⁸⁰⁴ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 357.

⁸⁰⁵ Declaración inicial de la Unión Europea en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 196; y respuesta de la Unión Europea a la pregunta 71 del Grupo Especial, párrafo 196.

⁸⁰⁶ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 367.

especialmente dado que los niveles de 2019 que la Comisión había examinado ni siquiera eran superiores a los niveles de 2018.⁸⁰⁷

7.455. A este respecto, señalamos una vez más que, como el nivel de las importaciones en el segundo trimestre de 2018 fue superior al del segundo trimestre de 2019, la Comisión no tenía una base positiva para esperar razonablemente que el nivel de las importaciones en el segundo trimestre de 2019 sería superior al de la parte correspondiente de 2018. Así pues, en nuestra opinión, la Comisión no pudo haber asumido que la limitación a los niveles de 2019 en virtud de la DFER II se produjera a un nivel del volumen de las importaciones considerablemente más elevado que el nivel que ya había observado.

7.456. Sin embargo, la Unión Europea sostiene que la referencia que se hace en las determinaciones publicadas al "límite" de las importaciones de EMP a escala de la UE al nivel de 2019 no socava la expectativa de la Comisión de que esas importaciones seguirían aumentando.⁸⁰⁸ La posición exacta de la Unión Europea a este respecto siguió evolucionando de su primera comunicación escrita a sus respuestas por escrito a las preguntas formuladas después de la segunda reunión sustantiva. Para poder abordar plenamente la argumentación de la Unión Europea sobre esta cuestión, seguimos la evolución de sus opiniones.

7.457. En varias partes de su primera comunicación escrita, la Unión Europea se hizo eco del Reglamento definitivo al declarar que la DFER II "limitó" las importaciones indonesias a los niveles de 2019 y que no se discute "entre las partes que, entre 2020 y 2023, la cantidad de EMP con riesgo elevado de CIUT estuvo limitada a los niveles de 2019".⁸⁰⁹ Sin embargo, cuando pedimos a la Unión Europea que conciliara esas declaraciones con su constatación relativa a la probabilidad de aumento de las importaciones, la Unión Europea respondió que "ya no se ba[sa]" en sus afirmaciones de su primera comunicación escrita de que las importaciones indonesias estaban limitadas a los niveles de 2019.⁸¹⁰ En cambio, la Unión Europea respondió que las constataciones del grupo especial en el asunto *UE y determinados Estados miembros - Aceite de palma (Malasia)* respaldan la tesis de que "la DFER II no estableció un límite al volumen de las importaciones".⁸¹¹

7.458. Invitamos a la Unión Europea a formular observaciones sobre la constatación de ese grupo especial de que "[n]o se discut[ía] que la totalidad del mercado de biocombustibles convencionales de la UE se rige [] por el régimen de la DFER II, en el sentido de que hay poca o ninguna demanda de biocombustibles que no puedan contabilizarse"⁸¹² a efectos de los objetivos de consumo de energías renovables establecidos en el régimen de la DFER II. Aunque inicialmente la Unión Europea trató de basarse en el informe de ese grupo especial, respondió que, al formular esa constatación, el grupo especial no reflejó plenamente la posición de la Unión Europea con respecto al mercado de biocombustibles que no podían contabilizarse a efectos del objetivo pertinente. Concretamente, la Unión Europea hizo referencia a su comunicación a aquel grupo especial de que esos biocombustibles "se siguen consumiendo, aunque en pequeñas cantidades, en la Unión Europea".⁸¹³ La Unión Europea también respondió que, en la investigación subyacente, la Comisión constató que había "ventas significativas de EMP indonesio que no contaban con un certificado de conformidad con la Directiva DFER II".⁸¹⁴ La Unión Europea destacó que esas "ventas sin certificado DFER II"

⁸⁰⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 408; y respuesta de Indonesia a la pregunta 70 del Grupo Especial, página 42.

⁸⁰⁸ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 71 del Grupo Especial, párrafo 202.

⁸⁰⁹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 777. Véase también *ibid.*, párrafos 685-686.

⁸¹⁰ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 72 del Grupo Especial, párrafo 203. Véanse también la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 71 del Grupo Especial, párrafos 199-200; y la segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 398.

⁸¹¹ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 71 del Grupo Especial, párrafo 199; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 398 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *UE y determinados Estados miembros - Aceite de palma (Malasia)*, párrafo 7.973).

⁸¹² Informe del Grupo Especial, *UE y determinados Estados miembros - Aceite de palma (Malasia)*, párrafo 7.324.

⁸¹³ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 140 del Grupo Especial, párrafo 200 y nota 71 (donde se citan los informes de los Grupos Especiales, *UE y determinados Estados miembros - Aceite de palma (Malasia)*, párrafo 7.326; y *UE - Aceite de palma (Indonesia)*, párrafo 7.338).

⁸¹⁴ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 140 del Grupo Especial, párrafo 200 (donde se hace referencia al Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 228; y al Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 238-240).

ascendían a [[***]].⁸¹⁵ Según la Unión Europea, esto también corrobora la opinión de la Comisión, expresada en el considerando 360 del Reglamento definitivo, de que el efecto de la DFER II no se podía predecir y por tanto no afectaba al análisis en el marco del artículo 15.7 ii) del Acuerdo SMC.

7.459. Formulamos varias observaciones. En primer lugar, recordamos que estamos obligados, en nuestro examen, a seguir las constataciones que figuran en los Reglamentos provisional y definitivo de la Comisión. Por lo tanto, aunque la Unión Europea ha sostenido ante nosotros que el Reglamento definitivo contiene una "caracterización incorrecta" de la DFER II en el sentido de que establece un límite⁸¹⁶, las comunicaciones de la Unión Europea que contradicen las constataciones expresas de la Comisión son argumentos *ex post* que no podemos tener en cuenta. La Unión Europea ha señalado varias veces el considerando 360 del Reglamento definitivo, aduciendo que las constataciones que figuran en dicho considerando siguen siendo válidas. La Unión Europea hace hincapié en que el considerando 360 señala que no es posible predecir el efecto de la DFER II. Según la Unión Europea, el considerando 360 sigue siendo válido a pesar de la constatación formulada en otro lugar relativa a la existencia de un límite al nivel de 2019.⁸¹⁷ El considerando 360 del Reglamento definitivo dice lo siguiente:

Tanto Wilmar como los poderes públicos indonesios hicieron referencia a las disposiciones de la RED II, que en el futuro limitarán las importaciones de EMP con riesgo elevado de CIUT en la UE. La Comisión indicó que este límite entrará en vigor a finales de 2023. Como no es posible predecir el efecto de esta Directiva y sigue siendo posible importar EMP en la UE con arreglo a esta Directiva en las condiciones establecidas por la misma, también se rechazó este argumento, ya que no afecta al análisis actual de la amenaza de perjuicio que suponen las importaciones indonesias para la industria de la Unión en un futuro cercano.⁸¹⁸

7.460. El contexto de la declaración de la Comisión de que "no es posible predecir el efecto de esta Directiva" muestra que, al formular esta declaración, la Comisión no se refería a la DFER II en su conjunto, sino a un aspecto discreto de esta, a saber, el requisito de eliminar gradualmente las importaciones de EMP entre finales de 2023 y 2030.⁸¹⁹ Ese aspecto de la DFER II es diferente del límite de las importaciones a escala de la UE de EMP a los niveles de 2019. Por lo tanto, no consideramos que el contenido del considerando 360 complementa o modifique de algún modo la constatación expresa formulada por la Comisión en otro lugar de que, de conformidad con la DFER II, "las importaciones a escala de la UE de biodiésel con riesgo elevado de CIUT, como el EMP, se limitarán a los niveles de 2019".

7.461. Pasamos ahora al argumento de la Unión Europea de que, en la investigación subyacente, la Comisión constató que había "ventas significativas de EMP indonesio que no contaban con un certificado de conformidad con la Directiva DFER II".⁸²⁰ Según la Unión Europea, esas ventas indican que no era posible predecir el efecto de la DFER II. Consideramos que este argumento no está claro. La Unión Europea destaca que una parte significativa de las ventas de EMP indonesio realizadas durante el período de investigación no contaban con un certificado DFER II. Sin embargo, observamos que el período de investigación se prolongó hasta el 30 de septiembre de 2018, mientras que la DFER II se publicó el 21 de diciembre de 2018. Dado que el período de investigación finalizó antes de la publicación de la DFER II, no parece posible que ninguna exportación indonesia contara con un certificado DFER II. En el Reglamento provisional, la Comisión mencionó las ventas de EMP indonesio sin "certificado RED", pero entendemos que en esas constataciones la Comisión se refería a los certificados expedidos con arreglo a la Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de

⁸¹⁵ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 140 del Grupo Especial, párrafo 201 (donde se hace referencia al desglose de las importaciones indonesias (prueba documental EU-107 (ICC))).

⁸¹⁶ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 140 del Grupo Especial, párrafo 197.

⁸¹⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 780; respuesta de la Unión Europea a la pregunta 71 del Grupo Especial, párrafo 201; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 399.

⁸¹⁸ No se reproduce la nota de pie de página.

⁸¹⁹ La propia Unión Europea indica que el considerando 360 del Reglamento definitivo se refiere al "período de eliminación gradual" que surtirá efecto a partir de 2023, es decir, "tres años después del final de la investigación". Está claro que no se trata de una referencia al límite que, como indicó la Comisión, entraría en vigor el 1 de enero de 2020 (primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 780 (donde se hace referencia al Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 360)).

⁸²⁰ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 140 del Grupo Especial, párrafo 200.

energía procedente de fuentes renovables (DFER), y no a la DFER II.⁸²¹ Además, la Comisión formuló constataciones sobre las ventas de EMP sin certificación en el marco de la DFER en el contexto de su examen de los efectos en los precios.⁸²² Sin embargo, la Comisión no explicó en ninguna parte del Reglamento provisional ni del definitivo cómo o por qué esas ventas significarían que era probable que las importaciones siguieran aumentando a pesar del límite de las importaciones al nivel de 2019 impuesto por la DFER II. Por lo tanto, no vemos de qué modo esas ventas guardan relación con el análisis realizado por la Comisión del factor de amenaza previsto en el artículo 15.7 ii) del Acuerdo SMC. En consecuencia, no estamos de acuerdo con los argumentos de la Unión Europea.⁸²³

7.462. Señalamos también el argumento de la Unión Europea de que las partes interesadas indonesias no presentaron ninguna prueba que demostrara que, debido a la DFER II, las importaciones indonesias no amenazaban con causar daño.⁸²⁴ Observamos a este respecto que el artículo 15.1 del Acuerdo AMC obliga a las autoridades investigadoras a formular una determinación de la existencia de daño basada en pruebas positivas. Además, el artículo 15.7 estipula que la determinación de la existencia de una amenaza de daño importante se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas. Por consiguiente, una autoridad no puede formular constataciones en apoyo de su determinación positiva de la existencia de daño simplemente basándose en que las partes interesadas no presentaron ninguna prueba en sentido contrario. La Comisión concluyó que era probable que las importaciones siguieran aumentando más allá de los niveles que ya había observado. Por lo tanto, correspondía a la Comisión dar explicaciones razonadas y adecuadas, basadas en pruebas positivas, que sustentaran esa conclusión.

7.463. En resumen, a pesar de los esfuerzos de la Unión Europea por demostrar que la DFER II no limitaba las importaciones indonesias, las consideraciones precedentes no nos permiten pasar por alto la constatación de la Comisión de que "según la RED II, [...] las importaciones a escala de la UE de biodiésel con riesgo elevado de CIUT, como el EMP, se limitarán a los niveles de 2019". Tanto los datos sobre los niveles de las importaciones indonesias (que se abordan en los párrafos 7.452 y 7.453 *supra*) como esta constatación relativa a ese límite a las importaciones indonesias socavan la conclusión de la Comisión de que era "probable que tales importaciones sigan aumentando".

7.464. La Unión Europea aduce también que el artículo 15.7 del Acuerdo SMC permite a una autoridad investigadora establecer la existencia de amenaza de daño en circunstancias en las que, tras un acusado incremento inicial de las importaciones que ya ha tenido efectos negativos mensurables en la rama de producción nacional, las importaciones siguen entrando en niveles significativos pero bastante estables.⁸²⁵ Como se ha indicado en los párrafos 7.431-7.433 *supra*, coincidimos con la Unión Europea en que el artículo 15.7 del Acuerdo SMC no requiere necesariamente en todas las circunstancias la probabilidad de un aumento futuro de las importaciones para que la autoridad investigadora llegue a una determinación positiva de la

⁸²¹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 273-274 y 288.

⁸²² Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 288; y Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 238-244.

⁸²³ Cabe interpretar que la Unión Europea mantiene que las importaciones indonesias podían haber seguido aumentando a pesar del límite a la cantidad de EMP que puede contabilizarse a efectos de los objetivos de la DFER II, ya que nada impide el consumo de EMP en la UE, si bien ese consumo ya no se contabilizará a efectos de los objetivos pertinentes. Aunque tuviéramos en cuenta ese argumento en lugar de rechazarlo como una racionalización *ex post*, seguiría sin explicar en medida suficiente por qué la Comisión podía haber constatado razonablemente que era probable que las importaciones indonesias aumentaran. Un límite cuantitativo a la cantidad de biodiésel indonesio que podría contabilizarse a los efectos de los objetivos de la DFER II normalmente limitaría la demanda de esas importaciones. Aunque en teoría pueda haber alguna demanda de esas importaciones una vez alcanzado ese límite, el análisis realizado por la Comisión seguiría careciendo de una explicación razonada y adecuada de por qué esa demanda sería tan elevada como para plantear una probabilidad razonable de que los niveles de importación siguieran aumentando hasta amenazar con causar un daño importante. Observamos que, según su propia comunicación en el asunto *UE y determinados Estados miembros - Aceite de palma (Malasia)*, que la Unión Europea ha señalado a nuestra atención, los biocombustibles que no pueden contabilizarse en relación con los objetivos pertinentes solo se consumen "en pequeñas cantidades" (respuesta de la Unión Europea a la pregunta 140 del Grupo Especial, párrafo 200 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *UE y determinados Estados miembros - Aceite de palma (Malasia)*, párrafo 7.338)).

⁸²⁴ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 399; y respuesta de la Unión Europea a la pregunta 140 del Grupo Especial, párrafo 197.

⁸²⁵ Observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 140 del Grupo Especial, párrafo 140.

existencia de amenaza de daño. Sin embargo, en este caso, la Unión Europea no puede recurrir a esa posibilidad permitida en el marco del artículo 15.7 del Acuerdo SMC. Esto se debe a que en el examen realizado por la Comisión de conformidad con el artículo 15.7 ii) del Acuerdo SMC no se formuló una constatación de que las importaciones indonesias seguirían entrando al nivel que ya había sido observado por la Comisión sobre la base de los datos que tenía ante sí. La Comisión fue más allá y concluyó explícitamente que era "probable que tales importaciones sigan aumentando". Por lo tanto, en la medida en que la Unión Europea trata de argumentar que la determinación de la existencia de amenaza de daño formulada por la Comisión sigue siendo válida sobre la base de que las importaciones indonesias habrían seguido entrando en los niveles observados por la Comisión, consideramos que se trata de otra racionalización *ex post* inadmisibles que no se refleja en el Reglamento provisional ni en el definitivo.

7.465. Nos ocupamos ahora de dos argumentos adicionales que plantea Indonesia relativos a la evaluación realizada por la Comisión de este factor de amenaza.

7.466. Indonesia aduce que la utilización de EMP indonesio en la Unión Europea está sujeta a un límite natural, ya que como mucho puede contener un 20% de mezcla de FAMEO. Según Indonesia, con ello se limitaba la medida en que las importaciones indonesias en la Unión Europea podrían haber aumentado, y la Comisión incurrió en error al no tener en cuenta este límite.⁸²⁶ Rechazamos el argumento de Indonesia. Incluso aunque existiera un límite a la cantidad de EMP indonesio que podía mezclarse en una mezcla de FAMEO, Indonesia no ha presentado ninguna prueba que demuestre que la utilización de EMP indonesio en la Unión Europea ya había alcanzado ese límite. Por consiguiente, Indonesia no ha demostrado que ya no fuera posible un incremento de las importaciones indonesias en virtud de ese límite.

7.467. Indonesia también aduce que la probabilidad de un incremento sustancial de las importaciones indonesias no era realista a la luz de la adopción prevista de la obligación B30 en Indonesia. Indonesia sostiene que la obligación B30 aumentaría el consumo interno de biodiésel y, de ese modo, limitaría el volumen de la producción de biodiésel de Indonesia que podría exportarse.⁸²⁷ Rechazamos este argumento. Como se indica en el párrafo 7.481 *infra*, consideramos razonable que la Comisión concluyera que no había pruebas que indicaran que la obligación B30 afectaría significativamente al nivel de la producción de Indonesia disponible para la exportación en un futuro próximo.

7.5.4.1.5 Suficiente capacidad libremente disponible y capacidad de absorción de terceros países

7.468. En el Reglamento provisional se indica que la capacidad de producción de los productores indonesios de biodiésel "supera con creces la demanda interna en alrededor de un 300%" y que "[m]ás de la mitad" de esa capacidad es "capacidad excedentaria" que tendrá que ser utilizada para la exportación para que los productores indonesios "aument[en] su baja utilización de la capacidad actual".⁸²⁸ La Comisión también señaló que los Estados Unidos habían impuesto derechos antidumping y compensatorios a las importaciones de biodiésel indonesio (provisionalmente en noviembre de 2017 y definitivamente en abril de 2018), lo que dio lugar a una situación en la que los Estados Unidos no absorberían una parte significativa de la capacidad no utilizada indonesia. Tampoco había otros mercados conocidos que pudieran hacerlo.⁸²⁹ La Comisión concluyó provisionalmente que, por lo tanto, "es probable que [los productores indonesios] dirijan sus capacidades excedentarias al mercado de la Unión, lo que causará un mayor perjuicio a la industria de la Unión".

7.469. En el Reglamento definitivo, la Comisión abordó las afirmaciones de las partes interesadas indonesias de que no habría ninguna capacidad excedentaria en Indonesia disponible para redirigir el biodiésel hacia la Unión Europea porque: a) la demanda interna de biodiésel aumentaría, ya que Indonesia estaba avanzando de una obligación de mezcla del biodiésel B20 al B30⁸³⁰, y b) China absorbería las exportaciones indonesias de biodiésel. La Comisión constató que "es improbable que

⁸²⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 406.

⁸²⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 410.

⁸²⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 353.

⁸²⁹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 356.

⁸³⁰ Los términos "B20" o "B30" representan el porcentaje de biodiésel que se mezcla en el combustible mezclado.

la obligación de mezcla B30 se cumpla y afecte de forma significativa a la capacidad excedentaria de Indonesia en un futuro cercano".⁸³¹ La Comisión también constató que no existían pruebas de un aumento a largo plazo de la demanda en China de exportaciones indonesias de biodiésel.⁸³² La Comisión concluyó definitivamente que era "probable que [los productores indonesios] dirijan sus capacidades excedentarias al mercado de la Unión, lo que causará un mayor perjuicio a la industria de la Unión".

7.470. Indonesia impugna la evaluación realizada por la Comisión por los siguientes motivos:

- a. La Comisión no tomó objetivamente en consideración pruebas que demostraban que la obligación B30 tendría un efecto limitativo en las exportaciones de biodiésel.⁸³³
- b. La Comisión no abordó objetivamente el crecimiento de las exportaciones indonesias a China.⁸³⁴
- c. La Comisión no abordó pruebas y argumentos que mostraban que no toda la capacidad de producción de Indonesia podía utilizarse para la exportación debido a la ubicación geográfica remota de algunas instalaciones de producción.⁸³⁵
- d. La Comisión no abordó pruebas y argumentos que mostraban que las líneas de producción de biodiésel también se utilizaban para fabricar productos distintos del biodiésel cuya demanda estaba creciendo.⁸³⁶

7.471. Examinamos cada uno de esos argumentos por orden.

7.5.4.1.5.1 Repercusión de la obligación B30 en la capacidad excedentaria

7.472. Indonesia afirma que las pruebas presentadas ante la Comisión indicaban que la obligación B20 había dado lugar a aumentos sustanciales del consumo interno y de la utilización de la capacidad entre 2018 y 2019. Según Indonesia, se esperaba que la introducción prevista de la obligación B30 a partir de enero de 2020 aumentara todavía más el consumo interno, limitando así la capacidad de exportación.⁸³⁷ Indonesia sostiene que la Comisión hizo caso omiso de las pruebas presentadas por las partes interesadas indonesias y centró indebidamente su análisis únicamente en las preocupaciones carentes de fundamento del EBB acerca de la obligación B30.⁸³⁸ La Unión Europea mantiene que la Comisión examinó debidamente todas las pruebas y llegó a conclusiones a las que podía haber llegado una autoridad imparcial y objetiva, sobre la base de esas pruebas.⁸³⁹

7.473. Nos enfrentamos a una situación en la que se alega que la Comisión hizo caso omiso de determinadas pruebas obrantes en el expediente y que no había en el expediente pruebas que fundamentaran las conclusiones de la Comisión. Estamos de acuerdo con los informes del Órgano de Apelación en los que se indica que, en tal situación, y de conformidad con la norma de examen aplicable, debemos determinar si Indonesia ha demostrado que la Comisión no evaluó todas las pruebas pertinentes de una forma objetiva e imparcial, incluido si tuvo en cuenta en grado suficiente las pruebas contradictorias.⁸⁴⁰ No tenemos vedado examinar las pruebas obrantes en el expediente

⁸³¹ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 384.

⁸³² Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 395.

⁸³³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 419 y 420.

⁸³⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 417; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 236.

⁸³⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 416; y respuesta de Indonesia a la pregunta 75 del Grupo Especial, página 44.

⁸³⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 416; y respuesta de Indonesia a la pregunta 75 del Grupo Especial, página 44.

⁸³⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 414-415; y respuesta de Indonesia a la pregunta 77 del Grupo Especial, página 46.

⁸³⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 419.

⁸³⁹ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 421-422.

⁸⁴⁰ Informe del Órgano de Apelación, *UE - Alcoholes grasos (Indonesia)*, párrafos 5.84 y 5.99 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda VI (artículo 21.5 - Canadá)*, párrafo 97; y *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 516).

que no se reflejaban expresamente en la determinación pero estaban relacionadas con las explicaciones que figuran en ella.⁸⁴¹ Ello se desprende del principio de que las autoridades investigadoras no están obligadas a analizar todos los elementos de prueba justificativos que figuren en la determinación.⁸⁴² Al mismo tiempo, ya que no podemos realizar un examen *de novo*, las racionalizaciones *ex post* que no estén vinculadas con la explicación ofrecida por la autoridad investigadora —aunque estén fundamentadas en pruebas obrantes en el expediente— no pueden tenerse en cuenta.⁸⁴³

7.474. En consecuencia, examinamos si Indonesia ha establecido que la Comisión no evaluó las pruebas obrantes en el expediente (incluidas las pruebas contradictorias) de manera objetiva e imparcial al constatar que "la obligación de mezcla [...] B30 [no limitará] de forma significativa la cantidad de biodiésel exportada desde Indonesia a la UE en un futuro cercano".⁸⁴⁴ Por las razones que se exponen a continuación, concluimos que Indonesia no ha establecido tal cosa.

7.475. La Comisión llegó a su constatación de que la obligación B30 no afectará de forma significativa a la capacidad excedentaria de Indonesia en un futuro cercano sobre la base de las consideraciones siguientes:

- a. Los operadores indonesios experimentaron dificultades en la distribución, disponibilidad de almacenamiento e infraestructura de mezclado a la hora de cumplir la obligación B20.
- b. Determinados sectores solicitaron que se pospusiera la aplicación de la obligación de mezcla B30, ya que "es posible que sea necesario realizar ajustes técnicos para que los vehículos funcionen con biodiésel B30" y determinadas máquinas "no estarían cubiertas por la garantía si se utiliza biodiésel B30".
- c. La constatación que figura en un informe de la Global Agricultural Information Network (GAIN) estadounidense⁸⁴⁵ de que el cumplimiento pleno de la obligación B20 se logró tres años después del plazo fijado.
- d. El carácter "extremadamente ambicioso" del aumento previsto del porcentaje de mezcla del 19,9% al 30% en solo un año, teniendo en cuenta que el aumento promedio de los porcentajes de mezcla en los años anteriores había sido más bajo.⁸⁴⁶

7.476. Observamos que, contrariamente a lo que alega Indonesia, las consideraciones antes expuestas no estaban "injustificadas".⁸⁴⁷ La Unión Europea ha identificado pruebas obrantes en el expediente que respaldan esas consideraciones. Esas pruebas obrantes en el expediente incluyen noticias de prensa indonesia en las que se destaca la "resistencia [en Indonesia] a utilizar biodiésel" debido a la "garantía limitada" con respecto al uso de combustible B20 en motores de vehículos y maquinaria pesada. Las noticias de prensa también indican que, en diciembre de 2018 "la aplicación de la obligación B20 todavía no [era] óptima". Las noticias indican además que en Indonesia hubo problemas con respecto a la distribución de biodiésel y la falta de infraestructura de almacenamiento y mezclado de combustibles.⁸⁴⁸ Las noticias de prensa también identifican "la falta de suministro en algunas regiones [como] una de las cuestiones cruciales en la aplicación de la política B20"; hacen referencia a dificultades técnicas derivadas del consumo de combustible B20 en el equipo de minería; y citan a una asociación de la industria minera que "insta al Gobierno a que

⁸⁴¹ Informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Vigas doble T*, párrafos 117-119.

⁸⁴² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafo 164.

⁸⁴³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 153-161.

⁸⁴⁴ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 378 y 384.

⁸⁴⁵ Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *Indonesia Biofuels Annual Report 2019*, GAIN Report Nº ID1915 (Yakarta, 15 de julio de 2019). Se ha presentado al Grupo Especial una copia del informe en la respuesta del EBB a preguntas sobre la evolución posterior al PI (prueba documental EU-67 (ICC)), anexo 1.

⁸⁴⁶ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 376-383.

⁸⁴⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 421.

⁸⁴⁸ Respuesta del EBB a preguntas sobre la evolución posterior al PI (prueba documental EU-67 (ICC)), páginas 4-6 (donde se hace referencia a los anexos de la respuesta del EBB a preguntas sobre la evolución posterior al PI (prueba documental EU-88 (ICC)), anexos 8 y 12).

no aumente la utilización de biodiésel hasta una mezcla del 30%".⁸⁴⁹ Las pruebas obrantes en el expediente también incluyen una noticia de prensa indonesia en la que se cita a un experto indonesio que indica que "llevará al menos los cinco próximos años que el objetivo obligatorio [B30] sea realista".⁸⁵⁰

7.477. Observamos además que las pruebas presentadas a la Comisión identificadas por la Unión Europea indicaban la existencia de demoras en la aplicación prevista de la obligación B20. Por ejemplo, según las propias comunicaciones del Gobierno de Indonesia, [[***]].⁸⁵¹ Sin embargo, las pruebas obrantes en el expediente indicaban que la obligación B20 no se amplió efectivamente a este sector hasta 2018.⁸⁵² De hecho, la propia Indonesia indica que la obligación B20 no se aplicó plenamente hasta 2019.⁸⁵³ Observamos también que Indonesia no impugna la constatación de la Comisión de que "el aumento promedio de los porcentajes de mezcla oscila entre 2,5 y 3,2 puntos porcentuales al año", en vista de lo cual la Comisión consideró que pasar de la obligación B20 a la obligación B30 en un año era "extremadamente ambicioso".⁸⁵⁴ A nuestro juicio, las pruebas obrantes en el expediente antes mencionadas fundamentan las constataciones de la Comisión acerca de las dificultades previstas en la aplicación de la obligación B30.⁸⁵⁵

7.478. Constatamos asimismo que la Unión Europea ha explicado en medida suficiente cómo consideró la Comisión las pruebas pertinentes presentadas por las partes interesadas indonesias.⁸⁵⁶ Por ejemplo, la Comisión tomó nota de los planes del Gobierno de Indonesia de avanzar de la obligación B20 a la B30 y del argumento de que el cumplimiento de la obligación de mezcla B30 absorbería toda la capacidad de producción de biodiésel de Indonesia.⁸⁵⁷ La Comisión también tomó nota de las pruebas de las partes interesadas indonesias que indicaban que "el número de puntos de mezclado se va a reducir y se va a aumentar su tamaño"⁸⁵⁸, es decir, las medidas adoptadas para aumentar la disponibilidad y accesibilidad del aceite de palma en bruto. La Comisión reconoció además que estaba previsto que los ensayos completos de la obligación B30 dieran comienzo en noviembre de 2019.⁸⁵⁹ Esto pone de manifiesto que la Comisión tuvo en cuenta las pruebas presentadas por las partes interesadas indonesias, pero no le convencieron. Por las razones que se exponen a continuación, constatamos que la Comisión no trató esas pruebas de manera irrazonable, ya que dichas pruebas no respondían a las preocupaciones relativas al cumplimiento de la obligación B30 que constituían la base de las constataciones de la Comisión.

7.479. En las observaciones del Gobierno de Indonesia sobre la divulgación provisional, de fecha 28 de agosto de 2019⁸⁶⁰, se afirma que "Indonesia está avanzando de una obligación de mezcla del biodiésel B20 al B30 [...] [p]or lo tanto, la demanda en Indonesia aumentará pronto en un 50%". En las observaciones del Gobierno de Indonesia sobre la evolución posterior al PI, de

⁸⁴⁹ Respuesta del EBB a preguntas sobre la evolución posterior al PI (prueba documental EU-67 (ICC)), página 5 del archivo PDF (donde se hace referencia a los anexos de la respuesta del EBB a preguntas sobre la evolución posterior al PI (prueba documental EU-88 (ICC)), anexos 9-12).

⁸⁵⁰ Respuesta del EBB a preguntas sobre la evolución posterior al PI (prueba documental EU-67 (ICC)), página 7 del archivo PDF (donde se hace referencia a los anexos de la respuesta del EBB a preguntas sobre la evolución posterior al PI (prueba documental EU-88 (ICC)), anexo 12).

⁸⁵¹ Documentos del Gobierno de Indonesia correspondientes a la verificación (prueba documental IDN-12 (ICC)), diapositivas del documento 2A BPDP, página 13 del archivo PDF.

⁸⁵² Respuesta del EBB a preguntas sobre la evolución posterior al PI (prueba documental EU-67 (ICC)), anexo 1, página 12; y observaciones de Wilmar relativas a la reclamación del EBB (prueba documental IDN-82), página 39.

⁸⁵³ Observaciones de Indonesia sobre la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 137 del Grupo Especial, párrafo 32.

⁸⁵⁴ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 383.

⁸⁵⁵ Observamos que la Comisión no dudó de la intención del Gobierno de Indonesia de avanzar hacia la obligación B30 con el tiempo. Tampoco interpretamos que en el Reglamento provisional o en el definitivo se niegue que la ampliación de la obligación de mezcla daría lugar a un aumento del consumo interno cuando se aplicara esa ampliación. En cambio, la constatación de la Comisión fue más limitada. Sobre la base de las pruebas que tenía ante sí (analizadas *supra*), la Comisión consideró razonablemente que, "en un futuro cercano", era "improbable" que la obligación de mezcla B30 "afect[ara] de forma significativa" a la capacidad excedentaria de Indonesia (Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 384).

⁸⁵⁶ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 79 del Grupo Especial, párrafo 240.

⁸⁵⁷ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 375.

⁸⁵⁸ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 377.

⁸⁵⁹ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 379.

⁸⁶⁰ Observaciones del Gobierno de Indonesia sobre la divulgación provisional relativas a las constataciones de daño (prueba documental IDN-23), párrafo 100.

fecha 6 de septiembre de 2019⁸⁶¹, se observa que "el paso de la obligación B20 a la B30 a partir de 2020 aumentará la demanda interna de biodiésel a 9,9 millones de kilolitros". En las observaciones de Wilmar sobre los datos posteriores al PI, de fecha 16 de septiembre de 2019⁸⁶², se observa que, para aplicar la obligación B30 "habrá que mejorar las especificaciones del biodiésel" y que los productores de biodiésel estaban "trabajando con diligencia para introducir cambios en sus procesos de producción con el fin de cumplir esas especificaciones más estrictas". Si bien estas comunicaciones ponen de relieve la intención del Gobierno de Indonesia de avanzar de una obligación B20 a una obligación B30, a nuestro juicio, no contrarrestan en medida suficiente las pruebas que destacan las dificultades en la aplicación oportuna de la obligación B30.

7.480. En las observaciones de Wilmar sobre el Reglamento provisional, de fecha 28 de agosto de 2019⁸⁶³, se afirma que "contrariamente a lo que alega el EBB, la reacción a la obligación B30 con un requisito de mezcla más estricto ha[bía] sido realmente positiva" y que "la prueba final, recientemente realizada, ha[bía] recibido observaciones positivas".⁸⁶⁴ El escrito cita un artículo de prensa, de fecha 13 de junio de 2019, que indica que se había realizado un ensayo de la obligación B30 en el que participaron tres camiones y ocho vehículos de pasajeros. El artículo no indica cómo la realización de un ensayo en el que participaron tres camiones y ocho vehículos de pasajeros podría contrarrestar las preocupaciones más amplias con respecto al cumplimiento de la obligación B30.⁸⁶⁵ En las observaciones del Gobierno de Indonesia relativas a las observaciones del EBB sobre la evolución posterior al PI, de fecha 6 de septiembre de 2019⁸⁶⁶, se señala que "las pruebas en carretera de la obligación B30 han sido satisfactorias y han mostrado que tanto los usuarios como la industria del automóvil podrían aceptar la obligación B30". Sin embargo, en las observaciones también se señala que los ensayos de la obligación B30 "se podrán en marcha plenamente para noviembre de 2019".⁸⁶⁷ La aplicación a tiempo de la obligación B30 dependía del resultado de todos los ensayos. Las pruebas aportadas por las partes interesadas indonesias revelan que los ensayos no se habían llevado a cabo plenamente.

7.481. En nuestra opinión, el análisis precedente muestra que en las pruebas obrantes en el expediente de la Comisión se identificaron varias preocupaciones relativas a la aplicación oportuna de la obligación B30. Por lo tanto, la constatación de la Comisión de que el paso de una obligación B20 a una obligación B30 no limitaría de forma significativa las exportaciones de biodiésel a la Unión Europea en un futuro cercano no estaba injustificada. Además, en los Reglamentos provisional y definitivo de la Comisión se indica que la Comisión tuvo en cuenta en medida suficiente las pruebas pertinentes presentadas por las partes interesadas indonesias. Aunque las pruebas

⁸⁶¹ Respuesta del Gobierno de Indonesia a preguntas sobre la evolución posterior al PI (prueba documental IDN-57), página 2.

⁸⁶² Observaciones de Wilmar relativas a la respuesta del EBB a preguntas sobre la evolución posterior al PI (prueba documental IDN-10 (ICC)), párrafo 9.

⁸⁶³ Observaciones de Wilmar sobre la divulgación provisional (prueba documental IDN-31), párrafos 187-193.

⁸⁶⁴ Wilmar presentó esencialmente las mismas observaciones en las observaciones de Wilmar relativas a la divulgación final (prueba documental IDN-9 (ICC)), párrafos 161-169, y en las observaciones de réplica de Wilmar relativas a la comunicación del EBB sobre la amenaza de daño (prueba documental IDN-56 (ICC)), párrafos 32-38.

⁸⁶⁵ En las observaciones de Wilmar se señala que las dificultades de disponibilidad y suministro en relación con el combustible B20 "ya no son realmente un problema, dado que en enero de 2019 Pertamina redujo los puntos de mezclado de 69 a 29 en los depósitos más grandes en los que la infraestructura está lista" (observaciones de Wilmar sobre la divulgación provisional (prueba documental IDN-31), párrafo 192). La Comisión reconoció la reducción del número de puntos de mezclado y el aumento de su tamaño mencionados en las observaciones de Wilmar. La Comisión consideró no obstante que "está previsto que la obligación B30 tarde tiempo en materializarse" debido a las solicitudes de algunos sectores de que se posponga la aplicación de la obligación de mezcla B30, los ajustes técnicos necesarios para que los vehículos funcionen con biodiésel B30 y la no disponibilidad de garantía para determinadas máquinas si se utiliza biodiésel B30 (Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 377).

Como se indica en el párrafo 7.477 *supra*, las pruebas obrantes en el expediente indicaban la existencia de las preocupaciones a que hizo referencia la Comisión. Consideramos que una autoridad objetiva e imparcial podría haber atribuido razonablemente más peso a las pruebas que indicaban las preocupaciones relativas al cumplimiento de la obligación B30 a que hizo referencia la Comisión que a la observación de Wilmar concerniente a la reducción del número de puntos de mezclado y el aumento de su tamaño.

⁸⁶⁶ Observaciones de Wilmar relativas a la respuesta del EBB a preguntas sobre la evolución posterior al PI (prueba documental EU-72 (ICC)), página 5.

⁸⁶⁷ Las observaciones del Gobierno de Indonesia sobre la divulgación final general, de fecha 14 de octubre de 2019, contenían las mismas afirmaciones (observaciones del Gobierno de Indonesia sobre la divulgación final (prueba documental IDN-22), párrafo 199).

mostraban que los ensayos de la obligación B30 estaban en curso y que el Gobierno de Indonesia tenía la intención de adoptar una obligación B30, esas pruebas también mostraban que los ensayos completos aún no habían concluido; por lo tanto, la aplicación oportuna de la obligación B30 no podía preverse con certeza. Las pruebas presentadas por las partes interesadas indonesias tampoco contrarrestaban en medida suficiente las pruebas en que se basaban las preocupaciones relativas a la aplicación oportuna de la obligación B30. En consecuencia, no estamos de acuerdo con la afirmación de Indonesia de que las constataciones de la Comisión relativas a la obligación B30 estaban injustificadas y pasaban por alto todas las pruebas que habían presentado las partes interesadas indonesias.

7.5.4.1.5.2 Ubicación geográfica remota de determinadas instalaciones de producción de biodiésel

7.482. Pasamos a continuación a los argumentos de Indonesia relativos a la ubicación geográfica remota de determinadas instalaciones de producción de biodiésel. Indonesia sostiene que la Comisión no abordó argumentos de las partes interesadas indonesias según los cuales no toda la capacidad de producción de Indonesia podía utilizarse para exportaciones debido a la ubicación geográfica remota de determinadas instalaciones de producción.⁸⁶⁸ La Unión Europea sostiene que las partes interesadas indonesias no justificaron este argumento con pruebas positivas.⁸⁶⁹

7.483. Observamos que el argumento que nos plantea Indonesia también lo planteó Wilmar ante la Comisión. Sin embargo, en los escritos de Wilmar en que aparece el argumento no se identifica ninguna prueba que respalde la afirmación de que determinadas instalaciones de producción no pueden exportar debido a su ubicación remota; simplemente contienen meras aseveraciones en ese sentido.⁸⁷⁰ Indonesia hace referencia a varias pruebas documentales para mostrar que la Comisión tenía pruebas obrantes en el expediente que indicaban las limitaciones a la exportación que planteaba la ubicación remota de determinadas plantas. Sin embargo, por las razones que se analizan *infra*, estamos de acuerdo con la Unión Europea en que ninguna de esas pruebas documentales apunta a dificultades logísticas concretas que impidieran las exportaciones desde plantas específicas. Por consiguiente, consideramos que la Comisión no actuó de manera irrazonable al no abordar esa afirmación en los Reglamentos provisional y definitivo.

7.484. Indonesia afirma que la respuesta del Gobierno de Indonesia al cuestionario, de fecha 7 de enero de 2019, contenía información sobre la distribución geográfica de las plantas de biodiésel.⁸⁷¹ Sin embargo, como señala la Unión Europea⁸⁷², en esa prueba documental simplemente se indica la ubicación geográfica de los productores indonesios, sin vincularla a dificultad de exportación alguna derivada de la ubicación. Del mismo modo, en las partes pertinentes de los documentos del Gobierno de Indonesia correspondientes a la verificación⁸⁷³ y las observaciones del Gobierno de Indonesia sobre la evolución posterior al PI⁸⁷⁴ solo se indican las regiones de Indonesia en las que se encuentran las plantas de biodiésel, y no se hace referencia a la incapacidad de exportar de los productores. En la parte pertinente de los documentos del Gobierno de Indonesia correspondientes a la verificación⁸⁷⁵ se indica que el organismo de gestión del OPPF hizo una exposición a la Comisión en la que indicaba que las plantaciones de zonas remotas tienen dificultades debido a la deficiente infraestructura logística. Sin embargo, como señala la Unión Europea⁸⁷⁶, esa exposición se refería a los problemas logísticos a los que se enfrentaban las plantaciones de aceite de palma, y no dice nada de las supuestas dificultades experimentadas por los productores de biodiésel al exportar. Por último, Indonesia hace referencia a pruebas obrantes en el expediente que

⁸⁶⁸ Respuesta de Indonesia a la pregunta 75 del Grupo Especial, página 44.

⁸⁶⁹ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 403.

⁸⁷⁰ Observaciones de réplica de Wilmar relativas a la comunicación del EBB sobre la amenaza de daño (prueba documental IDN-56 (ICC)), párrafo 35; y observaciones de Wilmar sobre la divulgación provisional (prueba documental IDN-31).

⁸⁷¹ Respuesta del Gobierno de Indonesia al cuestionario (prueba documental IDN-11 (ICC)), páginas 16 y 19.

⁸⁷² Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 405.

⁸⁷³ Documentos del Gobierno de Indonesia correspondientes a la verificación (prueba documental IDN-12 (ICC)), página 14 del archivo PDF.

⁸⁷⁴ Respuesta del Gobierno de Indonesia a preguntas sobre la evolución posterior al PI (prueba documental IDN-57), anexo 1.

⁸⁷⁵ Documentos del Gobierno de Indonesia correspondientes a la verificación (prueba documental IDN-12 (ICC)), página 14.

⁸⁷⁶ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 408-409.

indican que un productor de biodiésel concreto ubicado en una zona remota [[***]].⁸⁷⁷ Una vez más, estamos de acuerdo con la Unión Europea en que no cabe descartar [[***]].⁸⁷⁸

7.485. Asimismo, señalamos que en las pruebas a las que hace referencia Indonesia no se afirma que parte de la capacidad de producción de Indonesia no esté disponible para la exportación debido a la ubicación geográfica remota. Antes bien, la información a la que se refiere Indonesia aparece en varios contextos diferentes desconectados de esa afirmación. Por consiguiente, constatamos que la Comisión no incurrió en error al no tener en cuenta de alguna manera pruebas pertinentes en relación con la no disponibilidad de parte de la capacidad de producción de Indonesia para la exportación.

7.5.4.1.5.3 Utilización de líneas de producción de biodiésel para fabricar otros productos

7.486. Indonesia aduce que la Comisión no tuvo en cuenta que las líneas de producción de biodiésel también se utilizaban para fabricar otros productos y que la demanda de esos productos estaba creciendo.⁸⁷⁹ Para Indonesia, esa tendencia revela que habría habido menos capacidad excedentaria disponible para exportar biodiésel a la Unión Europea. En apoyo de su argumento, Indonesia hace referencia a las respuestas de [[***]] a su cuestionario de muestreo y al cuestionario principal, que ponían de manifiesto que [[***]] de su capacidad de producción se utilizaba para [[***]].⁸⁸⁰ Indonesia también cita los escritos de [[***]], en los que [[***]] adujo que la capacidad de producción de biodiésel también se utilizaba para producir alcohol graso, e hizo además referencia a información periodística en la que se señalaba la creciente demanda global de alcohol graso.⁸⁸¹

7.487. La Unión Europea argumenta que no hay pruebas convincentes obrantes en el expediente que respalden la afirmación de Indonesia.⁸⁸² La Unión Europea afirma que [[***]] no presentó a la Comisión el informe de investigación íntegro que se resumía en el artículo de prensa relativo a la creciente demanda de alcoholes grasos al que hacía referencia [[***]].⁸⁸³ La Unión Europea observa asimismo que [[***]] no proporcionó información sobre [[***]] en sus comunicaciones acerca de la indagación de la Comisión sobre la existencia de amenaza de daño importante. Antes bien, [[***]]. La Unión Europea también aduce que esa información se refería a [[***]], no a la rama de producción indonesia en general.⁸⁸⁴

7.488. Observamos que Wilmar sostuvo lo siguiente en sus escritos a la Comisión:

Los productores de biodiésel indonesios también utilizan su capacidad de producción de biodiésel para la producción de otros productos, como el alcohol graso, y con el crecimiento de la demanda de alcohol graso, se utilizará para producir alcohol graso más capacidad de producción, lo que una vez más reducirá el exceso en capacidad que pueda haber.⁸⁸⁵

⁸⁷⁷ Respuesta de Indonesia a la pregunta 75 del Grupo Especial, párrafo 45 (donde se hace referencia a las cifras de exportación de [[***]] (prueba documental IDN-58 (ICC))).

⁸⁷⁸ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 411.

⁸⁷⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 416.

⁸⁸⁰ Respuesta de Indonesia a la pregunta 75.b del Grupo Especial, página 45 (donde se hace referencia a la respuesta de Wilmar al cuestionario de muestreo (prueba documental IDN-59 (ICC)), página 2 y anexo 1; y a la respuesta de PT Wilmar Bioenergi Indonesia al cuestionario para los exportadores (prueba documental IDN-60 (ICC)), página 9).

⁸⁸¹ Observaciones de réplica de Wilmar relativas a la comunicación del EBB sobre la amenaza de daño (prueba documental IDN-56 (ICC)), párrafo 35; y observaciones de Wilmar sobre la divulgación provisional (prueba documental IDN-31), párrafo 190.

⁸⁸² Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 414.

⁸⁸³ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 415-416.

⁸⁸⁴ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 413.

⁸⁸⁵ Observaciones de Wilmar sobre la divulgación provisional (prueba documental IDN-31), párrafo 190 (no se reproduce la nota de pie de página). Véanse también las observaciones de réplica de Wilmar relativas a la comunicación del EBB sobre la amenaza de daño (prueba documental IDN-56 (ICC)), párrafo 35; y las observaciones de Wilmar relativas a la divulgación final (prueba documental IDN-9) (ICC), párrafo 169.

7.489. El argumento de Wilmar reproducido *supra* incluye una única nota de pie de página.⁸⁸⁶ En dicha nota se hace referencia a una información periodística que indica que, según las previsiones, la demanda global de alcohol graso aumentaría entre 2018 y 2023.⁸⁸⁷

7.490. Indonesia no ha señalado a nuestra atención ningún aspecto de las pruebas obrantes en el expediente que corrobore la afirmación de Wilmar de que los productores indonesios de biodiésel estaban fabricando *alcohol graso*. Antes bien, Indonesia solo ha hecho referencia a pruebas obrantes en el expediente que indicaban que [[***]]. Además, ni en el argumento de Wilmar reproducido *supra* ni en la información periodística a que se hace referencia en la nota de pie de página se menciona [[***]].

7.491. Consideramos que no se podía esperar razonablemente que una autoridad investigadora objetiva e imparcial relacionase la afirmación de Wilmar acerca del aumento de la demanda de *alcohol graso*, por un lado, y las afirmaciones de [[***]] sobre su producción de [[***]], por otro, sobre todo teniendo en cuenta que [[***]] presentó información relativa a su producción de [[***]] solo cuando expuso su posición sobre el alcance del producto, que es un aspecto sustantivo de la investigación subyacente totalmente diferente de la determinación de la existencia de amenaza de daño.

7.492. Por consiguiente, no estamos de acuerdo con la afirmación de Indonesia de que la Comisión hizo indebidamente caso omiso de la afirmación de las partes interesadas acerca de la utilización de las líneas de producción de biodiésel para producir otros productos. Antes bien, estamos de acuerdo con la Unión Europea en que las partes interesadas no justificaron esa afirmación de manera que la Comisión pudiera entenderla. A nuestro juicio, la Comisión no actuó de manera irrazonable al no abordar esa afirmación en los Reglamentos provisional y definitivo.

7.5.4.1.5.4 Disponibilidad de China como mercado de exportación alternativo

7.493. Observamos que la Comisión constató que no se puede considerar a China una alternativa viable a largo plazo para las exportaciones indonesias y que no existen pruebas de un aumento a largo plazo de la demanda de biodiésel exportado desde Indonesia a China.⁸⁸⁸ La Comisión respaldó esa conclusión sobre la base de las siguientes consideraciones:

- a. En China no hay ninguna obligación de mezcla en vigor y, por lo tanto, las ventas no se efectúan a largo plazo.
- b. China solo importa EMP de forma oportunista, cuando su precio es inferior al del diésel mineral.
- c. China supuso solo alrededor del 27% de las exportaciones indonesias, mientras que la Unión Europea representó en torno al 71%.⁸⁸⁹

7.494. A continuación examinamos el argumento de Indonesia de que el análisis que hizo la Comisión de la disponibilidad de China como mercado de exportación alternativo fue erróneo. Indonesia aduce que la Comisión no reconoció que las exportaciones indonesias a China estaban aumentando en 2018 y 2019, y que no había pruebas de que esas exportaciones no fueran a continuar en el futuro.⁸⁹⁰ La Unión Europea aduce que la Comisión examinó debidamente las pruebas

⁸⁸⁶ Observaciones de Wilmar sobre la divulgación provisional (prueba documental IDN-31), nota 72 (no se reproduce la nota de pie de página). Véanse también las observaciones de réplica de Wilmar relativas a la comunicación del EBB sobre la amenaza de daño (prueba documental IDN-56 (ICC)), nota 24; y las observaciones de Wilmar relativas a la divulgación final (prueba documental IDN-9) (ICC), nota 103.

⁸⁸⁷ Market Research Future, "Fatty Alcohol Market Size to Reach USD 10,078.8 Million at CAGR 6.67% by 2023 | Strong Demand in Surfactant Industry Driving the Global Sales of Fatty Alcohols", *Globe Newswire* (Pune, India, 14 de mayo de 2019) <https://www.globenewswire.com/news-release/2019/05/14/1823719/0/en/Fatty-Alcohol-Market-Size-to-Reach-USD-10-078-8-Million-at-CAGR-6-67-by-2023-Strong-Demand-in-Surfactant-Industry-Driving-the-Global-Sales-of-Fatty-Alcohols.html> (consultado el 31 de marzo de 2025).

⁸⁸⁸ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 387 y 395.

⁸⁸⁹ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 387-395.

⁸⁹⁰ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 236.

relativas a las exportaciones de Indonesia a China, y que Indonesia no ha refutado ninguna de las constataciones pertinentes de la Comisión.⁸⁹¹

7.495. Indonesia no cuestiona la constatación de la Comisión de que China solo representaba el 27% de las exportaciones indonesias durante el período posterior al PI, mientras que la Unión Europea representaba el 71%. Indonesia tampoco cuestiona la constatación de la Comisión de que en China no hay ninguna obligación de mezcla en vigor. En cuanto a la constatación de la Comisión de que China solo importa EMP cuando es más barato que el biodiésel, observamos que esa constatación está bien respaldada por pruebas obrantes en el expediente. Concretamente, el EBB incluyó en el expediente determinados datos que mostraban que, en el período comprendido entre 2013 y 2019, las importaciones de China de biodiésel solo tuvieron lugar cuando el aceite de palma en bruto tenía un precio igual o inferior al del gasóleo. Los datos muestran que, en períodos en los que el gasóleo tenía un precio significativamente menor que el del aceite de palma en bruto, China prácticamente no importaba biodiésel. Las pruebas presentadas por Wilmar en las que se muestran grandes cantidades de exportaciones de biodiésel de Indonesia a China corresponden a 2018 y 2019, que, según los datos del EBB, fue un período en el que el precio del biodiésel estuvo al mismo nivel que el del diésel mineral o por debajo de este.⁸⁹²

7.496. A la luz de lo expuesto *supra*, Indonesia no ha establecido que la Comisión omitiera indebidamente examinar de manera adecuada China como mercado alternativo.

7.5.4.1.5.5 Nivel de precios de las importaciones subvencionadas

7.497. La Comisión utilizó los niveles de precios de las importaciones subvencionadas como base para determinar la existencia de amenaza de daño. En el Reglamento provisional, la Comisión recordó sus constataciones acerca de la subvaloración de precios y señaló que los precios de las importaciones indonesias eran "mucho más bajos" que los aplicados por la rama de producción nacional.⁸⁹³ La Comisión explicó lo siguiente en el Reglamento definitivo:

Las conclusiones sobre una subcotización significativa se formulan en el contexto de un estado de la industria de la Unión que es extremadamente delicado, aunque esta aún no haya sufrido un perjuicio importante debido a la subcotización constatada. En caso de continuar, dicha subcotización plantea el riesgo de que la industria de la Unión sufra un perjuicio importante.⁸⁹⁴

7.498. La Comisión también recordó su constatación de existencia de reducción de los precios, señalando que:

[D]ebido a la presión ejercida por las importaciones indonesias subvencionadas, la industria de la Unión no pudo beneficiarse de la disminución de los costes durante el período de investigación, ya que tuvo que repercutir plenamente esta disminución de los costes a sus clientes para evitar una pérdida aún mayor de cuota de mercado.⁸⁹⁵

7.499. La Comisión también señaló que el hecho de que las exportaciones de biodiésel de Indonesia a China tuvieran los mismos precios que las exportaciones a la Unión Europea en 2018 y el primer semestre de 2019 también era indicativo de la amenaza que representaban las importaciones objeto de investigación.⁸⁹⁶

7.500. Indonesia aduce que, por las mismas razones que subyacían a su alegación relativa a las constataciones de la Comisión sobre la subvaloración de los precios y la reducción de los precios, la

⁸⁹¹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 811.

⁸⁹² Respuesta del EBB a preguntas sobre la evolución posterior al PI (prueba documental EU-67 (ICC)), páginas 7-9; y observaciones de Wilmar relativas a la divulgación final (prueba documental IDN-9), párrafos 170-180.

⁸⁹³ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 358.

⁸⁹⁴ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 398.

⁸⁹⁵ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 399.

⁸⁹⁶ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 400.

utilización por la Comisión de esas constataciones en el contexto de su examen de los factores de amenaza fue errónea.⁸⁹⁷

7.501. Como señala la Unión Europea, el argumento de Indonesia relativo a las referencias de la Comisión a la subvaloración de los precios y a la reducción de los precios en su evaluación de los factores de amenaza es consiguiente a la alegación formulada por Indonesia al amparo del artículo 15.2 del Acuerdo SMC. Como se indica en la sección 7.5.2.4 *supra*, Indonesia no ha establecido que el análisis de la subvaloración de precios de la Comisión fuera erróneo. Por consiguiente, constatamos que la referencia de la Comisión a su constatación de existencia de subvaloración de los precios en su evaluación de los factores de amenaza no socavó su determinación de existencia de amenaza de daño. Sin embargo, como se indica en la sección 7.5.2.5, Indonesia ha establecido que la conclusión de la Comisión sobre la reducción de los precios fue incompatible con el Acuerdo SMC. Por consiguiente, los errores en la consideración que hizo la Comisión de la reducción de los precios sí socavan su determinación de la existencia de amenaza de daño.

7.502. Indonesia aduce además que, al examinar el factor de amenaza relativo al nivel de los precios de las importaciones subvencionadas, la Comisión no demostró que los precios de las importaciones objeto de investigación "probablemente h[icieran] aumentar la demanda de nuevas importaciones", como exige el artículo 15.7 iv) del Acuerdo SMC.⁸⁹⁸ Para Indonesia, la demanda de importaciones indonesia no se vería "incentivada" más allá de un punto, ya que el EMP indonesio puede constituir como máximo el 20% de una mezcla FAME0.⁸⁹⁹ La Unión Europea afirma que la Comisión sí explicó la importancia del precio como motor del comportamiento de los consumidores en general y en relación con el EMP en particular.⁹⁰⁰ La Unión Europea también aduce que el aumento masivo de las importaciones indonesias en la última parte del período de investigación muestra que esas importaciones atraerían más demanda debido a sus bajos precios.⁹⁰¹ La Unión Europea se remite a sus argumentos acerca de la alegación de Indonesia relativa a los efectos en los precios, en los que la Unión Europea refutó la afirmación de Indonesia de que la demanda de EMP indonesio no puede ir más allá de un punto porque en una mezcla de FAME0 solo se puede incluir como máximo un 20% en volumen de EMP indonesio.⁹⁰²

7.503. El artículo 15.7 del Acuerdo SMC indica lo siguiente:

Al llevar a cabo una determinación referente a la existencia de una amenaza de daño importante, la autoridad investigadora deberá considerar, entre otros, los siguientes factores:

...

iv) el hecho de que las importaciones se realicen a precios que tendrán en los precios internos el efecto de hacerlos bajar o contener su subida de manera significativa, y que probablemente hagan aumentar la demanda de nuevas importaciones;

7.504. Observamos que en el artículo 15.7 iv) hay dos aspectos: en primer lugar, el hecho de que las importaciones se realicen a precios que tendrán en los precios internos el efecto de hacerlos bajar o contener su subida de manera significativa; y, en segundo lugar, el hecho de que esos precios probablemente hagan aumentar la demanda de nuevas importaciones. Recordamos que las autoridades investigadoras no están obligadas a considerar cada factor de amenaza identificado en los incisos i) a v) del artículo 15.7 del Acuerdo SMC para llegar a una determinación de la existencia de amenaza de daño que sea válida. De hecho, una autoridad puede basar su determinación de la existencia de daño en un conjunto de factores que no incluya ninguno de los factores establecidos

⁸⁹⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 423.

⁸⁹⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 424.

⁸⁹⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 424.

⁹⁰⁰ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 818 (donde se hace referencia al Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 233 y 254).

⁹⁰¹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 821.

⁹⁰² Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 822.

en los incisos i) a v), siempre que el conjunto de factores que examine respalde objetivamente su determinación de la existencia de amenaza de daño.

7.505. Esto implica que tampoco es obligatorio que una autoridad aborde todos los aspectos de cualquiera de los factores de amenaza establecidos en los incisos i) a v) del artículo 15.7 del Acuerdo SMC. En consecuencia, una autoridad no infringe necesariamente el artículo 15.7 si examina el primer aspecto de los factores de amenaza establecidos en el artículo 15.7 iv), pero no el segundo. De hecho, nada de lo dispuesto en el artículo 15.7 excluye la posibilidad de que las importaciones que "se realicen a precios que tendrán en los precios internos el efecto de hacerlos bajar o contener su subida de manera significativa" puedan amenazar causar un daño a la rama de producción nacional por medios distintos del "aumento de la demanda de nuevas importaciones" (por ejemplo, esas importaciones pueden amenazar los márgenes de beneficio de los productores nacionales cuyos precios van a reducir). Habida cuenta del carácter no obligatorio de los artículos 15.7 i)-iv), el hecho de que una autoridad no investigue si el nivel de precios de las importaciones subvencionadas probablemente haga aumentar la demanda de esas importaciones no equivale, en sí mismo y por sí mismo, a un error en la determinación de la existencia de una amenaza de daño.

7.506. Observamos que no hay nada en las partes de los Reglamentos provisional y definitivo relativas específicamente a este factor de amenaza que revele que la Comisión considerase que el nivel de precios de las importaciones subvencionadas "probablemente [fuera a hacer] aumentar la demanda de nuevas importaciones". Antes bien, la Comisión relacionó el nivel de precios de las importaciones objeto de investigación con la existencia de una amenaza de daño por medio de una explicación diferente. La Comisión explicó que la subvaloración de precios de las importaciones indonesias se produjo cuando el estado de la rama de producción nacional era "extremadamente delicado, aunque esta aún no h[ubiera] sufrido un perjuicio importante". La Comisión constató que, habida cuenta del estado de la rama de producción nacional, "[e]n caso de continuar, dicha subcotización plantea[ba] el riesgo de que la industria de la Unión sufr[iera] un perjuicio importante".⁹⁰³ Indonesia no impugna este aspecto del razonamiento de la Comisión.

7.507. Antes bien, Indonesia simplemente afirma que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 15.7 del Acuerdo SMC porque no demostró que el nivel de precios de las importaciones subvencionadas probablemente hiciera aumentar la demanda de esas importaciones. Como se ha señalado *supra*, las autoridades investigadoras no están obligadas a indagar sobre cada aspecto de los factores de amenaza enunciados en los incisos i) a v) del artículo 15.7 del Acuerdo SMC. Por consiguiente, no estamos de acuerdo con Indonesia en que la supuesta omisión de demostrar el probable aumento de las importaciones objeto de investigación *per se* infrinja el artículo 15.7 del Acuerdo SMC.

7.5.4.1.6 La cuestión de si la determinación de la Comisión, basada en todos los factores de amenaza juntos, es compatible con el artículo 15.7 del Acuerdo SMC

7.508. Recordamos que el artículo 15.7 del Acuerdo SMC establece que todos los factores examinados por una autoridad investigadora juntos deben de llevar a la conclusión de "la inminencia de nuevas exportaciones subvencionadas y de que, a menos que se adopten medidas de protección, se producirá un daño importante". De conformidad con el enfoque analítico que articulamos en el párrafo 7.430 *supra*, a continuación evaluamos si el examen que hizo la Comisión de los factores individuales de amenaza podría haber llevado a una autoridad objetiva e imparcial a esa conclusión. Al hacer esta evaluación, tenemos presente la orientación que figura en el artículo 15.7 del Acuerdo SMC de que ningún factor por sí solo es determinante. Al mismo tiempo, las determinaciones publicadas pueden revelar que algunos errores son tan fundamentales que, en conjunto, pueden socavar la conclusión general a pesar de la pertinencia del resto de la evaluación de los factores de amenaza.

7.509. Señalamos que, tras examinar los factores individuales de amenaza, la Comisión llegó a la siguiente conclusión:

⁹⁰³ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 398.

Por lo tanto, la Comisión concluyó que, durante el período de investigación, las importaciones originarias de Indonesia constituyeron una amenaza de perjuicio importante a la industria de la Unión, y confirmó sus conclusiones sobre la amenaza de perjuicio importante recogidas en el considerando 360 del Reglamento provisional.⁹⁰⁴

7.510. En el considerando 360 del Reglamento provisional, al que se hace referencia en la conclusión definitiva de la Comisión citada *supra*, se indica lo siguiente:

A la vista del análisis de los factores relacionados con la amenaza de perjuicio enumerados en el considerando 348, la Comisión llegó a la conclusión de que es probable que la frágil condición económica de la industria de la Unión se agrave como consecuencia de las inminentes y continuadas importaciones [subvencionadas] de biodiésel procedentes de Indonesia, lo que respalda la conclusión provisional de amenaza de perjuicio de conformidad con el artículo 8, apartado 8, del Reglamento de base.⁹⁰⁵

7.511. Constatamos que, por las razones que se explican a continuación, algunos errores de la evaluación que hizo la Comisión de algunos de los factores individuales de amenaza son tan fundamentales que socavan la constatación general de la Comisión de que existía una amenaza de daño importante.

7.512. En particular, como hemos expuesto *supra*, hemos constatado que la constatación de la Comisión de que era "probable que [las] importaciones [subvencionadas] sigan aumentando" no estaba respaldada por datos sobre el volumen de las importaciones. Como se indica en el párrafo 7.453, habida cuenta de los datos sobre el volumen de las importaciones posteriores al PI, el acusado aumento de las importaciones que se produjo tras la eliminación de los derechos antidumping en marzo de 2018 no podía haber proporcionado a la Comisión una base objetiva para proyectar que las importaciones subvencionadas seguirían aumentando. Además, la Comisión no tuvo debidamente en cuenta la repercusión de la DFER II en su evaluación relativa a la probabilidad de que siguieran aumentando las importaciones. La Comisión señaló explícitamente que la DFER II limitará las importaciones al nivel de 2019. Observamos que, si las importaciones a la Unión Europea se limitaron al nivel de 2019 debido a la DFER II, la existencia de una magnitud cualquiera de capacidad excedentaria en Indonesia no podría haber dado lugar a una continuación del aumento de las importaciones indonesias. Por la misma razón, cualquier repercusión que la imposición de derechos resultantes de medidas comerciales correctivas a las importaciones indonesias por los Estados Unidos tuviera en la capacidad excedentaria indonesia tampoco repercutiría en el mercado de la Unión Europea.

7.513. En su examen de los factores de amenaza relativos a la naturaleza de las subvenciones en cuestión y los probables efectos de estas en el comercio y a los niveles de precios de las importaciones subvencionadas, la Comisión señaló también que, de continuar, la subvaloración de precios afectaría negativamente a la rama de producción nacional y plantearía una amenaza de daño. Sin embargo, la Comisión no explicó por qué la continuación de la subvaloración de precios, que aún no había causado un daño importante, lo haría en el futuro, especialmente teniendo en cuenta que no había pruebas positivas que indicaran la probabilidad de un aumento del volumen de las importaciones.

7.514. A la luz de lo expuesto, y a la luz de los errores fundamentales identificados en nuestras constataciones, concluimos que todos los factores de amenaza que examinó la Comisión juntos no constituyen una base sólida para la conclusión de la Comisión de que "es probable que la frágil condición económica de la industria de la Unión se agrave como consecuencia de las inminentes y continuadas importaciones [subvencionadas] de biodiésel procedentes de Indonesia". En consecuencia, constatamos que la determinación positiva de existencia de amenaza de daño formulada por la Comisión fue incompatible con los artículos 15.1 y 15.7 del Acuerdo SMC.

⁹⁰⁴ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 405.

⁹⁰⁵ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 360.

7.5.4.2 La cuestión de si la Comisión identificó una modificación pertinente de las circunstancias en el sentido del artículo 15.7 del Acuerdo SMC

7.515. Indonesia alega que la determinación de la existencia de amenaza de daño formulada por la Comisión también es incompatible con el artículo 15.7 del Acuerdo SMC, ya que la Comisión no proporcionó pruebas que identificaran una posible modificación de las circunstancias que respaldara su constatación de existencia de una amenaza de daño.⁹⁰⁶ La Unión Europea responde que en la determinación de la Comisión se aclara que la "modificación de las circunstancias que daría lugar a una situación en la cual la subvención causaría un daño" es la supresión de los derechos antidumping en marzo de 2018, que dio lugar al aumento de las importaciones subvencionadas que causaría un daño a la rama de producción nacional.⁹⁰⁷

7.516. Recordamos que la parte introductoria del artículo 15.7 del Acuerdo SMC dispone lo siguiente:

La determinación de la existencia de una amenaza de daño importante se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas. La modificación de las circunstancias que daría lugar a una situación en la cual la subvención causaría un daño deberá ser claramente prevista e inminente.

7.517. Aunque el Acuerdo SMC no contiene una disposición similar, la nota 10 del Acuerdo Antidumping (que se refiere al artículo 3.7) da un ejemplo de una modificación de circunstancias: que "existan razones convincentes para creer que en el futuro inmediato habrá un aumento sustancial de las importaciones del producto a precios de dumping".

7.518. En su Reglamento provisional, la Comisión no expone ni hace referencia a la identificación de una modificación específica de las circunstancias. Como señala la Unión Europea, la Comisión observó que los derechos antidumping impuestos a las importaciones procedentes de Indonesia se anularon en marzo de 2018 y "en consecuencia, las importaciones aumentaron drásticamente a partir de entonces".⁹⁰⁸ La Comisión concluyó que "tras la eliminación de los derechos antidumping en marzo de 2018, el hecho de que el volumen de las importaciones de biodiésel procedentes de Indonesia haya aumentado significativamente indica que es probable que tales importaciones sigan aumentando".⁹⁰⁹ La Unión Europea sostiene que esta referencia a la supresión de los derechos antidumping en marzo de 2018 debe entenderse como la identificación por la Comisión de la modificación de las circunstancias que respalda su determinación de la existencia de una amenaza de daño. Observamos que la anulación de los derechos antidumping tuvo lugar en marzo de 2018, es decir, durante el período de investigación. En otras palabras, ese acto ya se había producido antes de que se iniciara la investigación. A este respecto, Indonesia rechaza la idea misma de que un acto que ya se ha producido pueda constituir una modificación de las circunstancias que sea "claramente prevista e inminente", como establece el artículo 15.7 del Acuerdo SMC.⁹¹⁰

7.519. La Unión Europea aduce que "[l]a modificación de las circunstancias" que es "claramente prevista e inminente" no debe interpretarse estrictamente en referencia únicamente al texto de la disposición. A su juicio, esa prescripción puede englobar situaciones en las que las modificaciones de las circunstancias ya se hayan producido, y sus efectos se extiendan a un período futuro no abarcado por la investigación.⁹¹¹ La Unión Europea sostiene que, si bien puede producirse una modificación durante el período de investigación, los efectos derivados de esa modificación pueden necesitar algún tiempo para materializarse en el mercado.⁹¹²

7.520. Como se ha indicado *supra*, el artículo 15.7 del Acuerdo SMC prescribe que "[l]a modificación de las circunstancias que *daría lugar a una situación en la cual la subvención causaría un daño* deberá ser claramente prevista e inminente". Indonesia se basa en las constataciones del grupo especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Papel estucado o cuché (Indonesia)* para aducir que cabría esperar que la autoridad investigadora explique la modificación de las circunstancias que

⁹⁰⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 376.

⁹⁰⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 740-744.

⁹⁰⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 281-282.

⁹⁰⁹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 352.

⁹¹⁰ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 205.

⁹¹¹ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 69 del Grupo Especial, párrafos 191-192.

⁹¹² Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 387.

dará lugar a que la situación futura difiera de la pasada.⁹¹³ Observamos que la Unión Europea está de acuerdo con esta interpretación.⁹¹⁴

7.521. La obligación de que la autoridad investigadora *identifique* "[l]a modificación de las circunstancias que daría lugar a una situación en la cual la subvención causaría un daño" se deduce directamente del texto del artículo 15.7, ya que la disposición no haría referencia a una "modificación de las circunstancias" si esta no fuese algo que tuviera que identificar la autoridad investigadora. La existencia de esta prescripción se ve respaldada por informes de solución de diferencias anteriores. El Órgano de Apelación, en el asunto *Estados Unidos - Madera blanda VI (artículo 21.5 - Canadá)*, afirmó que una determinación formulada al amparo del artículo 15.7 tiene que "expon[er] por qué una modificación 'claramente prevista e inminente' de las circunstancias daría lugar a una situación en la cual las importaciones [] subvencionadas causarían daño en el futuro inmediato".⁹¹⁵ El grupo especial encargado del asunto *Estados Unidos - Madera blanda VI* declaró que la modificación de las circunstancias es "uno de los elementos que han de considerarse" al formular una determinación de la existencia de una amenaza de daño, y que la consideración de este elemento por las autoridades investigadoras "debe poderse discernir en su determinación".⁹¹⁶ Estamos de acuerdo con esta opinión.

7.522. La Unión Europea sostiene que una lectura contextual de su determinación permite entender que "[l]a supresión de las medidas de defensa comercial existentes dio lugar a una 'situación', a saber, el aumento de las importaciones subvencionadas, que causaría daño a una rama de producción nacional ya frágil (es decir, el punto de partida del análisis de la amenaza de daño)".⁹¹⁷

7.523. Recordamos que la Comisión no formuló una constatación de la existencia de daño importante sobre la base de los datos del período de investigación y los datos posteriores al PI. También hemos llegado a la conclusión *supra* de que la constatación de la Comisión sobre la frágil situación económica no se alcanzó objetivamente. Además, la Comisión no tenía una base objetiva para proyectar que las importaciones subvencionadas seguirían aumentando, teniendo en cuenta que simultáneamente constató que la directiva DFER II había limitado las importaciones al nivel de 2019.⁹¹⁸ En circunstancias en las que el aumento de las importaciones procedentes de Indonesia no ha causado daño a lo largo de 15 meses y en las que los hechos indican que el nivel de las importaciones quedaría limitado, cabría esperar que una autoridad investigadora imparcial y objetiva proporcionara una explicación convincente de por qué, a pesar de ello, la anulación de los derechos daría lugar a un aumento de las importaciones que amenazaría causar daño a la rama de producción. Sin embargo, la Comisión no tuvo en cuenta los efectos de la directiva DFER II en su evaluación de la probabilidad de una amenaza de daño inminente y previsible. A la luz de lo expuesto *supra*, consideramos que la Comisión no explicó cómo la supuesta modificación de las circunstancias, es decir, la anulación de los derechos antidumping, haría que la frágil situación económica de la rama de producción de la UE se convirtiera en un daño real, habida cuenta de las pruebas de que el aumento de las importaciones tras la anulación de los derechos no fue perjudicial y de que el nivel de las importaciones quedaría limitado por la directiva DFER II.

7.524. Por estas razones, consideramos que Indonesia ha establecido que la Comisión no consideró debidamente la existencia de una modificación de las circunstancias en su determinación de la existencia de amenaza de daño y, por lo tanto, actuó de manera incompatible con el artículo 15.7 del Acuerdo SMC.

⁹¹³ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 205 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Papel estucado o cuché (Indonesia)*, párrafos 7.276-7.277).

⁹¹⁴ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 607 (donde se cita el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda VI*, párrafo 7.57); y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 383 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Papel estucado o cuché (Indonesia)*, párrafo 7.277).

⁹¹⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda VI (artículo 21.5 - Canadá)*, párrafo 96. Véase también el informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas antidumping sobre barras de acero (Costa Rica)*, apelado el 18 de septiembre de 2023, párrafo 7.297.

⁹¹⁶ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda VI*, párrafos 7.55 y 7.57-7.58.

⁹¹⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 742. Véase también la segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 394.

⁹¹⁸ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 367.

7.5.5 Alegaciones relativas a la determinación de la existencia de una relación causal y la evaluación de otros factores de que se tenía conocimiento realizadas por la Comisión

7.525. Indonesia alega que el análisis de la relación causal realizado por la Comisión es incompatible con los artículos 15.1, 15.2, 15.5 y 15.7 del Acuerdo SMC porque la Comisión no examinó objetivamente: a) la evolución y el carácter significativo del volumen de las importaciones indonesias, y b) la evolución de los precios y la rentabilidad de los productores de la UE incluidos en la muestra.⁹¹⁹ Indonesia alega también que el análisis de la no atribución realizado por la Comisión es incompatible con el artículo 15.5 del Acuerdo SMC porque la Comisión no examinó objetivamente las pruebas que atribuían la amenaza de daño a las importaciones de biodiésel procedentes de la Argentina. Por consiguiente, Indonesia alega que la Comisión no estableció que la amenaza de daño hubiese sido causada por el efecto de las subvenciones.⁹²⁰

7.5.5.1 Elementos de hecho del análisis por la Comisión de la relación causal

7.526. La Comisión observó que "solo hubo importaciones [insignificantes]" procedentes de Indonesia entre 2015 y 2017, así como durante los primeros meses del período de investigación. La Comisión señaló un aumento significativo de las importaciones objeto de investigación, que alcanzaron una cuota de mercado del 3,3%, durante la segunda mitad del período de investigación.⁹²¹ La Comisión recordó sus constataciones sobre la existencia de una subvaloración de precios y una reducción de precios.⁹²² En particular, la Comisión observó que "[d]ebido al aumento significativo y repentino de las importaciones subvencionadas de biodiésel indonesio a precios inferiores a los de la industria de la Unión, esta última perdió cuota de mercado en el período de investigación y no pudo mejorar su insatisfactorio margen de beneficio en una situación de mercado por lo demás favorable".⁹²³ La Comisión concluyó que las "importaciones subvencionadas tuvieron un impacto negativo en la situación de la industria de la Unión".⁹²⁴

7.527. La Comisión observó también que el cambio en la rentabilidad de la rama de producción de la UE no fue significativo, ya que los beneficios se mantuvieron dentro de un intervalo de -1% a 1% durante el período considerado. La Comisión reconoció que la producción y la capacidad "aumentaron en términos absolutos durante el período considerado", pero razonó que la rama de producción nacional "no pudo aprovechar plenamente el aumento del consumo, ya que las importaciones procedentes de Indonesia le estaban arrebatando cuota de mercado".⁹²⁵

7.528. La Comisión citó además la "capacidad excedentaria significativa" de los productores indonesios, que podía dirigirse al mercado de la UE, así como el cierre del mercado estadounidense (el "segundo mayor mercado de exportación de Indonesia"⁹²⁶) debido a la imposición de medidas. La Comisión llegó a la conclusión de que el cierre del mercado estadounidense había llevado el exceso de producción de Indonesia al mercado de la UE. La Comisión también observó que el mercado de la UE representaba el 40% del consumo mundial de biodiésel, por lo que concluyó que se había convertido en "el destino más atractivo para las importaciones subvencionadas de biodiésel indonesio", en detrimento de la rama de producción nacional.⁹²⁷

7.529. Sobre esta base, la Comisión concluyó que "las importaciones de biodiésel indonesio subvencionadas estaban causando una amenaza de perjuicio importante a la industria de la Unión".⁹²⁸ La Comisión no hizo referencia alguna a los datos posteriores al PI como parte de su

⁹¹⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 446, 452 y 460.

⁹²⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 473.

⁹²¹ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 361 (donde se hace referencia al considerando 280).

⁹²² Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 361 (donde se hace referencia al considerando 294).

⁹²³ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 362. Véase también el Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 407.

⁹²⁴ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 362-363.

⁹²⁵ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 409-410.

⁹²⁶ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 364.

⁹²⁷ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 364.

⁹²⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerando 365; y Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerando 415.

determinación de la existencia de una relación causal entre las importaciones objeto de investigación y la amenaza de daño.

7.5.5.2 Principales argumentos de las partes

7.530. Indonesia aduce que la Comisión estaba obligada a evaluar objetivamente el carácter significativo del volumen de las importaciones subvencionadas sobre la base de pruebas positivas.⁹²⁹ Indonesia señala que la Comisión admite que las importaciones indonesias fueron insignificantes durante el período considerado. A juicio de Indonesia, la parte esencial del análisis de la relación causal realizado por la Comisión se basó en la pérdida de cuota de mercado de la rama de producción de la UE.⁹³⁰ Sin embargo, no hubo una pérdida sustancial de las cuotas de mercado en beneficio de las importaciones indonesias.⁹³¹ Según Indonesia, era totalmente lógico que ocurriera un aumento limitado de los volúmenes y las cuotas de mercado de las importaciones debido a que los exportadores indonesios ya no se veían impedidos de acceder al mercado de la UE tras la supresión de los derechos antidumping en 2018.⁹³²

7.531. Indonesia aduce también que el análisis de la relación causal realizado por la Comisión era erróneo en virtud de su consideración errónea del volumen y los efectos sobre los precios de las importaciones objeto de investigación y de la repercusión de las importaciones objeto de investigación en el estado de la rama de producción nacional.⁹³³ Indonesia sostiene que el análisis de la relación causal realizado por la Comisión confundió el aumento correlacionado del volumen de las importaciones indonesias y la pérdida de cuota de mercado de la rama de producción de la UE con una relación causal.⁹³⁴ Análogamente, la Comisión consideró que existía una correlación entre el reingreso de las importaciones indonesias y el nivel de beneficios de la rama de producción de la UE. Sin embargo, la Comisión no tuvo en cuenta que la rama de producción de la UE no había podido aumentar sus beneficios antes de la reanudación de las importaciones indonesias.⁹³⁵ Indonesia aduce que en el expediente no obra ninguna prueba de que, después de agosto de 2018, las importaciones procedentes de Indonesia hubieran ejercido presión sobre el volumen o los precios de la rama de producción de la UE de una forma que pudiera amenazar con causar daño. Indonesia aduce además que los datos posteriores al PI confirman la ausencia de una relación causal entre las importaciones indonesias y el estado de la rama de producción de la UE.⁹³⁶ Por consiguiente, Indonesia sostiene que el análisis de la Comisión no era concluyente por lo que respecta a la cuestión de si las importaciones subvencionadas eran la causa de la amenaza de daño a la rama de producción nacional.⁹³⁷

7.532. Por último, Indonesia sostiene que la Comisión estaba obligada a separar y distinguir el daño causado por factores distintos de las importaciones subvencionadas como parte del análisis de la no atribución previsto en el artículo 15.5 del Acuerdo SMC.⁹³⁸ Indonesia sostiene que la Comisión nunca explicó por qué los efectos de la subvención causarían una amenaza de daño.⁹³⁹ Indonesia sostiene que, durante el período considerado, el aumento de las importaciones procedentes de la Argentina era tres veces superior al de las importaciones indonesias y los precios de las importaciones procedentes de la Argentina eran inferiores.⁹⁴⁰ Indonesia dice que sus importaciones nunca han estado cerca de causar la amenaza de daño que la Comisión atribuyó a las importaciones argentinas en una investigación distinta.⁹⁴¹ Por consiguiente, Indonesia sostiene que la Comisión atribuyó, indebidamente, a las importaciones indonesias una amenaza de daño únicamente causada por las importaciones argentinas.⁹⁴²

⁹²⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 431.

⁹³⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 439-445.

⁹³¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 440.

⁹³² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 445.

⁹³³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 434 y 446.

⁹³⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 446.

⁹³⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 448-452.

⁹³⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 453.

⁹³⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 435-436 y 446.

⁹³⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 464-468.

⁹³⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 472.

⁹⁴⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 482.

⁹⁴¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 482-494.

⁹⁴² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 497.

7.533. La Unión Europea destaca que, una vez que se levantaron las medidas antidumping, las importaciones aumentaron significativamente durante la segunda mitad del período de investigación, mientras que los precios bajaron y dieron lugar a la subvaloración respecto de los precios de la rama de producción de la UE y a la reducción de estos. En consecuencia, la cuota de mercado de Indonesia aumentó del 0,2% al 3,3%. Además, la Unión Europea hace hincapié en la observación de la Comisión de que el mercado de la UE se había convertido en "el destino más atractivo" para las importaciones indonesias debido al "cierre" del segundo mayor mercado para el biodiésel indonesio, los Estados Unidos (que habían impuesto medidas compensatorias y antidumping a las importaciones indonesias).⁹⁴³

7.534. La Unión Europea aduce que la amenaza de daño no está vinculada exclusivamente al período considerado, pero la determinación de la Comisión se basó en la situación existente al final del período de investigación junto con proyecciones sobre el probable aumento de las importaciones. La Unión Europea sostiene que la rama de producción de la UE tenía "amplia capacidad excedentaria", pero las importaciones indonesias pudieron absorber una cuota de mercado adicional.⁹⁴⁴

7.535. Si bien señala que las importaciones argentinas también aumentaron durante el período considerado, la Unión Europea aduce que las importaciones objeto de investigación no tenían por qué ser la única causa de daño o amenaza de daño.⁹⁴⁵ La Unión Europea rechaza también el argumento de Indonesia de que la Comisión no estableció un vínculo entre las importaciones y la evaluación de los precios, los costos o los beneficios de la rama de producción nacional. A juicio de la Unión Europea, la cuestión pertinente era si las importaciones subvencionadas podían repercutir en la rama de producción de la UE, que atravesaba una situación de bajos niveles de beneficios, y no si existía un vínculo entre las importaciones realizadas durante el período y la rentabilidad de la rama de producción de la UE.⁹⁴⁶ Por último, la Unión Europea reconoce que no tuvo en cuenta los datos del período posterior al PI en su análisis de la atribución, pero rechaza la afirmación de Indonesia de que esos datos contradicen la constatación de la existencia de una relación causal entre las importaciones y la amenaza de daño. La Unión Europea aduce que la Comisión estableció correctamente que los datos muestran que la rama de producción de la UE se había deteriorado aún más.⁹⁴⁷

7.5.5.3 La cuestión de si la Comisión evaluó adecuadamente la existencia de una relación causal y tuvo en cuenta otros factores de que tenía conocimiento causantes de daño

7.536. Observamos que Indonesia no cuestiona los datos en que se basa la constatación formulada por la Comisión de la existencia de un aumento significativo del volumen de las importaciones procedentes de Indonesia. En su análisis de la relación causal, la Comisión examinó la evolución de las importaciones indonesias y concluyó que las importaciones aumentaron drásticamente tras el levantamiento de los derechos antidumping.⁹⁴⁸ Las importaciones indonesias aumentaron del 0,2% al 3,1% de la cuota de mercado en un año solamente y su volumen absoluto aumentó 2.818 puntos porcentuales entre 2015 y el período de investigación.

7.537. El artículo 15.2 del Acuerdo SMC solo ordena a la autoridad investigadora que tenga en cuenta "si ha habido un aumento significativo de las [importaciones subvencionadas], en términos absolutos o en relación con la producción o el consumo" y no hace ninguna referencia a las razones del aumento. En consecuencia, el hecho de que este aumento tuviera lugar después de la supresión de las medidas antidumping que se constató que eran incompatibles con las normas de la OMC no era pertinente para la labor de la Comisión en el marco del artículo 15.2. Por lo tanto, constatamos que Indonesia no ha establecido que la Comisión incurriera en error al constatar la existencia de un aumento significativo de las importaciones, de conformidad con el artículo 15.2 del Acuerdo SMC.

7.538. Pasamos ahora a examinar las alegaciones de Indonesia relativas al análisis de la relación causal y la no atribución realizado por la Comisión. El artículo 15.5 del Acuerdo SMC exige que una

⁹⁴³ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 887.

⁹⁴⁴ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 889-890.

⁹⁴⁵ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 894.

⁹⁴⁶ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 897-900.

⁹⁴⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 901-908; y respuesta de la Unión Europea a la pregunta 80 del Grupo Especial después de la primera reunión sustantiva.

⁹⁴⁸ Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 280, 282 y 361, y cuadros 5 y 6.

autoridad investigadora demuestre que, por los efectos de las subvenciones, las importaciones subvencionadas causan daño en el sentido del Acuerdo SMC. Esta demostración debe "basar[se] en un examen de todas las pruebas pertinentes de que dispongan las autoridades".⁹⁴⁹ Además, las autoridades investigadoras deben examinar también cualesquiera otros factores de que tengan conocimiento, distintos de las importaciones subvencionadas, que al mismo tiempo también perjudiquen a la rama de producción nacional, y debe asegurarse de que el daño causado por esos otros factores no se atribuya a las importaciones subvencionadas.⁹⁵⁰

7.539. El Órgano de Apelación sostuvo en el asunto *China - GOES* que las disposiciones del artículo 15 prevén una progresión lógica de la indagación que desemboca en la determinación definitiva de la existencia de daño y relación causal por parte de una autoridad investigadora:

Por consiguiente, los párrafos de los artículos 3 [del Acuerdo Antidumping] y 15 [del Acuerdo SMC] estipulan detalladamente las obligaciones de una autoridad investigadora al determinar el daño causado por las importaciones objeto de investigación a la rama de producción nacional. Conjuntamente, esas disposiciones proporcionan a una autoridad investigadora el marco y las disciplinas pertinentes para realizar un análisis de la existencia de daño y relación causal. Dichas disposiciones prevén una progresión lógica de la indagación que desemboca en la determinación definitiva de la existencia de daño y relación causal por parte de una autoridad investigadora. Esa indagación conlleva una consideración del volumen y los efectos en los precios de las importaciones objeto de investigación, y exige un examen de la repercusión de esas importaciones en la rama de producción nacional que se ponga de manifiesto a través de varios factores económicos. Seguidamente, estos distintos elementos se vinculan mediante un análisis de la relación causal entre las importaciones objeto de investigación y el daño a la rama de producción nacional, teniendo presentes todos los factores que se están teniendo en cuenta y evaluando. Concretamente, conforme al párrafo 5 del artículo 3 y el párrafo 5 del artículo 15, deberá demostrarse que las importaciones objeto de dumping o subvencionadas están causando daño "por los efectos del" dumping o de las subvenciones "que se mencionan en los párrafos 2 y 4". Así pues, la indagación prevista en el párrafo 2 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 15 y el examen dispuesto por el párrafo 4 del artículo 3 y el párrafo 4 del artículo 15 son necesarios para dar en definitiva respuesta a la pregunta planteada en el párrafo 5 del artículo 3 y el párrafo 5 del artículo 15 sobre si las importaciones objeto de investigación están causando daño a la rama de producción nacional. Por consiguiente, los resultados de esas indagaciones constituyen el fundamento del análisis global de la relación causal previsto en el párrafo 5 del artículo 3 y el párrafo 5 del artículo 15. Como se explica con más detalle *infra*, la interpretación del párrafo 2 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 15 debe ser compatible con la función que esas disposiciones desempeñan en el marco global que rige una determinación de la existencia de daño con arreglo a los artículos 3 y 15.⁹⁵¹

7.540. Estamos de acuerdo con estas constataciones del Órgano de Apelación y nos orientaremos por ellas.

7.541. Recordamos nuestras anteriores constataciones en las que se identificaron las incompatibilidades existentes en la consideración por la Comisión de los efectos sobre los precios, la repercusión de las importaciones objeto de investigación en la rama de producción nacional y la determinación de la existencia de amenaza de daño formulada por la Comisión. El Grupo Especial considera que, a la luz de estas incompatibilidades de las etapas anteriores de la indagación, no es necesario examinar el análisis de la relación causal y la no atribución realizado posteriormente por la Comisión porque, en ausencia de una constatación válida de la existencia de daño importante o amenaza de daño importante, la cuestión de si las importaciones objeto de investigación u otros factores de que se tenía conocimiento fueron la causa de ese daño se vuelve superflua. En consecuencia, no consideramos necesario formular constataciones en relación con las alegaciones de Indonesia al amparo de los artículos 15.5 y 15.7 del Acuerdo SMC para resolver la diferencia. Por lo tanto, nos abstenemos de hacerlo.

⁹⁴⁹ Artículo 15.5 del Acuerdo SMC.

⁹⁵⁰ Artículo 15.5 del Acuerdo SMC.

⁹⁵¹ Informe del Órgano de Apelación, *China - GOES*, párrafo 128.

7.5.6 Alegaciones de que la Comisión no actuó con "especial cuidado" en la aplicación de las medidas compensatorias

7.542. Indonesia alega que la Comisión no actuó con "especial cuidado" y, en consecuencia, infringió el artículo 15.8 del Acuerdo SMC porque decidió aplicar medidas compensatorias a pesar de diversos errores cometidos en su: a) examen del estado de la rama de producción nacional de conformidad con el artículo 15.4, b) consideración de los factores de amenaza de conformidad con el artículo 15.7, y c) análisis de la no atribución de conformidad con el artículo 15.5.⁹⁵²

7.543. Recordamos que hemos aceptado las alegaciones de Indonesia relativas al examen por la Comisión del estado de la rama de producción nacional de conformidad con el artículo 15.4 y a la consideración por la Comisión de los factores de amenaza de conformidad con el artículo 15.7. También hemos explicado, en el párrafo 7.538 *supra*, que no es necesario que formulemos constataciones sobre la alegación de Indonesia relativa al análisis de la no atribución realizado por la Comisión de conformidad con el artículo 15.5. Así pues, no consideramos necesario formular constataciones relativas a la alegación de Indonesia al amparo del artículo 15.8 del Acuerdo SMC para resolver la diferencia. Por lo tanto, nos abstenemos de hacerlo.

7.5.7 Conclusión

7.544. Por las razones expuestas en las secciones 7.5.2-7.5.6 *supra*, constatamos que Indonesia no ha establecido que la Comisión actuara de manera incompatible con los artículos 15.1 y 15.2 del Acuerdo SMC por no garantizar la comparabilidad de los precios al examinar el efecto de las importaciones indonesias en los precios de los productos nacionales similares, y por no considerar la existencia de una significativa subvaloración de precios respecto del producto en su conjunto. Constatamos que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 15.1 y 15.2 del Acuerdo SMC con respecto a su consideración del efecto de las importaciones indonesias en los precios de los productos nacionales similares en su constatación de la existencia de una significativa reducción de los precios.

7.545. Además, constatamos que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 15.1 y 15.4 del Acuerdo SMC al no hacer un examen objetivo, basado en pruebas positivas, de los factores que influían en el estado de la rama de producción nacional. La Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 15.1 y 15.7 del Acuerdo SMC al concluir que todos los factores de amenaza que la Comisión había examinado juntos indicaban que "es probable que la frágil condición económica de la industria de la Unión se agrave como consecuencia de las inminentes y continuadas importaciones [subvencionadas] de biodiésel procedentes de Indonesia". La Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 15.7 del Acuerdo SMC al no considerar debidamente la existencia de una modificación de las circunstancias en su determinación de la existencia de amenaza de daño. Por último, Indonesia no ha establecido que la Comisión actuara de manera incompatible con el artículo 15.2 del Acuerdo SMC al considerar que había habido un aumento significativo del volumen de las importaciones indonesias.

7.546. A la luz de las constataciones anteriores de incompatibilidades en las etapas anteriores de la indagación sobre la existencia de una amenaza de daño importante y en ausencia de una constatación válida de la existencia de daño importante o amenaza de daño importante, nos abstenemos de pronunciarnos sobre las alegaciones adicionales de Indonesia de que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 15.5 y 15.7 del Acuerdo SMC al evaluar si las importaciones objeto de investigación u otros factores de que tenía conocimiento eran la causa de una amenaza de daño importante a los productores de biodiésel de la UE. También nos abstenemos de pronunciarnos sobre las alegaciones de Indonesia de que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 15.8 del Acuerdo SMC al no actuar con "especial cuidado" en la aplicación de medidas compensatorias.

7.6 El rechazo por la Comisión de una oferta de compromiso en materia de precios

7.547. Indonesia alega que la Comisión infringió el artículo I.1 del GATT de 1994 al rechazar la oferta de compromiso en materia de precios de Wilmar tras haber aceptado una oferta de compromiso en materia de precios en una investigación distinta relativa al biodiésel procedente de

⁹⁵² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 376-377, 394, 404, 411, 422, 426 y 497; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 206-207, 239 y 274.

la Argentina. Aduce que, aunque los términos de ambas ofertas eran comparables⁹⁵³, la Comisión consideró que la oferta de Wilmar era "imposible", por lo que aplicó el criterio de "imposibilidad" establecido en el artículo 18.3 del Acuerdo SMC de manera incoherente.⁹⁵⁴ Por lo tanto, a juicio de Indonesia, la Comisión no concedió inmediata e incondicionalmente a las exportaciones indonesias una ventaja que había concedido a las exportaciones argentinas.⁹⁵⁵

7.548. La Unión Europea afirma que el compromiso en materia de precios de la Argentina no era comparable a la oferta de compromiso en materia de precios de Wilmar y que, por lo tanto, Indonesia no ha demostrado cómo concedió la Comisión a las importaciones indonesias un trato menos favorable.⁹⁵⁶ Señala que el compromiso en materia de precios de la Argentina concernía a todas las exportaciones de biodiésel procedentes de la Argentina, mientras que la oferta de Wilmar concernía solo a un exportador. También afirma que, a diferencia de Wilmar, los exportadores argentinos habían propuesto en su oferta de compromiso en materia de precios un precio mínimo de importación (PMI) y un nivel anual de importaciones aceptables, así como un sistema adecuado para realizar un seguimiento que evitara elusión.⁹⁵⁷ La Unión Europea afirma que el artículo 18.3 del Acuerdo SMC otorga a las autoridades investigadoras amplia discrecionalidad para aceptar los compromisos, y que un grupo especial debe abstenerse de cuestionar el ejercicio de esa discrecionalidad por una autoridad.⁹⁵⁸

7.6.1 La decisión de la Comisión de rechazar la oferta voluntaria de compromiso en materia de precios de Wilmar

7.549. En el Reglamento definitivo la Comisión concluyó que la oferta de compromiso en materia de precios de Wilmar era "imposible e impracticable". La Comisión basó su decisión en las siguientes razones: a) el PMI propuesto era insuficiente para compensar la cantidad de las subvenciones sujetas a medidas compensatorias; b) el nivel anual de exportaciones propuesto por Wilmar se aproximaba a la cuota de mercado de la totalidad de las importaciones indonesias durante el período de investigación; c) Wilmar no mencionó cómo se controlaría el nivel anual de exportaciones y se llevaría a cabo un seguimiento del mismo; y d) Wilmar operaba a través de canales de ventas complejos y tiene una estructura intrincada, lo que aumenta la probabilidad de elusión.⁹⁵⁹

7.6.2 La cuestión de si la Comisión incurrió en error al rechazar la oferta de compromiso en materia de precios de Wilmar

7.550. Indonesia alega que el rechazo por la Comisión de la oferta de compromiso en materia de precios de Wilmar fue incompatible con el artículo I.1 del GATT de 1994 y los artículos 15.8 y 18.3 del Acuerdo SMC. Aunque añade los artículos 15.8 y 18.3 del Acuerdo SMC a la lista de disposiciones supuestamente infringidas por el rechazo por la Comisión de la oferta de compromiso en materia de precios de Wilmar, Indonesia ha basado todos sus argumentos en el artículo I.1 del GATT de 1994. Por consiguiente, comenzamos evaluando la cuestión de si Indonesia ha establecido que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo I.1 del GATT de 1994. El artículo I.1 del GATT de 1994 dispone, en la parte pertinente, lo siguiente:

[C]ualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado.

7.551. De conformidad con el artículo I.1, cualquier "ventaja" concedida por un Miembro a un producto procedente de otro Miembro "será concedid[a] inmediata e incondicionalmente" a los productos similares de todos los Miembros. El término "ventaja" abarca situaciones que crean

⁹⁵³ Respuesta de Indonesia a la pregunta 84 del Grupo Especial, página 49; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 277.

⁹⁵⁴ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 283-285.

⁹⁵⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 501, 508 y 509.

⁹⁵⁶ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 950.

⁹⁵⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 951.

⁹⁵⁸ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 954.

⁹⁵⁹ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 490-500.

oportunidades de competencia más favorables o que afectan a la relación comercial entre productos originarios de diferentes países.⁹⁶⁰

7.552. Observamos que el artículo 18.3 del Acuerdo SMC regula específicamente la cuestión de la aceptación por una autoridad de una oferta de compromiso en materia de precios, mientras que el artículo I.1 del GATT de 1994 es una disposición general. Suponemos, a efectos de argumentación, que el artículo I.1 es de aplicación no obstante lo dispuesto en el artículo 18.3. La pregunta es, por lo tanto, si se infringe el artículo I.1.

7.553. Para resolver la alegación de Indonesia sobre esta base debemos determinar si Indonesia ha establecido que la Comisión concedió una "ventaja" en el sentido del artículo I.1 del GATT de 1994 al biodiésel originario de la Argentina que no concedió al biodiésel originario de Indonesia. Indonesia no puede establecer esto basándose simplemente en el hecho de que la Comisión rechazó la oferta de compromiso en materia de precios de Wilmar, pese a haber adoptado la Decisión sobre el compromiso de la Argentina, por la que aceptaba una oferta de compromiso en materia de precios de los exportadores argentinos.⁹⁶¹ A nuestro juicio, la cuestión de si la Comisión concedió una "ventaja" al biodiésel argentino no guarda relación simplemente con la *aceptación de una oferta de compromiso en materia de precios*. Antes bien, a nuestro entender, la "ventaja" conferida por la aceptación de un compromiso en materia de precios reside en los términos concretos del compromiso en materia de precios en cuestión, la manera en que funcionarían esos términos, así como las circunstancias concretas de las investigaciones subyacentes. Así pues, incumbe a Indonesia la carga de demostrar que la oferta de compromiso en materia de precios de Wilmar era sustantivamente equivalente a la Decisión sobre el compromiso de la Argentina en relación con los términos de esa oferta y la manera en que esos términos funcionarían. No vemos cómo podría la Comisión haber denegado indebidamente a Wilmar la misma "ventaja" que concedió al biodiésel argentino si Wilmar nunca solicitó esa ventaja haciendo una oferta de compromiso en materia de precios sustantivamente equivalente a la Decisión sobre el compromiso de la Argentina.

7.554. La Unión Europea aduce que el compromiso en materia de precios de la Argentina difería de la oferta de compromiso en materia de precios de Wilmar en varios aspectos fundamentales. Señala que la oferta de Wilmar concernía solo a Wilmar (es decir, únicamente a un exportador indonesio), mientras que la oferta de compromiso de la Argentina abarcaba a todos los exportadores de la Argentina y a la Cámara Argentina de Biocombustibles (CARBIO).⁹⁶² Afirma que la oferta de compromiso de la Argentina incluía un PIM que la Comisión consideró adecuado para compensar la cantidad de las subvenciones sujetas a medidas compensatorias, mientras que el PIM de Wilmar se consideró inadecuado.⁹⁶³ Indonesia no está de acuerdo y sostiene que las características pertinentes de la Decisión sobre el compromiso de la Argentina no eran diferentes de las de la oferta de compromiso de Wilmar. A continuación abordamos los argumentos de las partes relativos a cada una de esas características de los compromisos en cuestión, a fin de determinar si la Comisión otorgó al biodiésel argentino una ventaja que denegó indebidamente a Wilmar.

7.6.2.1 El número de exportadores abarcado por las dos ofertas de compromiso

7.555. Las partes no discuten que los alcances de la cobertura de las dos ofertas de compromiso eran diferentes: la oferta de Wilmar concernía solo a Wilmar, mientras que la oferta de compromiso en materia de precios de la Argentina abarcaba a "prácticamente todos" los productores exportadores.⁹⁶⁴ Indonesia sostiene, sin embargo, que cualquier diferencia en el número de exportadores abarcados por las ofertas de compromiso es indiferente para la cuestión de si la aceptación de una y el rechazo de la otra fue incompatible con el artículo I.1, ya que por lo demás los términos establecidos en ambas ofertas eran los mismos.⁹⁶⁵

⁹⁶⁰ Informes de los Grupos Especiales, *UE - Aceite de palma (Malasia)*, párrafo 7.1040; y *CE - Banano III*, párrafo 7.239.

⁹⁶¹ Decisión sobre el compromiso de la Argentina (prueba documental IDN-21). En este documento se establecen los términos del compromiso en materia de precios que la Comisión adoptó en la investigación distinta relativa al biodiésel argentino.

⁹⁶² Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 85 del Grupo Especial, párrafo 260.

⁹⁶³ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 453.

⁹⁶⁴ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 951; y primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 505.

⁹⁶⁵ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 277.

7.556. No estamos de acuerdo con Indonesia. Indonesia no ha explicado por qué la opinión de una autoridad investigadora con respecto a la aceptabilidad de un compromiso en materia de precios no puede depender significativamente de que el compromiso abarque "prácticamente tod[a]s" las exportaciones o solo una parte limitada de estas. A nuestro juicio, la parte de las exportaciones abarcada por una oferta de compromiso puede informar legítimamente la medida en que una autoridad considere que la oferta es posible. Por ello, consideramos que la diferencia entre la cobertura de los dos compromisos en materia de precios en cuestión es una diferencia significativa entre esos compromisos.

7.6.2.2 La adecuación del precio mínimo de importación propuesto

7.557. La Unión Europea afirma que, mientras que el PIM propuesto por los exportadores argentinos compensaba suficientemente el importe de las subvenciones sujetas a medidas compensatorias, el PIM propuesto por Wilmar no lo hacía.⁹⁶⁶ Indonesia aduce que la Comisión no explicó por qué el PIM propuesto por Wilmar era inadecuado, pese a basarse en una metodología similar a la del PIM argentino.⁹⁶⁷

7.558. Observamos que Indonesia afirma erróneamente que la Comisión no explicó por qué constató que el PIM propuesto por Wilmar era inadecuado. La Comisión dio la siguiente explicación:

Aplicando la fórmula de precios propuesta, el PIM correspondiente al período octubre-diciembre de 2019 sería [CONFIDENCIAL]. Durante el período de investigación, el cliente de ustedes cobró un precio de [CONFIDENCIAL] y la rama de producción de la Unión cobró [CONFIDENCIAL] por el biodiésel basado en aceite de palma. Aunque los precios de las materias primas pueden haber fluctuado en cierta medida desde entonces, no hay pruebas de que hayan disminuido por un margen tal que el PIM propuesto sea suficiente para eliminar la subvención. De hecho, el precio medio de importación en T3 2019 fue de 631 EUR/tonelada. El precio medio en el período posterior al PI (T4 2018 a T3 2019) es de 651 EUR/tonelada. A efectos comparativos, el precio medio durante el PI fue de 671 EUR/tonelada. El PIM propuesto es inapropiado, ya que no es suficiente para compensar el importe de las subvenciones sujetas a medidas compensatorias.⁹⁶⁸

7.559. En el Reglamento definitivo se describen las comunicaciones entre la Comisión y Wilmar con respecto a la suficiencia del PIM propuesto de la siguiente manera:

La Comisión envió al demandante una carta en la que exponía los motivos de rechazo de la oferta de compromiso y en la que le daba la oportunidad de presentar sus observaciones sobre esta decisión. La Comisión recibió observaciones del demandante en relación con el precio mínimo de importación, el nivel anual y los riesgos de compensación cruzada, también en el contexto de las observaciones adicionales del EBB sobre la oferta inicial de compromiso. Junto con sus observaciones, el demandante también revisó algunos elementos de la oferta de compromiso fuera del plazo aplicable.

En sus observaciones, el demandante disintió de la conclusión de la Comisión de que el precio mínimo de importación no era suficiente para compensar el importe de las subvenciones sujetas a medidas compensatorias. El demandante no cambió la metodología propuesta de cálculo del precio mínimo de importación. La Comisión mantuvo sus conclusiones y, por tanto, rechazó la alegación.⁹⁶⁹

7.560. Indonesia no tiene en cuenta, por lo tanto, la explicación de la Comisión de por qué era inadecuado el PIM propuesto por Wilmar. Aunque Indonesia no aborda directamente la explicación de la Comisión expuesta *supra*, tomamos nota de su afirmación de que la fórmula de Wilmar para calcular el PIM era idéntica "en un nivel básico" a la fórmula del PIM del compromiso argentino, ya que ambas tenían un componente para los costos de las materias primas no distorsionados.⁹⁷⁰

⁹⁶⁶ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 85 del Grupo Especial, párrafo 261.

⁹⁶⁷ Respuesta de Indonesia a la pregunta 84 del Grupo Especial, páginas 49-50.

⁹⁶⁸ Documentos relativos a la oferta de compromiso en materia de precios de Wilmar (prueba documental IDN-38), páginas 53-54 (texto expurgado en el original).

⁹⁶⁹ Reglamento definitivo (prueba documental IDN-2), considerandos 495 y 496.

⁹⁷⁰ Respuesta de Indonesia a la pregunta 24 del Grupo Especial, página 49.

Sin embargo, no consideramos que la mera similitud entre las dos fórmulas "en un nivel básico" las haga idénticas, ni que la inclusión de un componente para los costos de las materias primas no distorsionados en una fórmula signifique que esta dará necesariamente como resultado un PIM que compense la cuantía de las subvenciones pertinentes independientemente de cuáles sean los demás componentes.⁹⁷¹ Como la Comisión consideró que el PIM previsto en la Decisión sobre el compromiso de la Argentina era adecuado, pero consideró que el PIM propuesto por Wilmar era inadecuado, la suficiencia del PIM propuesto era también, a nuestro juicio, una diferencia significativa entre las dos ofertas de compromiso en cuestión.

7.6.2.3 ¿Ha demostrado Indonesia que la Comisión no concedió la misma "ventaja" al biodiésel indonesio?

7.561. Como se señala en el párrafo 7.553 *supra*, no podemos concluir que la Comisión denegara a Wilmar la "ventaja" concedida por la Decisión sobre el compromiso de la Argentina si Indonesia no demuestra que la oferta de Wilmar era sustantivamente equivalente a la Decisión sobre el compromiso de la Argentina en relación con los términos de cada oferta y la manera en que esos términos funcionarían en las circunstancias de cada caso. La exposición precedente pone de manifiesto al menos dos diferencias significativas entre la Decisión sobre el compromiso de la Argentina y la oferta de compromiso en materia de precios de Wilmar.⁹⁷² Indonesia no ha explicado por qué los términos de la oferta de compromiso en materia de precios de Wilmar eran sustantivamente equivalentes a la Decisión sobre el compromiso de la Argentina pese a estas diferencias. Por lo tanto, consideramos que Indonesia no ha demostrado que Wilmar solicitara, pero se le denegara indebidamente, la "ventaja" concedida al biodiésel argentino en virtud de la Decisión sobre el compromiso de la Argentina. En consecuencia, rechazamos la alegación de Indonesia al amparo del artículo I.1 del GATT de 1994.⁹⁷³ También rechazamos las alegaciones de Indonesia al amparo de los artículos 18.3 y 15.8 del Acuerdo SMC, ya que Indonesia no ha presentado argumentos adicionales relativos a esas disposiciones.

7.7 La cuestión de si la Comisión no facilitó resúmenes no confidenciales significativos de las comunicaciones de los productores de la UE

7.562. Indonesia alega que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 12.1, 12.3, 12.4 y 12.4.1 del Acuerdo SMC al no exigir a los productores de la UE incluidos en la muestra que facilitaran resúmenes no confidenciales significativos de los datos sobre su costo de producción y su rentabilidad durante el período posterior al PI.⁹⁷⁴ La Unión Europea sostiene que los productores de la UE de hecho facilitaron sus respuestas confidenciales en forma de resumen no confidencial y, en los casos pertinentes, incluyeron una exposición de las razones por las que no era posible resumir la información, de conformidad con el artículo 12.4.1 del Acuerdo SMC.⁹⁷⁵

⁹⁷¹ Observamos que el hecho de que una determinada fórmula dé como resultado un PIM que compense las subvenciones pertinentes puede depender de las circunstancias concretas del caso.

⁹⁷² La Unión Europea también aduce que las ofertas de compromiso en materia de precios en cuestión eran diferentes en relación con el límite del volumen anual de importaciones propuesto y el mecanismo de seguimiento propuesto (respuesta de la Unión Europea a la pregunta 85 del Grupo Especial, párrafos 261-262). Indonesia sostiene que las dos ofertas de compromiso en materia de precios no eran diferentes en lo que concierne a esos aspectos (segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 279-282). Sin embargo, no es necesario que decidamos sobre estas supuestas diferencias adicionales, ya que las constataciones que hemos formulado *supra* demuestran suficientemente que Indonesia no ha establecido que la oferta de compromiso en materia de precios de Wilmar fuera sustantivamente equivalente a la Decisión sobre el compromiso de la Argentina.

⁹⁷³ Tomamos nota de que la Unión Europea aduce que podemos desestimar la alegación de Indonesia sobre la base de que esta no ha establecido una infracción del artículo VI del GATT de 1994 antes de llevar adelante una alegación al amparo de otras disposiciones del GATT de 1994 (primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 952 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Elementos de fijación*, párrafos 392-397). En las circunstancias del presente asunto, resolver la alegación de Indonesia no nos exige determinar si el artículo I.1 del GATT de 1994 podría aplicarse sin un examen en el marco del artículo VI del GATT de 1994.

⁹⁷⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 550-551 (donde se hace referencia a las preguntas sobre la evolución posterior al PI (prueba documental IDN-15)).

⁹⁷⁵ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 1031; y respuesta de la Unión Europea a la pregunta 94 del Grupo Especial, párrafo 316.

7.7.1 Antecedentes fácticos

7.563. El 13 de agosto de 2019 la Comisión transmitió conjuntos de preguntas a tres productores de la UE incluidos en la muestra (a saber, Masol Iberia Biofuel, S.L.U. (Masol), Saipol y Verbio Vereinigte BioEnergie AG (Verbio)). La Comisión solicitó a cada productor una versión confidencial, así como un resumen no confidencial significativo, de sus respuestas.⁹⁷⁶ En un conjunto de preguntas (las preguntas de la lista A) se solicitaba información sobre el costo de producción y los beneficios correspondientes al período posterior al PI (es decir, octubre de 2018 - junio de 2019).⁹⁷⁷

7.564. El 10 de septiembre de 2019 y el 23 de septiembre de 2019 Wilmar comunicó a la Comisión que los productores de la UE incluidos en la muestra no habían facilitado un resumen no confidencial significativo de esa información. Wilmar indicó que necesitaba la información para comparar las tendencias correspondientes al costo de producción y la rentabilidad en el período posterior al PI con las observadas durante el período de investigación, y solicitó a la Comisión que recabara resúmenes más significativos de los productores de la UE pertinentes.⁹⁷⁸

7.7.2 ¿Omitió la Comisión exigir resúmenes no confidenciales significativos?

7.565. Indonesia aduce que la Comisión no exigió a los productores de la UE pertinentes que facilitaran un resumen no confidencial de la información presentada, por lo que infringió los artículos 12.1, 12.3, 12.4 y 12.4.1 del Acuerdo SMC. Indonesia presenta sus argumentos principalmente al amparo del artículo 12.4.1 del Acuerdo SMC, que dispone:

Las autoridades exigirán a los Miembros interesados o partes interesadas que faciliten información confidencial que suministren resúmenes no confidenciales de la misma. Tales resúmenes serán lo suficientemente detallados para permitir una comprensión razonable del contenido sustancial de la información facilitada con carácter confidencial. En circunstancias excepcionales, esos Miembros o partes podrán señalar que dicha información no puede ser resumida. En tales circunstancias excepcionales, deberán exponer las razones por las que no es posible resumirla.

7.566. El artículo 12.4.1 tiene por objeto, por lo tanto, asegurar la confidencialidad, la transparencia y las garantías del debido proceso.⁹⁷⁹ Las frases primera y segunda del artículo 12.4.1 del Acuerdo SMC exigen que las autoridades se aseguren de que las partes que presenten cualquier información con carácter confidencial faciliten un resumen no confidencial de esa información que sea "lo suficientemente detallado[] para permitir una comprensión razonable del contenido sustancial de la información facilitada con carácter confidencial". Estamos de acuerdo con el Órgano de Apelación en que la suficiencia de un resumen no confidencial dependerá de la naturaleza de la información resumida, y en que el resumen debe dar a las demás partes una oportunidad significativa de defender sus intereses.⁹⁸⁰

7.567. Los argumentos de Indonesia guardan relación con la supuesta omisión de la Comisión de facilitar un resumen no confidencial significativo de las respuestas de los tres productores de la UE al cuestionario sobre el período posterior al PI.⁹⁸¹ Por lo tanto, entendemos que la alegación de Indonesia se refiere única y exclusivamente a las frases primera y segunda. Indonesia no ha alegado una infracción de las frases tercera y cuarta del artículo 12.4.1 sobre la base de que los productores no dieran una explicación de que alguna parte de la información en cuestión no pudiera ser resumida. De hecho, en la solicitud de grupo especial de Indonesia se hace referencia exclusivamente a las frases primera y segunda del artículo 12.4.1 del Acuerdo SMC.⁹⁸² Evaluamos, por lo tanto, si

⁹⁷⁶ Preguntas sobre la evolución posterior al PI (prueba documental IDN-15), lista A, páginas 1-2.

⁹⁷⁷ Preguntas sobre la evolución posterior al PI (prueba documental IDN-15).

⁹⁷⁸ Carta de Wilmar de 10 de septiembre de 2019 (prueba documental IDN-32); y carta de Wilmar de 23 de septiembre de 2019 (prueba documental IDN-33).

⁹⁷⁹ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Elementos de fijación (China)*, párrafo 542.

⁹⁸⁰ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Elementos de fijación (China)*, párrafos 541-542. Véanse también los informes de los Grupos Especiales, *China - GOES*, párrafo 7.188; *China - Productos de pollo de engorde*, párrafo 7.50; y *China - Automóviles (Estados Unidos)*, párrafo 7.25.

⁹⁸¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 539.

⁹⁸² En la parte pertinente de la solicitud de grupo especial de Indonesia se dispone lo siguiente:

k) los artículos 12.1, 12.3, 12.4 y 12.4.1 del Acuerdo SMC, porque la UE no facilitó un resumen no confidencial significativo de las respuestas de los productores de la UE al cuestionario posterior al período de investigación.

Indonesia ha establecido que la Comisión actuó de manera incompatible con las frases primera y segunda del artículo 12.4.1 del Acuerdo SMC en relación con cada uno de los tres productores de la UE en cuestión, Masol, Saipol y Verbio.

7.568. La Unión Europea mantiene que los tres productores de la UE facilitaron resúmenes no confidenciales de sus respuestas cuando era procedente hacerlo, o, en caso contrario, presentaron una exposición de las razones por las que no era posible resumir la información.⁹⁸³

7.7.2.1 Productor de la UE Masol

7.569. El productor de la UE Masol no facilitó un resumen no confidencial de la información relativa al costo de producción y la rentabilidad en el período posterior al PI solicitada en la lista A de preguntas. En la versión no confidencial de su respuesta, Masol suprimió toda la información relacionada con el costo de producción y la rentabilidad, e indicó que la información solicitada "podría implicar una ventaja significativa para un competidor" y que no podía ser "objeto de un resumen público".⁹⁸⁴

7.570. Como Masol no facilitó un resumen no confidencial de la información que había suprimido, la cuestión de si el resumen de Masol cumplía las prescripciones del artículo 12.4.1 del Acuerdo SMC no se plantea. Dado que Indonesia no ha presentado alegaciones ni argumentos al amparo de las frases tercera y cuarta del artículo 12.4.1, nos abstenemos de expresar una opinión respecto de la suficiencia de la explicación de Masol relativa a por qué la información en cuestión no podía ser resumida.⁹⁸⁵ En consecuencia, constatamos que Indonesia no ha establecido que la Comisión actuara de manera incompatible con el artículo 12.4.1 del Acuerdo SMC en relación con el productor de la UE Masol.

7.7.2.2 Productores de la UE Saipol y Verbio

7.571. Los productores de la UE Saipol y Verbio presentaron sendos documentos como versiones no confidenciales de sus respuestas a la lista A, pero la manera en que respondían era idéntica. Examinamos primero si Saipol y Verbio facilitaron resúmenes no confidenciales adecuados sobre el costo de producción. Después examinamos si Saipol y Verbio facilitaron resúmenes no confidenciales sobre la rentabilidad.

7.572. Observamos que, en las versiones no confidenciales de sus respuestas a las preguntas de la lista A, Saipol y Verbio facilitaron resúmenes de las cifras de costo de producción mensuales correspondientes al período posterior al PI, es decir, desde octubre de 2018 hasta junio de 2019. Saipol y Verbio resumieron esa información tomando el costo de producción mensual correspondiente a octubre de 2018 como punto de referencia e indizando el costo de producción correspondiente a cada mes posterior respecto de ese punto de referencia.⁹⁸⁶ Según Indonesia, los resúmenes no confidenciales de Saipol y Verbio no eran suficientemente significativos, ya que no permitían a las partes interesadas indonesias comparar las tendencias del costo de producción en el período posterior al PI con las del período de investigación. Indonesia sostiene que la Comisión

Observamos que no hay nada en este texto que se refiera a la cuestión de la suficiencia de alguna explicación facilitada por los productores de la UE respecto de por qué la información confidencial en cuestión no podía ser resumida.

⁹⁸³ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 1031; y respuesta de la Unión Europea a la pregunta 94 del Grupo Especial, párrafo 316.

⁹⁸⁴ Respuestas de Masol, Saipol y Verbio a preguntas sobre la evolución posterior al PI (versión de libre acceso) (prueba documental EU-74), páginas 5-6.

⁹⁸⁵ Indonesia señaló incidentalmente que Masol no justificó por qué no podía resumir la información sobre el costo de producción y la rentabilidad de la misma manera en que Verbio y Saipol pudieron hacerlo. Sin embargo, la reclamación de Indonesia siguió siendo que la Comisión "debería, o bien haber insistido en que el productor de la UE facilitara índices, o bien haber prescindido de los datos facilitados por él" y no se centró en la suficiencia de la explicación de Masol respecto de por qué la información solicitada no podía ser resumida ante la falta de un fundamento para esos argumentos. En cualquier caso, esa alegación no habría tenido fundamento en la solicitud de grupo especial de Indonesia.

⁹⁸⁶ Respuestas de Masol, Saipol y Verbio a preguntas sobre la evolución posterior al PI (versión de libre acceso) (prueba documental EU-74), página 10.

debería haber exigido a Saipol y Verbio que "expresaran las cuantías absolutas del período posterior al PI como índice en comparación con la cuantía absoluta correspondiente al PI".⁹⁸⁷

7.573. Rechazamos la alegación de Indonesia de que los resúmenes no confidenciales de la información sobre el costo de producción de Saipol y Verbio no cumplían las prescripciones del artículo 12.4.1 del Acuerdo SMC. La Comisión solicitó a Saipol y Verbio que facilitaran información relativa a sus costos de producción mensuales correspondientes al período comprendido entre el 1 de octubre de 2018 y el 30 de junio de 2019.⁹⁸⁸ La Comisión no solicitó a Saipol y Verbio que presentaran comparación alguna del costo de producción observado en el período posterior al PI con el observado durante el período de investigación. Además, no hay nada en las respuestas de Saipol y Verbio que ponga de manifiesto que presentaran, con carácter confidencial, comparación alguna del costo de producción observado en el período posterior al PI con el observado durante el período de investigación.⁹⁸⁹ Al aducir en su reclamación que la Comisión omitió erróneamente exigir a Saipol y Verbio que presentaran los datos sobre el período posterior al PI en forma de índice de los datos sobre el período de investigación, Indonesia pide de hecho una versión resumida no confidencial de una comparación entre los dos conjuntos de datos, pese a que la propia Comisión no había solicitado esa comparación.

7.574. Observamos que el artículo 12.4.1 se refiere a los resúmenes no confidenciales de "la información facilitada con carácter confidencial". Consideramos que una información que no se solicita en el cuestionario pertinente (a saber, una comparación entre los costos de producción durante el período de investigación y en el período posterior a este) y que, por lo tanto, no ha sido presentada por las partes interesadas pertinentes, no puede constituir una información "facilitada" en respuesta, ya sea o no con carácter confidencial.⁹⁹⁰ Esto sería así incluso si una comparación entre los costos de producción durante el período de investigación y en el período posterior a este fuera pertinente para el análisis del daño. A este respecto, estamos de acuerdo con las opiniones del grupo especial que examinó el asunto *China – Automóviles (Estados Unidos)* en que la cuestión de si un resumen no confidencial es adecuado debe estimarse en relación con las prescripciones del artículo 12.4.1, y no en relación con el análisis del daño que la autoridad llevará a cabo en su investigación.⁹⁹¹

7.575. Por lo tanto, no estamos de acuerdo en que la Comisión incurriera en error al no exigir a Saipol y Verbio que resumieran información solicitada en las preguntas de la lista A (a saber, las cifras de costo de producción correspondientes al período posterior al PI) en relación con información no solicitada en las preguntas de la lista A (a saber, el costo de producción correspondiente al período de investigación).

7.576. A continuación consideramos las respuestas de Saipol y Verbio relativas a la rentabilidad. En contraste con las preguntas de la lista A en las que se pedía información relativa al costo de producción, en las preguntas de la lista A relativas a la rentabilidad se indicaba a los productores de la UE que "comentaran/analizaran cualquier diferencia importante en la rentabilidad correspondiente al período indicado *supra* (es decir, 1 de octubre de 2018 - 30 de junio de 2019) en comparación con el período investigado (1 de octubre de 2017 - 30 de septiembre de 2018)".⁹⁹² Así pues, la Comisión solicitó datos brutos sobre la rentabilidad del período posterior al PI únicamente, pero

⁹⁸⁷ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 305.

⁹⁸⁸ La pregunta de la Comisión era la siguiente: "Sírvanse facilitar el costo total de producción del producto en cuestión correspondiente a cada mes desde octubre de 2018 hasta junio de 2019, así como el total correspondiente al período. A este respecto, sírvanse confirmar que los costos de producción se han asignado o prorrateado sobre una base congruente con la utilizada en su respuesta inicial al cuestionario" (respuestas de Masol, Saipol y Verbio a preguntas sobre la evolución posterior al PI (versión de libre acceso) (prueba documental EU-74), página 13).

⁹⁸⁹ Indonesia no ha señalado a nuestra atención ningún aspecto del expediente que indique que Saipol y Verbio presentaran, con carácter confidencial, comparación alguna del costo de producción observado en el período posterior al PI con el observado durante el período de investigación.

⁹⁹⁰ También observamos que, como aduce la Unión Europea, Indonesia no ha presentado ningún argumento respecto de por qué el resumen de la información sobre el costo de producción de Saipol correspondiente al período posterior al PI no era, en y por sí mismo, un resumen adecuado de la información sobre el costo de producción real en relación con ese período. La reclamación de Indonesia se limita al argumento de que el resumen no permitía una comparación de la información resumida con la información correspondiente relativa al período de investigación (respuesta de la Unión Europea a la pregunta 94 del Grupo Especial, párrafo 316).

⁹⁹¹ Informe del Grupo Especial, *China - GOES*, párrafo 7.29.

⁹⁹² Preguntas sobre la evolución posterior al PI (prueba documental IDN-15), lista A, página 1.

también pidió a los tres productores de la UE que comentaran/analizaran comparativamente la rentabilidad del período posterior al PI con la del período de investigación. En consecuencia, los productores de la UE debían, o bien haber facilitado un resumen no confidencial de sus observaciones/análisis respecto de cualquier diferencia importante en la rentabilidad del período posterior al PI y la del período de investigación, o bien, alternativamente, haber explicado por qué las observaciones/análisis solicitados no podían ser objeto de un resumen no confidencial.

7.577. Observamos que tanto Saipol como Verbio suprimieron sus observaciones/análisis en sus respuestas al cuestionario. En lugar de esa información, las partes pertinentes de las respuestas de Saipol y Verbio, respectivamente, contenían declaraciones en las que se indicaba que la divulgación de la información pertinente "podría implicar una ventaja significativa para un competidor".⁹⁹³ Así pues, ni Saipol ni Verbio facilitaron resúmenes no confidenciales de la información que habían presentado con carácter confidencial. Por lo tanto, la pregunta de si los resúmenes de Saipol y Verbio relativos a la rentabilidad cumplían las prescripciones del artículo 12.4.1 del Acuerdo SMC no se plantea. Al mismo tiempo, dado que Indonesia no ha presentado alegaciones ni argumentos al amparo de las frases tercera y cuarta del artículo 12.4.1, nos abstenemos de expresar cualquier opinión respecto de si Saipol y Verbio explicaron suficientemente por qué esa información no podía ser resumida.

7.578. Sobre la base de lo anterior, concluimos que Indonesia no ha establecido su alegación de que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 12.4.1 en relación con los productores de la UE Saipol o Verbio.

7.8 La cuestión de si la Comisión no facilitó la información necesaria relativa al análisis de los efectos sobre los precios

7.579. Indonesia aduce que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 12.1, 12.3 y 15.1 del Acuerdo SMC porque: a) la Comisión "no facilitó la información necesaria a las partes interesadas, incluida la información necesaria para proponer metodologías alternativas para determinar la existencia de subvaloración de precios"; y b) la Comisión "divulgó con retraso información esencial relativa, entre otras cosas, a la elasticidad y la variación de los precios en el mercado de la UE".⁹⁹⁴

7.580. Indonesia afirma que los artículos 12.1, 12.3 y 15.1 del Acuerdo SMC, leídos conjuntamente, exigen que la autoridad facilite a las partes interesadas la información necesaria y les dé amplia oportunidad para hacer observaciones sobre esa información. A juicio de Indonesia, esto se sigue del criterio del "examen objetivo" del artículo 15.1. Al impedir que las partes interesadas hagan observaciones sobre la información necesaria, la autoridad imposibilita un examen objetivo de esa información.⁹⁹⁵

7.581. La Unión Europea aduce que el análisis de la subvaloración de los precios que figura en el Reglamento provisional y la divulgación final contenía un "nivel de detalle[] significativo". La Unión Europea afirma que, por lo tanto, la Comisión dio a las partes acceso a toda la información pertinente, así como amplia oportunidad a las partes interesadas para que expusieran sus argumentos.⁹⁹⁶ A juicio de la Unión Europea, Indonesia no ha identificado con ninguna precisión lo que denomina "información esencial relativa, entre otras cosas, a la elasticidad y la variación de los precios en el mercado de la UE" y, por lo tanto, no ha satisfecho la carga de la prueba que le corresponde para establecer su alegación.⁹⁹⁷

7.582. Indonesia ha identificado los artículos 12.1, 12.3 y 15.1 del Acuerdo SMC con respecto a su alegación. Entre estas disposiciones, el artículo 12.3 del Acuerdo SMC guarda una relación más estrecha con la cuestión planteada en la alegación de Indonesia. Por lo tanto, comenzamos

⁹⁹³ Respuestas de Masol, Saipol y Verbio a preguntas sobre la evolución posterior al PI (versión de libre acceso) (prueba documental EU-74), página 8.

⁹⁹⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 559-560; y declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 131.

⁹⁹⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 558.

⁹⁹⁶ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 1035 (donde se hace referencia al Reglamento provisional (prueba documental IDN-1), considerandos 285-301; y a la divulgación final (prueba documental EU-69), considerandos 124-149).

⁹⁹⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 1036.

evaluando si Indonesia ha establecido que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 12.3.

7.583. El artículo 12.3 dispone:

Las autoridades, siempre que sea factible, darán a su debido tiempo a todos los Miembros interesados y partes interesadas la oportunidad de examinar toda la información pertinente para la presentación de sus argumentos que no sea confidencial conforme a los términos del párrafo 4, y que dichas autoridades utilicen en la investigación en materia de derechos compensatorios, y de preparar su alegato sobre la base de esa información.

7.584. El artículo 12.3 exige a las autoridades, "siempre que sea factible", que den a su debido tiempo a todos los Miembros y partes interesados la oportunidad de examinar la "información" que cumpla los tres requisitos acumulativos siguientes: a) que la información sea "pertinente" para la presentación de sus argumentos; b) que la información no sea "confidencial" conforme a los términos del artículo 12.4; y c) que la autoridad "utilice[]" esa información.⁹⁹⁸ Varios grupos especiales anteriores han sostenido que el artículo 6.4 del Acuerdo Antidumping (que es análogo al artículo 12.3 del Acuerdo SMC) no exige a las autoridades revelar activamente información. Antes bien, la obligación solo se activa cuando las partes interesadas solicitan a la autoridad que muestre cualquier información que cumpla los tres requisitos acumulativos indicados *supra*.⁹⁹⁹

7.585. Los argumentos de Indonesia en esta alegación se limitan a meras aseveraciones. Indonesia no identifica la información exacta que la Comisión supuestamente no facilitó o divulgó "con retraso". Hace referencia de manera general a la supuesta omisión de la Comisión de facilitar "la información necesaria para presentar metodologías alternativas para determinar la existencia de subvaloración de precios", y a la supuesta divulgación tardía de información relativa a "la elasticidad y la variación de los precios en el mercado de la UE".¹⁰⁰⁰ Estas amplias referencias, no acompañadas de citas de los Reglamentos provisional y definitivo o de pruebas obrantes en el expediente, no identifican suficientemente de qué información se trata.

7.586. Indonesia tampoco establece que las tres condiciones acumulativas que activan el artículo 12.3 del Acuerdo SMC se cumplieran, a saber, que la información en cuestión fuera a) "pertinente"; b) "no [...] confidencial"; y c) "utili[zada]" por la Comisión. Además, no ha explicado por qué cabría caracterizar la divulgación por la Comisión de la información pertinente como una divulgación que se produjo "con retraso". Por último, Indonesia no ha afirmado que parte interesada alguna pidiera a la Comisión que mostrara la información en cuestión. Tampoco ha presentado ningún argumento independiente en relación con los artículos 12.1 y 15.1 del Acuerdo SMC. Por estas razones, concluimos que Indonesia no ha efectuado una acreditación *prima facie* que respalde sus alegaciones al amparo de los artículos 12.1, 12.3 y 15.1 del Acuerdo SMC.

8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

8.1. Por las razones expuestas en el presente informe, concluimos lo siguiente:

- a. En relación con la determinación de la Comisión de que el Gobierno de Indonesia otorga una subvención sujeta a medidas compensatorias a los productores de biodiésel a través del OPPF:
 - i. Indonesia no ha establecido que la Comisión actuara de manera incompatible con el artículo 1.1 a) 1) del Acuerdo SMC al determinar que los desembolsos del OPPF

⁹⁹⁸ Informes del Órgano de Apelación, *CE - Accesorios de tubería*, párrafo 145; *CE - Elementos de fijación (China)*, párrafo 479; y *CE - Elementos de fijación (China) (artículo 21.5 - China)*, párrafo 5.107; e informes de los Grupos Especiales, *República Dominicana - Medidas antidumping sobre barras de acero (Costa Rica)*, apelado el 18 de septiembre de 2023, párrafo 7.394; y *China - Productos de pollo de engorde (artículo 21.5 - Estados Unidos)*, párrafo 7.280.

⁹⁹⁹ Informes de los Grupos Especiales, *República Dominicana - Medidas antidumping sobre barras de acero (Costa Rica)*, apelado el 18 de septiembre de 2023, párrafo 7.395; *CE - Elementos de fijación (China)*, párrafo 7.480; *Corea - Determinado papel (artículo 21.5 - Indonesia)*, párrafo 6.87; y *UE - Calzado (China)*, párrafos 7.646 y 7.648.

¹⁰⁰⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 555.

- a los productores de biodiésel constituían una contribución financiera de un Gobierno u organismo público;
- ii. Indonesia no ha establecido que la Comisión actuara de manera incompatible con el artículo 1.1 a) 1) del Acuerdo SMC al determinar que los desembolsos del OPPF a los productores de biodiésel constituían contribuciones financieras en forma de donaciones;
 - iii. Indonesia no ha establecido que la Comisión actuara de manera incompatible con el artículo 1.1 b) del Acuerdo SMC al determinar que los desembolsos del OPPF a los productores de biodiésel otorgaban un beneficio a los productores indonesios de biodiésel;
 - iv. Indonesia no ha establecido que la Comisión actuara de manera incompatible con los artículos 19.1, 19.4 y 21.1 del Acuerdo SMC, o el artículo VI.3 y el artículo XVI.1 del GATT de 1994, al no asignar debidamente las cuantías de la supuesta subvención resultantes de los pagos del OPPF, o de otro modo no determinar con exactitud la cuantía de la subvención por unidad o no imponer derechos compensatorios a un nivel que no fuera superior a esa cuantía;
 - v. Indonesia no ha establecido que la Comisión actuara de manera incompatible con los artículos 1.1 a) 1) ii), 14, 19.3, 19.4 y 32.1 del Acuerdo SMC, y el artículo VI.3 del GATT 1994, al no ajustar la cuantía de la supuesta subvención "para tener en cuenta los descuentos concedidos, así como los gravámenes a la exportación y los costos de transporte y de crédito"¹⁰⁰¹; al no explicar adecuadamente su método de cálculo del beneficio o no determinar con la mayor exactitud posible la cuantía de la subvención concedida al productor investigado; o al no percibir los derechos compensatorios en las cuantías apropiadas; y
 - vi. Indonesia no ha establecido que la Comisión actuara de manera incompatible con los artículos 1.2, 2.1 y 2.4 del Acuerdo SMC al determinar que los desembolsos del OPPF otorgan un beneficio a los receptores que es específico *de jure*. A la luz de esta constatación, nos abstenemos de pronunciarnos sobre las alegaciones adicionales de Indonesia de que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 1.2, 2.1 y 2.4 del Acuerdo SMC al determinar que los desembolsos del OPPF son específicos *de facto*.
- b. En relación con la determinación de la Comisión de que el Gobierno de Indonesia otorga una subvención sujeta a medidas compensatorias a los productores de biodiésel mediante el suministro de aceite de palma en bruto:
- i. la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 1.1 a) 1) iv) del Acuerdo SMC al determinar que, por medio de un conjunto de medidas, entre las que se incluyen un impuesto a la exportación y un gravamen a la exportación, y al actuar *de facto* como fijador de precios del mercado interno de aceite de palma en bruto, el Gobierno de Indonesia estimuló a los productores nacionales de aceite de palma en bruto a venderlo en el país y encomendó u ordenó de ese modo a los proveedores privados de aceite de palma en bruto que suministraran aceite de palma en bruto a los productores de biodiésel de Indonesia a cambio de una remuneración inferior a la adecuada. A la luz de esta constatación, nos abstenemos de pronunciarnos sobre la alegación adicional de Indonesia de que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 1.1 a) 1) iv) del Acuerdo SMC al determinar que el suministro de aceite de palma en bruto a los productores de biodiésel de Indonesia es una función que "normalmente incumbiría[] al gobierno, [...] y la práctica no difier[e], en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por los gobiernos", como se especifica en el artículo 1.1 a) 1) iv);

¹⁰⁰¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 135-145; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 81.

- ii. la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 1.1 a) 2) y 32.1 del Acuerdo SMC al determinar que, por medio de un conjunto de medidas, entre las que se incluyen un impuesto a la exportación y un gravamen a la exportación, y al actuar *de facto* como fijador de precios del mercado interno de aceite de palma en bruto, el Gobierno de Indonesia proporciona sostenimiento de los ingresos o de los precios a la rama de producción de biodiésel;
 - iii. a la luz de nuestras constataciones de que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 1.1 a) 1) iv) y el artículo 1.1 a) 2) del Acuerdo SMC, nos abstenemos de pronunciarnos sobre las alegaciones adicionales de Indonesia de que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 1.1 b) y 14 d) del Acuerdo SMC al determinar que los proveedores de aceite de palma en bruto suministran aceite de palma en bruto a los productores de biodiésel de Indonesia a cambio de una remuneración inferior a la adecuada, con lo que se otorga un beneficio a los productores indonesios de biodiésel;
 - iv. a la luz de nuestras constataciones de que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 1.1 a) 1) iv) y el artículo 1.1 a) 2) del Acuerdo SMC, nos abstenemos de pronunciarnos sobre las alegaciones adicionales de Indonesia de que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 1.2, 2.1 y 2.4 del Acuerdo SMC al determinar que el suministro de aceite de palma en bruto y el suministro de sostenimiento de los ingresos o de los precios a la rama de producción de biodiésel son específicos;
 - v. Indonesia no ha establecido que la Comisión actuara de manera incompatible con el artículo 12.7 del Acuerdo SMC al recurrir a los hechos de que tenía conocimiento con respecto a la información relativa a PTPN;
 - vi. Indonesia no ha establecido que la Comisión actuara de manera incompatible con el artículo 12.7 del Acuerdo SMC por prescindir de toda información presentada por los proveedores independientes de aceite de palma en bruto al formular sus constataciones sobre si PTPN rebajaba los precios del aceite de palma en bruto en Indonesia; y
 - vii. la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 12.7 del Acuerdo SMC al recurrir a los hechos de que tenía conocimiento con respecto a los proveedores independientes de aceite de palma en bruto por el motivo de que supuestamente el Gobierno de Indonesia no se aseguró de la presentación de las respuestas de los proveedores independientes de aceite de palma en bruto al apéndice B.
- c. En relación con la determinación de la Comisión de que las importaciones de biodiésel procedentes de Indonesia causan una amenaza de daño importante a los productores de biodiésel de la UE:
- i. Indonesia no ha establecido que la Comisión actuara de manera incompatible con los artículos 15.1 y 15.2 del Acuerdo SMC por no garantizar la comparabilidad de los precios al examinar el efecto de las importaciones indonesias en los precios de los productos nacionales similares, y por no considerar la existencia de una significativa subvaloración de precios respecto del producto en su conjunto;
 - ii. la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 15.1 y 15.2 del Acuerdo SMC al no hacer un examen objetivo, basado en pruebas positivas, del efecto de las importaciones indonesias en los precios de los productos nacionales similares y constató indebidamente la existencia de una significativa reducción de los precios, en contravención de los artículos 15.1 y 15.2 del Acuerdo SMC;
 - iii. la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 15.1 y 15.4 del Acuerdo SMC al no hacer un examen objetivo, basado en pruebas positivas, de los factores que influían en el estado de la rama de producción nacional;

- iv. la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 15.1 y 15.7 del Acuerdo SMC al concluir que todos los factores de amenaza que la Comisión había examinado juntos indicaban que "es probable que la frágil condición económica de la industria de la Unión se agrave como consecuencia de las inminentes y continuadas importaciones [subvencionadas] de biodiésel procedentes de Indonesia";
 - v. la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 15.7 del Acuerdo SMC al no considerar debidamente la existencia de una modificación de las circunstancias en su determinación de la existencia de amenaza de daño;
 - vi. Indonesia no ha establecido que la Comisión actuara de manera incompatible con el artículo 15.2 del Acuerdo SMC al considerar que había habido un aumento significativo del volumen de las importaciones indonesias;
 - vii. a la luz de las incompatibilidades en las etapas anteriores de la indagación sobre la existencia de una amenaza de daño importante y en ausencia de una constatación válida de la existencia de daño importante o amenaza de daño importante, nos abstenemos de pronunciarnos sobre las alegaciones adicionales de Indonesia de que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 15.5 y 15.7 del Acuerdo SMC al evaluar si las importaciones objeto de investigación u otros factores de que tenía conocimiento eran la causa de una amenaza de daño importante a los productores de biodiésel de la UE; y
 - viii. a la luz de las incompatibilidades en las etapas anteriores de la indagación sobre la existencia de una amenaza de daño importante y en ausencia de una constatación válida de la existencia de daño importante o amenaza de daño importante, nos abstenemos de pronunciarnos sobre la alegación de Indonesia de que la Comisión actuó de manera incompatible con el artículo 15.8 del Acuerdo SMC al no actuar con "especial cuidado" en la aplicación de medidas compensatorias.
- d. En relación con el rechazo de una oferta de compromiso en materia de precios en la investigación:
- i. Indonesia no ha establecido que la Comisión actuara de manera incompatible con el artículo I.1 del GATT de 1994 y los artículos 15.8 y 18.3 del Acuerdo SMC al rechazar la oferta de compromiso en materia de precios de Wilmar tras haber aceptado un compromiso en materia de precios con respecto a exportadores argentinos.
- e. En relación con la no divulgación por la Comisión de determinada información:
- i. Indonesia no ha establecido que la Comisión actuara de manera incompatible con los artículos 12.1, 12.3, 12.4 y 12.4.1 del Acuerdo SMC al no exigir a los productores de la UE pertinentes que facilitaran un resumen no confidencial de la información presentada; y
 - ii. Indonesia no ha establecido que la Comisión actuara de manera incompatible con los artículos 12.1, 12.3 y 15.1 del Acuerdo SMC al no facilitar la información necesaria a las partes interesadas, incluida la información necesaria para proponer metodologías alternativas para determinar la existencia de subvaloración de precios; o al divulgar con retraso información esencial relativa, entre otras cosas, a la elasticidad y la variación de los precios en el mercado de la UE.

8.2. Con arreglo al artículo 3.8 del ESD, en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado, se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo. Concluimos que, en tanto en cuanto las medidas en litigio son incompatibles con el Acuerdo SMC, han anulado o menoscabado ventajas resultantes para Indonesia de dicho Acuerdo.

8.3. De conformidad con el artículo 19.1 del ESD, recomendamos que la Unión Europea ponga sus medidas en conformidad con las obligaciones que le corresponden en virtud del Acuerdo SMC.
