

15 de noviembre de 2024

(24-8086)

Página: 1/6

Original: inglés

**UNIÓN EUROPEA - MEDIDAS ANTIDUMPING SOBRE LAS IMPORTACIONES
DE ÁCIDO GRASO PROCEDENTE DE INDONESIA**

**SOLICITUD DE ESTABLECIMIENTO DE UN GRUPO ESPECIAL
PRESENTADA POR INDONESIA**

La siguiente comunicación, de fecha 14 de noviembre de 2024, dirigida por la delegación de Indonesia al Presidente del Órgano de Solución de Diferencias, se distribuye de conformidad con el artículo 6.2 del ESD.

El 7 de febrero de 2024, Indonesia solicitó la celebración de consultas con la Unión Europea, de conformidad con el artículo 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), el artículo XXII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994), y el artículo 17 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 (Acuerdo Antidumping), con respecto a las medidas antidumping definitivas impuestas por la Unión Europea sobre las importaciones de ácido graso originario de Indonesia¹, la investigación que dio lugar a la imposición de esas medidas (investigación antidumping sobre los ácidos grasos) en el contexto de la terminación de la investigación antisubvenciones paralela, así como los métodos aplicados por la Unión Europea en sus investigaciones antidumping (en particular, aunque no exclusivamente, la investigación antidumping sobre los ácidos grasos) para reconstruir el valor normal sobre la base de datos sobre costos y beneficios correspondientes a NCP específicos.

Indonesia considera que estas medidas son incompatibles con el Acuerdo Antidumping y el GATT de 1994.

Las consultas se celebraron en Bruselas el 22 de abril de 2024 con miras a llegar a una solución mutuamente satisfactoria del asunto. Desafortunadamente, las consultas no permitieron resolver la diferencia.

Por lo tanto, Indonesia solicita respetuosamente, de conformidad con los artículos 4 y 6 del ESD, el artículo XXIII del GATT de 1994 y el artículo 17.4 del Acuerdo Antidumping, que el Órgano de Solución de Diferencias establezca un grupo especial para que examine este asunto, con arreglo al mandato uniforme previsto en el artículo 7.1 del ESD.

¹ Reglamento de Ejecución (UE) 2023/111 de la Comisión, de 18 de enero de 2023, por el que se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de ácido graso originario de Indonesia, Diario Oficial de la Unión Europea, DO 2023 L 18, página 1 (Reglamento antidumping definitivo).

I. ANTECEDENTES FÁCTICOS Y MEDIDAS CONCRETAS EN LITIGIO

A. Investigaciones sobre los ácidos grasos²

1. Investigación antidumping sobre los ácidos grasos

a. Iniciación de la investigación

El 18 de octubre de 2021, la Coalition against Unfair Trade in Fatty Acid (CUTFA) presentó una denuncia de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) 2016/1036 del Parlamento Europeo y del Consejo (Reglamento antidumping de base)³ ante la Comisión Europea (la Comisión) en la que solicitaba la iniciación de una investigación antidumping. En la denuncia se alegaba que las importaciones de ácido graso originario de Indonesia se vendían en la Unión Europea a precios de dumping y causaban un daño importante a la rama de producción de la Unión.

El 30 de noviembre de 2021, la Comisión publicó un "Anuncio de inicio de un procedimiento antidumping relativo a las importaciones de ácido graso originario de Indonesia"⁴ en el Diario Oficial de la Unión Europea, por el que inició una investigación con miras a imponer derechos antidumping sobre las importaciones de determinados productos de ácidos grasos. La investigación se inició sobre la base de la denuncia presentada por la CUTFA, en nombre de la rama de producción de ácido graso de la Unión Europea, en el sentido del artículo 5, apartado 4, del Reglamento antidumping de base. La Comisión consideró que la denuncia contenía pruebas de la existencia de dumping y del consiguiente daño importante, que se consideraron suficientes para justificar el inicio de la investigación.⁵ La investigación sobre existencia de dumping y de daño abarcó el período comprendido entre el 1 de octubre de 2020 y el 30 de septiembre de 2021 (es decir, el período objeto de investigación). El análisis de las tendencias pertinentes para evaluar el daño abarcó el período comprendido entre el 1 de enero de 2018 y el final del período objeto de investigación (es decir, el período considerado).

El 1 de julio de 2022, la Comisión informó a los Estados miembros y a todas las partes interesadas de que no se impondrían derechos provisionales sobre las importaciones de ácido graso originario de Indonesia, y de que continuaría la investigación.⁶

b. Producto objeto de investigación

El producto objeto de investigación descrito en el Anuncio de inicio comprende los ácidos grasos con una longitud de la cadena de átomos de carbono de C6, C8, C10, C12, C14, C16 o C18, con un índice de yodo inferior a 105 g/100 g, incluidos: el ácido graso individual (también denominado "fracción pura"); y las mezclas que contengan una combinación de dos o más longitudes de la cadena de átomos de carbono⁷; y excluidos los ácidos grasos certificados por un régimen voluntario para la producción de biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa reconocidos por la Comisión.⁸

De resultas de observaciones recibidas de las partes, el 21 de enero de 2022 la Comisión incluyó una nota en el expediente sobre el producto investigado (Nota para el expediente sobre el producto investigado). En esa nota se indicó que la investigación solo abarcaba los ácidos grasos con una proporción de ácidos grasos libres a triglicéridos (grado de

² Esta expresión abarca tanto la investigación antidumping relativa a las importaciones de ácido graso originario de Indonesia (AD687) como la investigación antisubvenciones relativa a las importaciones de ácido graso originario de Indonesia (AS688).

³ Reglamento (UE) 2016/1036 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Unión Europea, DO 2016 L 176, página 21.

⁴ Anuncio de inicio de un procedimiento antidumping relativo a las importaciones de ácido graso originario de Indonesia, DO 2021 C 482 (Anuncio de inicio), página 5.

⁵ Reglamento antidumping definitivo, considerando 2.

⁶ Reglamento antidumping definitivo, considerandos 55-56.

⁷ Anuncio de inicio, considerando 2.

⁸ Reglamento antidumping definitivo, considerandos 70 y 101-102 y artículo 1.

disgregación) de al menos el 97%.⁹ El producto afectado es el producto objeto de investigación originario de Indonesia.¹⁰

c. Retirada de la denuncia

El 15 de agosto de 2022, KLK Emmerich GmbH (KLK), el mayor productor de la Unión incluido en la muestra, envió una carta a la Comisión en la que expresaba su preocupación en el sentido de que los derechos antidumping causarían perturbaciones en el mercado de ácidos grasos (carta de KLK de 15 de agosto de 2022). El 19 de agosto de 2022, KLK envió otra carta a la Comisión, en la que la informaba de que la empresa se oponía a la imposición de derechos antidumping porque consideraba que esos derechos eran contrarios a los intereses de la empresa y a los de la rama de producción de la Unión en genera (carta de KLK de 19 de agosto de 2022). Declaró que "Europa necesita mantener un entorno competitivo para los ácidos grasos en beneficio de todas las partes interesadas". KLK también señaló que podía seguir siendo competitiva y rentable frente a las importaciones del producto afectado procedentes de Indonesia.

El 24 de agosto de 2022, la CUTFA retiró su denuncia antidumping, "debido a la influencia de las partes interesadas" (retirada de la CUTFA de 24 de agosto de 2022). Las partes interesadas presentaron observaciones sobre la retirada de la denuncia,¹¹ solicitando a la Comisión que pusiera fin a la investigación a la luz de la falta de interés de la Unión, así como de la inexistencia de daño a la rama de producción de la Unión, demostrada por la retirada de la denuncia y por las cartas de KLK de 15 y 19 de agosto de 2022.

d. Imposición de las medidas antidumping definitivas

El 18 de enero de 2023, la Unión Europea adoptó el Reglamento antidumping definitivo por el que se establecía un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de ácido graso originario de Indonesia. El Reglamento antidumping definitivo impone derechos antidumping que oscilan entre el 15,2% y el 46,4% sobre las importaciones en la Unión Europea de ácido graso originario de Indonesia. Está previsto que estos derechos antidumping expiren el 20 de enero de 2028.

Los derechos antidumping definitivos se fijaron al nivel del margen de dumping con respecto a dos productores indonesios (Wilmar y Musim Mas), al 15,2% y el 46,4%, respectivamente.¹² El derecho definitivo para las demás empresas que cooperaron pero no incluidas en la muestra en Indonesia se basó en el promedio ponderado del margen de dumping correspondiente a esas dos empresas incluidas en la muestra, en el 26,6%. El derecho definitivo para todas las demás empresas se basó en el margen de dumping más elevado de los dos exportadores incluidos en la muestra que cooperaron, al 46,4%.¹³

2. *Investigación antisubvenciones sobre los ácidos grasos*

El 13 de mayo de 2022, la Comisión inició¹⁴ una investigación antisubvenciones separada relativa a las importaciones de ácido graso originario de Indonesia, de resultas de una denuncia presentada por la CUTFA de conformidad con el artículo 10 del Reglamento (UE) 2016/1037 del Parlamento Europeo y del Consejo (Reglamento antisubvenciones de base).¹⁵ Las investigaciones antidumping y antisubvenciones sobre los

⁹ Comisión Europea, Nota para el expediente para la inspección por las partes interesadas - Aclaraciones sobre el producto investigado, reinicio del proceso de muestreo y aspectos procesales (21 de enero de 2022), referencia t22.000602.

¹⁰ Reglamento antidumping definitivo, considerando 74.

¹¹ Reglamento antidumping definitivo, considerando 62.

¹² Reglamento antidumping definitivo, considerandos 487-488.

¹³ Reglamento antidumping definitivo, considerando 489.

¹⁴ Anuncio de inicio de un procedimiento antisubvenciones relativo a las importaciones de ácido graso originario de Indonesia, DO 2022 C 195 (Anuncio de inicio), página 11. El número de caso de la investigación antisubvenciones de la UE es AS688.

¹⁵ Reglamento (UE) 2016/1037 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la Unión Europea, DO 2016 L 176, página 55.

ácidos grasos se refieren al mismo producto investigado, al mismo período objeto de investigación y al mismo período considerado.¹⁶

El 24 de agosto de 2022, KLK envió una carta a la Comisión en la que expresaba su oposición a la imposición de medidas compensatorias sobre las importaciones del producto afectado procedentes de Indonesia (carta de KLK de 24 de agosto de 2022).

El 3 de octubre de 2022, la CUTFA retiró su denuncia antisubvenciones (retirada de la CUTFA de 3 de octubre de 2022).

En consecuencia, la Comisión puso fin a la investigación antisubvenciones sobre los ácidos grasos. La Comisión publicó la decisión correspondiente el 20 de marzo de 2023.¹⁷ En esa decisión, la Comisión hizo referencia a la retirada de la denuncia y declaró que "[l]a investigación no aportó argumentos que demostraran que dicha conclusión no conviniera a los intereses de la Unión".¹⁸

B. Métodos de la UE para reconstruir el valor normal de los NCP vendidos en cantidades insuficientes en el mercado interno del país exportador

En las investigaciones antidumping de la UE, el producto considerado normalmente se subdivide en varios modelos designados por números de control de los productos (NCP). El valor normal y el precio de exportación se calculan para cada NCP, y la comparación entre el valor normal y el precio de exportación se realiza sobre la base del NCP.

Cuando el valor normal no puede establecerse sobre la base de los precios de venta en el mercado interno del país exportador, la Unión Europea recurre a un valor normal reconstruido basado en el costo de la producción más una cantidad razonable en concepto de gastos de venta, generales y administrativos y en concepto de beneficios.

De conformidad con el artículo 2, apartado 6, del Reglamento antidumping de base, que refleja el texto del artículo 2.2.2 del Acuerdo Antidumping, "[l]os importes correspondientes a los gastos de venta, generales y administrativos, y a los beneficios, se basarán en los datos reales de producción y ventas del producto similar, en el curso de operaciones comerciales normales, proporcionados por el exportador o productor investigado".

En circunstancias en las que el volumen de las ventas en el mercado interno de determinados NCP constituye menos del 5% del volumen total de los mismos NCP vendidos a la Unión Europea, esta utiliza métodos diferentes para reconstruir el valor normal de esos NCP en función de si un NCP tiene o no algunas ventas rentables durante el período objeto de investigación:

- cuando un NCP no tiene ventas rentables durante la totalidad del período objeto de investigación, las cantidades por concepto de gastos de venta, generales y administrativos y de beneficios utilizadas para reconstruir el valor normal de ese NCP se basan en el promedio ponderado de *todas* las ventas rentables en el mercado interno del productor exportador (primer método);
- cuando un NCP tiene algunas ventas rentables (aunque sean menores) durante el período objeto de investigación, las cantidades por concepto de gastos de venta, generales y administrativos y de beneficios utilizadas para reconstruir el valor normal de ese NCP se basan en el promedio ponderado de las ventas rentables en el mercado interno *únicamente de ese NCP* (segundo método).

El segundo método, según el cual la Comisión exclusivamente utiliza los datos correspondientes al NCP específico, es aplicado constantemente por la Comisión en sus

¹⁶ Reglamento antidumping definitivo, considerando 54.

¹⁷ Decisión de Ejecución (UE) 2023/617 de la Comisión de 17 de marzo de 2023 por la que se da por concluido el procedimiento antisubvenciones relativo a las importaciones de ácido graso originario de Indonesia, DO 2023 L 80, página 99 (decisión de conclusión de la investigación antisubvenciones).

¹⁸ Decisión de conclusión de la investigación antisubvenciones, considerandos 9-11.

investigaciones antidumping, entre ellas la investigación antidumping sobre los ácidos grasos, cuando un NCP tiene algunas ventas rentables (aunque sean menores) durante el período objeto de investigación. Ello queda patente en las constataciones de investigaciones anteriores, y también se refleja en el archivo de cálculo OASYS, incluido en los expedientes de divulgación por empresas específicas en cada investigación antidumping de la UE, lo que demuestra las diferentes etapas que sigue la Comisión al calcular el valor normal.

C. Las medidas concretas en litigio

Las medidas concretas en litigio en la presente diferencia abarcan las medidas antidumping definitivas impuestas por la Unión Europea a las importaciones de ácido graso originario de Indonesia y la investigación que dio lugar a la imposición de esas medidas. Incluyen cualesquiera modificaciones, complementos, exámenes, sustituciones, renovaciones, prórrogas, medidas de aplicación y cualesquiera otras medidas conexas adoptadas por la Unión Europea en relación con la investigación y/o las medidas antidumping en litigio. Las medidas en litigio también incluyen concretamente la decisión de la Unión Europea de poner fin a la investigación antisubvenciones, publicada el 20 de marzo de 2023.

Además, las alegaciones identificadas en la presente solicitud de establecimiento de un grupo especial se refieren al método para reconstruir el valor normal sobre la base de datos sobre costos y beneficios correspondientes a NCP específicos (denominado "segundo método" en la sección I.B *supra*), así como a la utilización de dos métodos diferentes para reconstruir el valor normal de los NCP vendidos en cantidades insuficientes en el mercado interno del país exportador.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LA RECLAMACIÓN

Indonesia considera que las medidas antidumping definitivas impuestas por la Unión Europea a las importaciones de ácidos grasos originarios de Indonesia y la investigación que dio lugar a la imposición de esas medidas parecen ser incompatibles con las siguientes obligaciones contenidas en los acuerdos abarcados de la OMC pertinentes:

- los artículos 5.3 y 5.8 del Acuerdo Antidumping, porque la Unión Europea no rechazó la solicitud sobre la base de una determinación de que la solicitud estaba respaldada por pruebas insuficientes de la existencia de daño, en particular como consecuencia de la deficiencia de los productos abarcados incluidos en la solicitud;
- el artículo 5.4 del Acuerdo Antidumping, porque la Unión Europea no rechazó la solicitud ni puso fin a la investigación a pesar de la falta de legitimidad de la rama de producción nacional;
- el artículo 5.6 del Acuerdo Antidumping, porque, después de la retirada de la denuncia, la Unión Europea llevó a cabo *de facto* una investigación de oficio, sin pruebas suficientes de la existencia de dumping, daño y relación causal;
- los artículos 2.2 y 2.2.2 del Acuerdo Antidumping, porque al reconstruir el valor normal de los NCP vendidos en cantidades insuficientes en el mercado interno, la Unión Europea utilizó cantidades por concepto de gastos de venta, generales y administrativos y de beneficios que no son razonables y no están basados en datos reales correspondientes a la producción y las ventas en el curso de operaciones comerciales normales del producto similar por el exportador o productor objeto de investigación;
- los artículos 2.4.1 y 9.3 del Acuerdo Antidumping, así como el artículo VI.2 del GATT de 1994, porque la Unión Europea aplicó un derecho antidumping que excede del margen de dumping, debido a que utilizó un tipo de cambio incorrecto;
- los artículos 3.1 y 3.4 del Acuerdo Antidumping, porque la Unión Europea no hizo un examen objetivo e imparcial de los factores de daño y constató erróneamente la existencia de daño importante a la rama de producción de la Unión;

- los artículos 9.2 y 9.3 del Acuerdo Antidumping y el artículo VI.2 del GATT de 1994, porque la cuantía del derecho antidumping impuesto por la Unión Europea excede el margen de dumping establecido de conformidad con el artículo 2 del Acuerdo Antidumping y el artículo VI.1 del GATT de 1994;
- el artículo X.3 a) del GATT de 1994, porque al imponer los derechos antidumping al mismo tiempo que ponía fin a una investigación paralela en materia de derechos compensatorios, tras la retirada de las dos denuncias, la Unión Europea no administró sus Reglamentos antidumping de base y antisubvenciones de base, y en particular el artículo 9, apartado 1, y el artículo 14, apartado 1, de estos reglamentos respectivamente, por los que se rige la terminación de una investigación tras la retirada de una denuncia, de manera uniforme y razonable;
- el artículo X.3 a) del GATT de 1994, porque al aplicar métodos diferentes para reconstruir el valor normal de los NCP vendidos en cantidades insuficientes en el mercado interno del país exportador, en función de la existencia de ventas rentables de esos NCP, la Unión Europea no administró el artículo 2, apartado 6, del Reglamento antidumping de base de manera uniforme y razonable;
- el artículo 1 del Acuerdo Antidumping y el artículo VI del GATT de 1994, como consecuencia de las infracciones descritas *supra*.

Indonesia considera que los métodos de la UE para reconstruir el valor normal en las circunstancias descritas en la sección I.B *supra* parecen ser incompatibles en sí con las siguientes obligaciones contenidas en los acuerdos abarcados de la OMC pertinentes:

- los artículos 2.2 y 2.2.2 del Acuerdo Antidumping, porque al exigir el uso de los datos sobre gastos de venta, generales y administrativos y sobre beneficios relacionados exclusivamente con un NCP específico vendido en cantidades insuficientes en el mercado interno del país exportador, el segundo método utiliza cantidades por concepto de gastos de venta, generales y administrativos y de beneficios que no son razonables y no están basadas en datos reales correspondientes a la producción y las ventas en el curso de operaciones comerciales normales del producto similar por el exportador o productor objeto de investigación;
- el artículo X.3 a) del GATT de 1994, porque al aplicar métodos diferentes para reconstruir el valor normal de los NCP vendidos en cantidades insuficientes en el mercado interno del país exportador, en función de la existencia de ventas rentables de esos NCP, la Unión Europea no administra el artículo 2, apartado 6, del Reglamento antidumping de base de manera uniforme y razonable.

Las medidas concretas en litigio descritas *supra* parecen anular o menoscabar las ventajas resultantes para Indonesia, directa o indirectamente, del Acuerdo Antidumping y del GATT de 1994. La presente solicitud abarca también cualesquiera modificaciones, complementos, exámenes, sustituciones, renovaciones, prórrogas, medidas de aplicación y cualesquiera otras medidas conexas adoptadas por la Unión Europea que tengan relación con las medidas concretas en litigio.

En consecuencia, Indonesia solicita respetuosamente que el Órgano de Solución de Diferencias establezca un grupo especial, con el mandato uniforme previsto en el artículo 7.1 del ESD, para que examine el asunto.

Indonesia ruega que la presente solicitud se incluya en el orden del día de la reunión del Órgano de Solución de Diferencias que se celebrará el 25 de noviembre de 2024.
