

II

(Actos no legislativos)

REGLAMENTOS

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

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Visto el 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 ⁽¹⁾, y en particular su artículo 12,

Previa consulta a los Estados miembros,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

1.1. Inicio

- (1) El 6 de diciembre de 2018, la Comisión Europea («la Comisión») inició una investigación antisubvención relativa a las importaciones en la Unión Europea («la Unión») de biodiésel originario de Indonesia («el país afectado»), con arreglo al artículo 10 del 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 («el Reglamento de base»). Asimismo, publicó un anuncio de inicio en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ⁽²⁾ («el anuncio de inicio»).
- (2) La Comisión inició la investigación a raíz de una denuncia presentada el 22 de octubre de 2018 por el Consejo Europeo del Biodiésel («el EBB» o «el denunciante») en nombre de productores que representan el 32 % de la producción total de la Unión. Apoyaron la denuncia productores que representan el 63 % de la producción total de biodiésel de la Unión.
- (3) Antes del inicio de la investigación antisubvención, la Comisión notificó al Gobierno de Indonesia que había recibido una denuncia debidamente documentada, y lo invitó a efectuar consultas de conformidad con el artículo 10, apartado 7, del Reglamento de base. El Gobierno de Indonesia (también denominado «los poderes públicos») aceptó la invitación, y las consultas se celebraron el 3 de diciembre de 2018. Durante las consultas y los posteriores intercambios con el Gobierno de Indonesia se tomó debida nota de las observaciones formuladas por este. Sin embargo, no se pudo alcanzar una solución consensuada.
- (4) Tras la publicación del anuncio de inicio, la Comisión recibió observaciones al respecto procedentes del Grupo Wilmar («Wilmar»), un productor exportador. En sus observaciones, Wilmar señaló lo siguiente:
 - a) la denuncia no incluía pruebas suficientes de subvenciones que justificaran el inicio de un procedimiento;
 - b) los poderes públicos de Indonesia no han adoptado ningún régimen de subvenciones para beneficiar a la industria del biodiésel;
 - c) incluso en caso de constatarse la existencia de un régimen de subvenciones de los poderes públicos, Wilmar no recibió ninguna subvención en el marco de dicho régimen.

⁽¹⁾ DO L 176 de 30.6.2016, p. 55.

⁽²⁾ DO C 439 de 6.12.2018, p. 16.

- (5) Los poderes públicos de Indonesia alegaron asimismo, en una fase posterior de la investigación, que la denuncia no incluía pruebas suficientes de subvenciones para justificar el inicio de un procedimiento.
- (6) Con referencia a los distintos regímenes de subvención señalados en la denuncia, Wilmar alegó, de forma preliminar, que el EBB no proporcionó pruebas suficientes de la existencia de subvenciones y, por lo tanto, la denuncia es infundada.
- (7) Con especial atención al impuesto a la exportación y la exacción a la exportación impuestos por los poderes públicos de Indonesia sobre el aceite de palma en bruto, Wilmar mantuvo que el denunciante no proporcionó pruebas suficientes de encomienda u orden a los productores indonesios de aceite de palma en bruto por los poderes públicos.
- (8) Además, Wilmar afirmó que ninguno de los regímenes de subvención identificados en la denuncia son subvenciones a la exportación. Asimismo, según Wilmar, los presuntos regímenes de subvención no inducían a los productores de biodiésel indonesios a vender biodiésel para su exportación, sino que persiguen alcanzar los objetivos nacionales indonesios de mezcla de biodiésel con gasóleo mineral ⁽³⁾.
- (9) Finalmente, Wilmar sostuvo que la denuncia no proporcionaba pruebas suficientes de la existencia de una amenaza de perjuicio importante debida a las importaciones de biodiésel indonesio a la Unión y que, en cualquier caso, las importaciones de biodiésel indonesio no ocasionaron tal perjuicio.
- (10) Con respecto a las pruebas de la existencia de subvenciones perjudiciales en la fase de inicio, la Comisión hizo pública la versión no confidencial de la denuncia y facilitó un análisis de las pruebas disponibles en esa fase en el memorándum sobre la suficiencia de las pruebas, a partir del cual se inició la investigación. Por lo tanto, contrariamente a lo que alegó Wilmar, la Comisión consideró y justificó en el memorándum que tenía pruebas suficientes que demostraban la existencia de subvenciones perjudiciales.
- (11) El 19 de junio de 2019, la Comisión recibió una observación de Wilmar en la que alegaba, entre otras cosas, que la industria de la Unión no sufría una amenaza de perjuicio importante por las importaciones de biodiésel indonesio.
- (12) Sin embargo, en el anuncio de inicio se especificaba que cualquier información relativa a la fase de las conclusiones provisionales debía presentarse en un plazo de setenta días a partir de la fecha de su publicación. Este plazo expiró el 14 de febrero de 2019. Por consiguiente, la parte de observaciones relativa a la amenaza de perjuicio importante no pudo abordarse en la fase provisional, sino en la fase definitiva de la investigación. Además, en la sección 5.2 del anuncio de inicio se especificaba que cualquier observación sobre la denuncia, incluidas las cuestiones relativas al perjuicio y la causalidad, debía presentarse en los treinta y siete días siguientes a la fecha de su publicación. Se invita a las partes interesadas que hayan presentado observaciones por escrito o proporcionado datos después del 14 de febrero de 2019 a que indiquen, junto con sus observaciones sobre las medidas provisionales, si siguen considerando que dichas observaciones son pertinentes para la presente investigación, indicando cómo debe tenerse en cuenta dicha información en la fase definitiva.

1.2. Período de investigación y período considerado

- (13) La investigación sobre la subvención y el perjuicio abarcó el período del 1 de octubre de 2017 al 30 de septiembre de 2018 («el período de investigación»). El análisis de las tendencias pertinentes para evaluar el perjuicio abarcó el período que va del 1 de enero de 2015 al final del período de investigación («el período considerado»). En caso necesario, la Comisión también examinó los datos posteriores al período de investigación.

1.3. Partes interesadas

- (14) En el anuncio de inicio se invitó a las partes interesadas a ponerse en contacto con la Comisión para participar en la investigación. Además, la Comisión informó específicamente del inicio de la investigación, e invitó a participar en ella al denunciante, a otros productores conocidos de la Unión, a los productores exportadores conocidos y al Gobierno de Indonesia, a los importadores, proveedores y usuarios conocidos, a los operadores comerciales y a las asociaciones notoriamente afectadas.
- (15) Se dio a las partes interesadas la oportunidad de formular observaciones sobre el inicio de la investigación y de solicitar una audiencia con la Comisión o con el Consejero Auditor en litigios comerciales.

⁽³⁾ En el presente Reglamento, «gasóleo mineral» se refiere al gasóleo fósil convencional.

1.4. Muestreo

- (16) En su anuncio de inicio, la Comisión indicó que podría realizar un muestreo de las partes interesadas de conformidad con el artículo 27 del Reglamento de base.

1.4.1. Muestreo de los productores de la Unión

- (17) En su anuncio de inicio, la Comisión indicó que había seleccionado provisionalmente una muestra de productores de la Unión. La Comisión seleccionó la muestra sobre la base de la mayor cantidad representativa de producción que pudiera investigarse razonablemente en el plazo disponible.
- (18) La muestra provisional estaba formada por tres productores de la Unión y contaba con una amplia representación geográfica. Los productores de la Unión incluidos en la muestra representaban más del 18 % del volumen total de producción de la industria de la Unión. La Comisión invitó a las partes interesadas a formular observaciones sobre la muestra provisional.
- (19) La Comisión recibió observaciones de Wilmar sobre la muestra provisional. Wilmar formuló observaciones respecto al tamaño de la muestra, en las que indicaba que tres productores no era un tamaño suficientemente grande para una muestra, y solicitó que se añadiera a la muestra de productores de la Unión otro grupo empresarial formado por dos productores, Biopetrol.
- (20) La Comisión consideró que la muestra con los tres mayores productores de biodiésel de la Unión es representativa (incluso geográficamente) y que una muestra de mayor tamaño no podría investigarse razonablemente en el tiempo disponible. Por tanto, se rechazó esta alegación.

1.4.2. Muestreo de importadores

- (21) Para decidir si era necesario el muestreo y, en ese caso, seleccionar una muestra, la Comisión pidió a los importadores no vinculados que facilitaran la información especificada en el anuncio de inicio.
- (22) Dos importadores no vinculados facilitaron la información solicitada y accedieron a formar parte de la muestra. Uno de ellos importó cantidades insignificantes y no las revendió durante el período de investigación, por lo que la Comisión solo investigó al otro importador no vinculado. A la vista del reducido número de importadores no vinculados que cooperaron, la Comisión decidió que no era necesario el muestreo.

1.4.3. Muestreo de productores exportadores de Indonesia

- (23) Para decidir si era necesario el muestreo y, en ese caso, seleccionar una muestra, la Comisión pidió a todos los productores exportadores de Indonesia que facilitaran la información especificada en el anuncio de inicio. Además, pidió a las autoridades de ese país que identificaran o contactaran a otros productores exportadores, en su caso, que pudieran estar interesados en participar en la investigación.
- (24) Cuatro productores exportadores del país afectado facilitaron la información solicitada y accedieron a ser incluidos en la muestra. Las empresas o grupos de empresas que respondieron realizaron el 100 % de las exportaciones a la Unión durante el período de investigación. Debido al número limitado de productores exportadores y el elevado grado de cooperación, la Comisión decidió no llevar a cabo el muestreo, sino investigar a todos los productores exportadores indonesios.

1.4.4. Respuestas al cuestionario e inspecciones in situ

- (25) La Comisión envió cuestionarios a los poderes públicos de Indonesia, a los cuatro productores exportadores, a los tres productores de la Unión incluidos en la muestra y a los dos importadores de biodiésel no vinculados.
- (26) La Comisión recibió respuestas al cuestionario de los poderes públicos de Indonesia, de todos los grupos de productores exportadores, de todos los productores de la Unión incluidos en la muestra y de ambos importadores no vinculados.
- (27) La Comisión recabó y verificó toda la información que consideró necesaria para determinar la subvención, el perjuicio resultante (incluida la amenaza de perjuicio) y el interés de la Unión. Se llevó a cabo una inspección en las instalaciones de los poderes públicos de Indonesia, el Ministerio de Comercio de la República de Indonesia en Yakarta, en la que también participaron funcionarios de otros ministerios pertinentes.

- (28) Se realizaron inspecciones *in situ*, de conformidad con el artículo 26 del Reglamento de base, en las instalaciones de las empresas siguientes:

Productores de la Unión y empresas vinculadas:

- Masol Iberia Biofuel, S.L.U., El Grao (Castellón) y Campa Iberia S.A.U., Barcelona, España,
- Saipol, Grand-Couronne, Francia
- Verbio Vereinigte BioEnergie AG, Leipzig, Alemania

Importador no vinculado:

- Gunvor BV, Ginebra, Suiza ⁽⁴⁾

Productores exportadores de Indonesia y empresas vinculadas:

- Grupo Wilmar:
 - PT Wilmar Nabati Indonesia, Medan
 - PT Wilmar Bioenergi Indonesia, Medan
 - Wilmar Trading Pte. Ltd., Singapur
- Grupo Musim Mas:
 - PT Intibenua Perkasatama, Medan
 - PT Musim Mas, Medan
 - Inter-Continental Oils & Fats Pte. Ltd., Singapur
 - Campa Iberia S.A.U., Barcelona, España
 - IM Biofuel Italy S.R.L., Milán, Italia
- PT Ciliandra Perkasa, Jakarta, y First Resources Trading Pte. Ltd., Singapur
- Grupo Permata:
 - PT Pelita Agung Agrindustri, Medan
 - PT Permata Hijau Palm Oleo, Medan
 - Virgoz Oils & Fats Pte. Ltd., Singapur

- (29) Tras la respuesta a los cuestionarios, las cartas de deficiencias y las inspecciones *in situ*, y como se explica en los considerandos 219 al 227, la Comisión observó que el Gobierno de Indonesia y Wilmar no cooperaron plenamente en la investigación. Más concretamente:

- a) PT Perkebunan Nusantara («PTPN»), un productor de aceite de palma en bruto, propiedad al 100 % de los poderes públicos de Indonesia, no respondió al apéndice B del cuestionario de los poderes públicos dentro del plazo fijado, a pesar de ser una de las empresas que debía responder; y
- b) Wilmar no proporcionó una respuesta completa al cuadro 2 de la carta de deficiencias, y en particular proporcionó los datos solicitados solo parcialmente.

- (30) Por lo tanto, la Comisión envió una carta con arreglo al artículo 28 tanto a los poderes públicos de Indonesia como al Grupo Wilmar, limitada a la información específica que no proporcionaron. Por consiguiente, la Comisión utilizó los datos disponibles respecto a la información que faltaba.

2. PRODUCTO AFECTADO Y PRODUCTO SIMILAR

2.1. Producto afectado

- (31) El producto afectado consiste en ésteres monoalquílicos de ácidos grasos y/o gasóleos parafínicos sometidos a un proceso de síntesis y/o de hidrotratamiento, de origen no fósil, comúnmente denominados «biodiésel», en estado puro o incluidos en mezclas, originario de Indonesia («el producto afectado»).
- (32) La investigación puso de manifiesto que el biodiésel fabricado en Indonesia es principalmente éster metílico de palma (EMP), derivado del aceite de palma. El biodiésel producido en la Unión es, en cambio, éster metílico de colza (EMC), pero elaborado también a partir de otras materias primas, incluidos aceites usados y vírgenes.

⁽⁴⁾ La inspección al importador no vinculado, con sede en Suiza, se llevó a cabo respecto a las importaciones en la Unión Europea.

- (33) Tanto el EMP como el EMC pertenecen a la categoría de ésteres monoalquílicos de ácidos grasos. El término «éster» se refiere a la transesterificación de aceites vegetales, es decir, la mezcla del aceite con alcohol, que produce biodiésel y, como subproducto, glicerina. El término «metílico» se refiere al metanol, el alcohol utilizado más frecuentemente en el proceso. Los ésteres monoalquílicos de ácidos grasos también se conocen como «ésteres metílicos de ácidos grasos» o FAME.
- (34) Aunque tanto el EMP como el EMC son ésteres monoalquílicos de ácidos grasos, también tienen propiedades físicas y químicas parcialmente diferentes y, en particular, tienen un punto de obstrucción de filtro en frío (POFF) distinto. 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. Para el EMC, el POFF puede ser de -14°C , mientras que para el EMP es de unos 13°C . El mercado a menudo describe el biodiésel con un POFF específico como FAMEX, como FAME0 o FAME5.
- (35) El producto afectado está clasificado actualmente en los códigos NC ex 1516 20 98 (códigos TARIC 1516 20 98 21, 1516 20 98 29 y 1516 20 98 30), ex 1518 00 91 (códigos TARIC 1518 00 91 21, 1518 00 91 29 y 1518 00 91 30), ex 1518 00 95 (código TARIC 1518 00 95 10), ex 1518 00 99 (códigos TARIC 1518 00 99 21, 1518 00 99 29 y 1518 00 99 30), ex 2710 19 43 (códigos TARIC 2710 19 43 21, 2710 19 43 29 y 2710 19 43 30), ex 2710 19 46 (códigos TARIC 2710 19 46 21, 2710 19 46 29 y 2710 19 46 30), ex 2710 19 47 (códigos TARIC 2710 19 47 21, 2710 19 47 29 y 2710 19 47 30), 2710 20 11, 2710 20 15, 2710 20 17, ex 3824 99 92 (códigos TARIC 3824 99 92 10, 3824 99 92 12 y 3824 99 92 20), 3826 00 10 y ex 3826 00 90 (códigos TARIC 3826 00 90 11, 3826 00 90 19 y 3826 00 90 30).

2.2. Producto similar

- (36) La investigación puso de manifiesto que los productos siguientes presentaban las mismas características físicas, químicas y técnicas básicas y se destinaban a los mismos usos básicos:
- el producto afectado;
 - el producto fabricado y vendido en el mercado indonesio;
 - el producto fabricado y vendido en la Unión por la industria de la Unión.
- (37) La Comisión decidió que, a efectos de la investigación, dichos productos eran, por tanto, productos similares a tenor del artículo 2, letra c), del Reglamento de base.

3. SUBVENCIONES

3.1. Subvenciones y programas de subvención en el ámbito de la presente investigación

- (38) Sobre la base de la información disponible, incluida la información que figura en la denuncia, en el anuncio de inicio y en las respuestas al cuestionario de la Comisión, esta última investigó la presunta subvención concedida por los poderes públicos de Indonesia a través de los siguientes programas de subvención:
- la transferencia directa de fondos, como son las subvenciones directas concedidas a través del Fondo de ayudas al biodiésel;
 - la ayuda de los poderes públicos a la industria del biodiésel, por ejemplo mediante el suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada;
 - la ayuda de los poderes públicos a la industria del biodiésel a través de la condonación o no recaudación de ingresos públicos mediante, por ejemplo, ventajas fiscales para las inversiones cotizadas, subvenciones a la implantación industrial, ventajas fiscales para las industrias pioneras, un régimen de exención del derecho de importación y una exoneración fiscal del IVA;
 - la concesión de financiación y garantías a la exportación en condiciones preferenciales por parte del banco indonesio Eximbank.

3.2. Ayuda de los poderes públicos a la industria del biodiésel mediante la transferencia de fondos a través del Fondo de ayudas al biodiésel

3.2.1. La denuncia y el régimen de subvenciones

- (39) El denunciante alegó que los poderes públicos de Indonesia brindan apoyo a la industria del biodiésel mediante la concesión de subvenciones a los productores de biodiésel indonesios por el importe de la diferencia entre el precio de referencia del biodiésel de los poderes públicos y el precio al que las empresas petroleras compran el biodiésel, es decir, el precio de referencia del gasóleo.

- (40) En la investigación se determinó que el Fondo de ayudas al biodiésel, que forma parte del Fondo para la plantación de palmera aceitera (OPPF, por sus siglas en inglés), se creó en 2015 en virtud del Reglamento Presidencial 61/2015.
- (41) El Reglamento Presidencial 61/2015 encomendó a un organismo, el Organismo de Gestión del Fondo de plantación de palmera aceitera («el Organismo de Gestión»), la recaudación de las exacciones a la exportación sobre los productos básicos de aceite de palma en virtud del Reglamento n.º 133/PMK.05/2015 del Ministerio de Hacienda.
- (42) El dinero recaudado por las autoridades aduaneras mediante las exacciones a la exportación sobre los productos derivados del aceite de palma constituye los fondos del OPPF, que es formalmente controlado por dicho Organismo de Gestión.
- (43) Cuanto más alto se encuentra cada producto específico en la cadena de valor, más elevada es la exacción a la exportación: la exacción a la exportación sobre el aceite de palma en bruto durante el período de investigación se fijó en 50 USD por tonelada, mientras que respecto a los derivados, incluido el biodiésel, se estableció en 20 USD por tonelada.
- (44) Mediante los Reglamentos Presidenciales 24/2016 y 26/2016, el Gobierno de Indonesia aclaró que la función del Fondo de ayudas al biodiésel incluye la adquisición y utilización de biodiésel en el mercado nacional. En concreto, el Gobierno de Indonesia dispone que el OPPF debe brindar apoyo a las compras de biodiésel por parte de los organismos designados por las instituciones gubernamentales.
- (45) Más precisamente, el Reglamento Presidencial 26/2016 establece en su artículo 9, apartado 1, lo siguiente: «El director general de EBTKE deberá designar al Organismo Petrofuel, que deberá encargarse de la adquisición de biodiésel a que se refiere el artículo 4 en el marco de la financiación por parte del Organismo de Gestión del OPPF, observando la política del Comité Director del Organismo de Gestión del OPPF». En el artículo 9, apartado 8, establece: «Basándose en la aprobación por parte del Ministerio, a que se refiere el apartado 7, el director general de EBTKE en nombre del Ministerio deberá: a) designar a los productores de biodiésel que participarán en la adquisición de biodiésel; y b) asignar el volumen de biodiésel para cada productor de biodiésel». Por otra parte, el Comité Director del Organismo de Gestión está compuesto exclusivamente por funcionarios de varios ministerios del Gobierno de Indonesia.
- (46) Los productores de biodiésel que decidan participar y a los que se les haya asignado una cuota con arreglo a dicho Reglamento tienen la obligación de vender la cantidad mensual de biodiésel al Organismo Petrofuel. Hasta la fecha, el Gobierno de Indonesia ha designado las siguientes empresas como Organismo Petrofuel:
- a) PT Pertamina («Pertamina»), una empresa petrolera y gasística pública; y
 - b) PT AKR Corporindo Tbk («AKR»), una empresa petrolera y gasística privada.
- (47) El OPPF prevé un mecanismo de pago específico, por el que Pertamina (y AKR solo para ciertos volúmenes pequeños) abona a los productores de biodiésel el precio de referencia del gasóleo (a diferencia del precio real del biodiésel, que habría sido más elevado), mientras que el Organismo de Gestión abona la diferencia entre el precio de referencia del gasóleo y el precio de referencia del biodiésel fuera del OPPF.
- (48) El Ministerio de Energía y Recursos Minerales es el encargado de determinar el precio de referencia del gasóleo y el biodiésel, con arreglo al artículo 19 del Reglamento Presidencial 61/2015, de la siguiente manera:
- a) el precio de referencia del gasóleo se basa en los precios notificados por Platts Singapore respecto al petróleo (MOPS, por sus siglas en inglés) ⁽⁵⁾ y el coste de producción del gasóleo en Indonesia;
 - b) de conformidad con el decreto del Ministerio de Hacienda n.º 2026/2017, el precio de referencia del biodiésel se basa en el precio interno del aceite de palma en bruto, al que se añaden los costes de transformación (de 125 USD/t hasta el 5 de mayo de 2017 y, a partir de entonces, de 100 USD/t). Durante la inspección *in situ*, los poderes públicos de Indonesia explicaron que el importe de los costes de transformación añadido al precio interno del aceite de palma en bruto está sujeto a una revisión anual que, sin embargo, no implica necesariamente un cambio en dicho importe. De hecho, explicaron que si la revisión anual indica que el importe del coste de transformación sigue siendo apropiado, no se introduce ningún cambio.
- (49) Más concretamente, cada productor de biodiésel —incluidos todos los productores exportadores— factura a Pertamina (o AKR, en su caso) el volumen de biodiésel que el comprador debe utilizar según la obligación de mezcla, y Pertamina (o AKR) paga al productor el precio de referencia del gasóleo correspondiente a dicho período. La investigación puso de manifiesto que la gran mayoría de las ventas realizadas por los productores de biodiésel se hicieron a Pertamina y una pequeña parte a AKR. Además, las ventas a AKR eran completamente idénticas a las hechas a Pertamina en términos de precios y demás condiciones establecidas. En consecuencia, la Comisión centró su análisis a continuación en las ventas a Pertamina.

⁽⁵⁾ MOPS (abreviatura de «Mean of Platts Singapore») es el promedio de un conjunto de evaluaciones de precios de productos petrolíferos con sede en Singapur publicadas por S&P Global Platts.

- (50) Al objeto de obtener el reembolso de la diferencia entre el precio pagado por Pertamina y AKR (basado en el precio de referencia del gasóleo) y el precio de referencia del biodiésel, el productor de biodiésel debe enviar una factura adicional por el mismo volumen al Organismo de Gestión, adjuntando una lista de documentos. Una vez que el Organismo de Gestión ha recibido la factura, y tras la verificación de los elementos que figuran en ella, el Organismo de Gestión debe pagar al productor de biodiésel pertinente la diferencia entre el precio de referencia del gasóleo (pagado por Pertamina o AKR, en su caso) y el precio de referencia del biodiésel establecido para dicho período.
- (51) En la presente investigación, la Comisión examinó si el conjunto de medidas adoptadas por el Gobierno de Indonesia para apoyar a la industria del biodiésel de ese país a través de los pagos del Organismo de Gestión equivale a una subvención sujeta a medidas compensatorias.
- (52) A fin de establecer la existencia de una subvención sujeta a medidas compensatorias, deben darse los tres elementos siguientes: a) una contribución financiera o un sostenimiento de los ingresos o de los precios; b) un beneficio; y c) especificidad (artículo 3 del Reglamento de base).

3.2.2. Análisis

3.2.2.1. Contribución financiera

- (53) Al inicio, la Comisión observó que durante el período de investigación todos los productores exportadores optaron por participar en la adquisición de biodiésel, por lo que tenían la obligación de venderlo a Pertamina y AKR. Asimismo, la Comisión observó que, durante el período de investigación, el precio de referencia del biodiésel era más elevado que el precio de referencia del gasóleo mineral. Como consecuencia, durante el período de investigación, todos los productores exportadores recibieron pagos del OPPF.
- (54) En el artículo 3, punto 1, letra a), inciso i), del Reglamento de base se establece que existe una contribución financiera de los poderes públicos cuando su práctica implica una transferencia directa de fondos. En consonancia con la disposición del Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias («el Acuerdo SMC») de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el artículo 2 del Reglamento de base se define «poderes públicos» como cualquier organismo público que sea de la competencia territorial del país de origen o de exportación.
- (55) El Órgano de Apelación de la OMC concluyó en el informe sobre Estados Unidos — Derechos antidumping y compensatorios (China) que el término «organismo público» significa una entidad que «posee o ejerce facultades gubernamentales, o que debe estar dotado de ellas» ⁽⁶⁾.
- (56) La Comisión observó que el OPPF ha sido creado mediante un acto de los poderes públicos de Indonesia, que han encomendado explícitamente al Organismo de Gestión la obligación de efectuar pagos a los productores de biodiésel.
- (57) En primer lugar, según se define en el artículo 11 del Reglamento Presidencial 66/2018, las atribuciones del OPPF se han ampliado de la siguiente manera: «1) El Fondo recaudado se destinará a 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; c. la renovación de las plantaciones de palmera aceitera; y e. las instalaciones e infraestructuras de plantaciones de palmera aceitera. 2) El uso del Fondo recaudado para los intereses a que se hace referencia en el apartado 1, incluido el cumplimiento de los productos de las plantaciones de palmera aceitera para satisfacer la necesidad de alimentos, el desarrollo de la industria de las plantaciones de palmera aceitera en las fases posteriores de la cadena de producción, y la adquisición y utilización de biodiésel».
- (58) En segundo lugar, en el artículo 18, apartado 1, de dicho Reglamento se establece expresamente que «el uso del Fondo para el suministro y la utilización del biodiésel a que se refiere el artículo 11, apartado 2, tiene por objeto cubrir la diferencia entre el índice de precios de mercado del gasóleo y el índice de precios de mercado del biodiésel».
- (59) Por lo tanto, la Comisión observó que los actos jurídicos de aplicación del OPPF confirman expresamente que sus fondos se utilizan en beneficio de los productores de biodiésel.
- (60) A tal fin, de conformidad con el artículo 1, apartado 4, del Reglamento Presidencial 61/2015, los poderes públicos de Indonesia concedieron al Organismo de Gestión el derecho a utilizar las exacciones a la exportación y los impuestos a la exportación que gravan el aceite de palma y sus derivados e impusieron la obligación de adquirir y utilizar biodiésel. Sin embargo, las autoridades aduaneras son las encargadas de llevar a cabo la recaudación. Por lo tanto, la Comisión concluyó que el Organismo de Gestión posee, ejerce o está dotado de facultades gubernamentales.

⁽⁶⁾ Informe del Órgano de Apelación de la OMC, *Estados Unidos — Derechos antidumping y compensatorios definitivos sobre determinados productos procedentes de China*, WT/DS379/AB, 11 de marzo de 2011, apartado 317. Véase también el informe del Órgano de Apelación sobre Estados Unidos — Medidas en materia de derechos compensatorios sobre determinados productos procedentes de China, WT/DS437/AB/RW, adoptado el 16 de julio de 2019, apartado 5.96.

- (61) Por consiguiente, la Comisión concluyó que el marco jurídico antes mencionado otorga efectivamente al Organismo de Gestión el ejercicio de funciones gubernamentales con respecto al sector del biodiésel. Por tanto, la Comisión concluyó que el Organismo de Gestión actúa como organismo público en el sentido del artículo 2, letra b), del Reglamento de base, leído en relación con el artículo 3, punto 1, letra a), inciso i), del Reglamento de base y de conformidad con la correspondiente jurisprudencia de la OMC.
- (62) Por lo que respecta a la «transferencia directa de fondos» exigida, en la investigación se determinó que, tras recibir una factura de los productores de biodiésel junto con toda la documentación adecuada ⁽⁷⁾ y efectuar las verificaciones pertinentes, el Organismo de Gestión paga directamente el importe adeudado (es decir, la diferencia entre el precio de referencia del gasóleo y el precio de referencia del biodiésel) a los productores de biodiésel. La Comisión observó además que ni los poderes públicos de Indonesia ni los productores exportadores cuestionaron que el Organismo de Gestión efectuara pagos directos en efectivo o transferencias bancarias a los productores que vendían biodiésel a Pertamina y AKR para cubrir la diferencia entre el precio de referencia del gasóleo mineral pagado por Pertamina y AKR y el precio de referencia del biodiésel. Por lo tanto, la Comisión concluyó que las subvenciones efectuadas por el Organismo de Gestión equivalen a una «transferencia directa de fondos» en el sentido del artículo 3, punto 1, letra a), inciso i), del Reglamento de base.
- (63) A este respecto, debe rechazarse el argumento esgrimido por los poderes públicos de Indonesia de que los recursos financieros empleados por el Organismo de Gestión para pagar al productor de biodiésel procedían totalmente de fuentes privadas y que, por lo tanto, no había ninguna contribución financiera. De hecho, la Comisión observó que en el Reglamento de base, de conformidad con el Acuerdo SMC, no se tiene en cuenta el origen o la naturaleza (pública o privada) de los fondos transferidos por los poderes públicos. Más bien se entiende que la evaluación de la existencia de una contribución financiera implica la consideración de la naturaleza de la transacción a través de la cual un poder público transfiere algo de valor económico. En otras palabras, 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) ⁽⁸⁾. Una amplia gama de transacciones entra en el concepto de «contribución financiera» del artículo 1.1, letra a), punto 1. De conformidad con los incisos i) y ii) del artículo 1.1, letra a), punto 1, la contribución financiera puede efectuarse mediante una transferencia directa de fondos por parte de un poder público, o mediante la renuncia a los ingresos públicos que de otro modo se adeudarían ⁽⁹⁾. Como ya se ha explicado, el Organismo de Gestión, como organismo público, realizó una transferencia directa de fondos a los productores de biodiésel del OPPF, que se nutre de la recaudación obligatoria de las exacciones a la exportación y de la aceptación de las exportaciones por parte de los operadores públicos y privados, y por lo tanto cumplió plenamente con la definición de contribución financiera del Órgano de Apelación.
- (64) Además de lo anterior, la Comisión también observó que los fondos a disposición del OPPF se originan de la recaudación de las exacciones a la exportación y los impuestos a la exportación impuestos sobre el aceite de palma en bruto y sus derivados. Durante la inspección *in situ*, los poderes públicos de Indonesia explicaron que las autoridades aduaneras recaudan la exacción a la exportación antes de la exportación de las mercancías y, a pesar de su alegación de que se recauda exclusivamente con el fin de financiar el OPPF, no pudo demostrar que se recauda fuera de las cuentas específicas del presupuesto de los poderes públicos de Indonesia. A falta de pruebas que demuestren lo contrario, la Comisión concluyó que la exacción se recauda como parte del presupuesto general del Estado. 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 Organismo de Gestión. Por lo tanto, constituyen recursos públicos, independientemente de que formen parte integrante del presupuesto del Estado.
- (65) Por lo que se refiere al argumento esgrimido por los poderes públicos de Indonesia de que la transferencia de fondos del OPPF a los productores de biodiésel no otorga ningún beneficio a los beneficiarios, ya que los productores de biodiésel pagaron a la OPPF más de lo que recibieron, la Comisión observa lo siguiente. En primer lugar, las atribuciones del OPPF son más amplias que el apoyo a la industria del biodiésel. Más bien, el OPPF es una expresión de una política más amplia de los poderes públicos de Indonesia que abarca toda la cadena de valor del aceite de palma. Todos los exportadores de aceite de palma en bruto (y mercancías

⁽⁷⁾ De conformidad con el artículo 13 del Reglamento 26/2006 del Ministerio de Energía y Recursos Minerales, el productor de biodiésel debe adjuntar a la factura la siguiente documentación: i) una copia de la Decisión de la Dirección General de Nuevas Energías Renovables y Ahorro de Energía (EBTKE) en nombre del Ministerio, por la que se autoriza a la empresa a participar en la adquisición de biodiésel y en la asignación del volumen respectivo de biodiésel en función de la capacidad de los respectivos productores; ii) una copia del contrato de adquisición de biodiésel entre Pertamina y el productor de biodiésel pertinente; iii) un certificado firmado por Pertamina y el productor de biodiésel pertinente, con el sello del Gobierno de Indonesia y que incluya información sobre el lugar de entrega, el volumen y el tipo de biodiésel suministrado o distribuido, así como el importe de las tasas de transporte; y iv) una copia del acuerdo celebrado entre el Organismo de Gestión del OPPF y el productor de biodiésel pertinente.

⁽⁸⁾ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos — Derechos antidumping y compensatorios definitivos sobre determinados productos procedentes de China*, WT/DS379/AB/R, adoptado el 25 de marzo de 2011, DSR 2011:V, página 2869, apartados 284 y 309.

⁽⁹⁾ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos — Determinación definitiva en materia de derechos compensatorios con respecto a determinada madera blanda procedente del Canadá*, Recurso del Canadá al párrafo 5 del artículo 21 del ESD, WT/DS257/AB/RW, adoptado el 20 de diciembre de 2005, DSR 2005:XXIII, página 11357, apartado 52.

procesadas) de hecho pagan la exacción al fondo cuando su producto es exportado. El aceite de palma en bruto puede ser utilizado en una amplia variedad de aplicaciones, tales como el consumo de alimentos, los cosméticos y la industria química. Por lo tanto, las exacciones a la exportación recaudadas para el OPPF no están vinculadas exclusivamente a las transferencias de fondos a la industria del biodiésel y no pueden compensarse automáticamente.

- (66) En segundo lugar, y como ya se ha explicado en el considerando 64, los fondos utilizados por el Organismo de Gestión proceden en su totalidad del presupuesto general de los poderes públicos de Indonesia (que se asignan el OPPF). Las aduanas son las encargadas de recaudar la exacción a la exportación que se contabiliza en el presupuesto del Estado. Por lo tanto, los fondos utilizados no son equivalentes a los pagos voluntarios efectuados por los productores de biodiésel, que a continuación se utilizan en su totalidad en beneficio de los productores de biodiésel (sin ninguna discreción por parte de los productores de biodiésel, que no tienen voz ni voto sobre la forma en que se utiliza el OPPF). Los fondos son recaudados por los poderes públicos de Indonesia mediante exacciones a la exportación e impuestos a la exportación obligatorios, algunos pagados por los productores de biodiésel, por los productores de aceite de palma en bruto y por otros productores de productos de aceite de palma en bruto asociados. Los poderes públicos de Indonesia deciden entonces utilizar esos recursos en beneficio de los productores de biodiésel a través del OPPF.
- (67) La Comisión, asimismo, observó que en sus respuestas al cuestionario los productores exportadores indicaron que la mayoría del aceite de palma en bruto utilizado en la producción de biodiésel tiene origen local y, por lo tanto, no está sujeto ni a impuestos a la exportación ni a ninguna exacción a la exportación. Por consiguiente, la Comisión supuso que las exportaciones de aceite de palma en bruto por las cuales los productores exportadores (o, más precisamente, sus productores de aceite de palma en bruto conexos) pagaron impuestos a la exportación y exacciones a la exportación se referían a cadenas de valor distintas de la cadena de valor del biodiésel.
- (68) Por lo tanto, la Comisión concluyó que los impuestos y exacciones a la exportación recaudados por los poderes públicos de Indonesia no están vinculados a la industria del biodiésel como tal, por lo que se rechazó el argumento de los poderes públicos de Indonesia de que el OPPF no confiere ningún beneficio a los beneficiarios, ya que los productores de biodiésel pagaron al OPPF más de lo que recibieron. De hecho, contrariamente a la alegación de los poderes públicos de Indonesia, en el caso de la cadena de valor del biodiésel, los productores exportadores estaban en mejor situación en el sentido de que recibían del OPPF más de lo que habían pagado a este fondo.
- (69) Por todo ello, la Comisión concluyó que los 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 ⁽¹⁰⁾.

3.2.2.2. Beneficio

- (70) Por las razones que se exponen a continuación, la Comisión consideró que las transferencias directas efectuadas por el Organismo de Gestión confieren un beneficio a los productores exportadores.
- (71) De hecho, los 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 ⁽¹¹⁾. De no existir el régimen, los productores de biodiésel solo obtendrían el pago de Pertamina y AKR al precio del gasóleo mineral.
- (72) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión consideró que el dinero pagado por el Organismo de Gestión a los productores de biodiésel por el biodiésel vendido a fin de cubrir la diferencia entre el precio de referencia del gasóleo pagado por Pertamina y el precio de referencia del biodiésel constituye un beneficio a su favor en el sentido del artículo 3, punto 2, del Reglamento de base.

⁽¹⁰⁾ Véanse los informes del Órgano de Apelación sobre *Canadá — Determinadas medidas que afectan al sector de generación de energía renovable y Canadá — Medidas relativas al programa de tarifas reguladas*, WT/DS412/AB/R y WT/DS426/AB/R, adoptados el 24 de mayo de 2013, DSR 2013:I, página 7, apartados 5.119 y 5.120.

⁽¹¹⁾ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos — Subvenciones al algodón americano (Upland)*, WT/DS267/R, Add.1 a Add.3 y Corr.1, adoptado el 21 de marzo de 2005, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS267/AB/R, DSR 2005:II, página 299, apartado 7.1116.

3.2.2.3. Especificidad

- (73) En primer lugar, la Comisión observó 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. Esta limitación emana directamente de la legislación aplicable. Primero, 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. En su preámbulo 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».
- (74) 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; c. la renovación de las plantaciones de palmera aceitera; y e. las instalaciones e infraestructuras de plantaciones de palmera aceitera».
- (75) Por consiguiente, la Comisión concluyó que el OPPF es específico de jure de conformidad con el artículo 4, apartado 2, letra a), del Reglamento de base, ya que la legislación en virtud de la cual opera la autoridad otorgante 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.
- (76) En cualquier caso, incluso si no hubiera ninguna especificidad *de jure*, la Comisión consideró que los poderes públicos de Indonesia ordenan al Organismo de Gestión que solo apoye *de facto* a la industria del biodiésel. Las pruebas recopiladas durante la investigación, y mencionadas en el considerando 122, indican de hecho que la mayor parte del dinero pagado por el Organismo de Gestión se dedica a pagar a los productores de biodiésel la diferencia entre el MOPS y el precio de referencia del biodiésel.
- (77) Por lo tanto, la Comisión consideró que los poderes públicos de Indonesia gestionan el OPPF de tal manera que lo hace específico de facto. De conformidad con el artículo 4, apartado 2, letra c), del Reglamento de base, una subvención puede ser específica de facto si se cumplen determinados criterios, como la «utilización de un programa de subvenciones por un número limitado de determinadas empresas, la utilización predominante por determinadas empresas, la concesión de cantidades desproporcionadamente elevadas de subvenciones a determinadas empresas y la forma en que la autoridad otorgante haya ejercido facultades discrecionales en la decisión de conceder una subvención». En este caso, la Comisión observó que el comportamiento del OPPF se ajusta perfectamente a dicha enumeración. En particular, como se explica anteriormente, el fondo es utilizado predominantemente por la industria del biodiésel y la autoridad otorgante ejerce su facultad discrecional para hacerlo.
- (78) Esta conclusión también está en consonancia con la jurisprudencia de la OMC. En el asunto CE y determinados Estados miembros — Grandes aeronaves civiles, el Grupo Especial explicó que «Una de las acepciones corrientes del término “predominant” (“predominante”) es “constituting the main or strongest element; prevailing” (“que constituye el elemento principal o de mayor peso; prevaleciente”). Por consiguiente puede entenderse por utilización predominante {de un programa de subvenciones} por determinadas empresas una situación en la que un programa de subvenciones es utilizado principalmente, o en su mayor parte, por determinadas empresas»⁽¹²⁾. En dicha decisión, el Grupo Especial también explica que «cuando un programa de subvenciones se aplique en una economía con un número escaso de ramas de producción, cabe que el hecho de que esas ramas de producción hayan podido ser las principales beneficiarias del programa no demuestre necesariamente una “utilización predominante”, y que la utilización del programa de subvenciones por ellas sea simplemente consecuencia de la limitada diversificación de las actividades económicas dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante. En cambio, el hecho de que ese mismo programa de subvenciones, en el marco de una economía muy diversificada, sea utilizado principalmente, o en su mayor parte, por un número limitado de ramas de producción indicaría normalmente una “utilización predominante”»⁽¹³⁾. En el caso que nos ocupa, la subvención únicamente está a disposición de la cadena de valor del aceite de palma, pero dentro de esa industria para una amplia gama de aplicaciones. Sin embargo, si se aplica el razonamiento del Grupo Especial a los hechos de este caso, la Comisión consideró que el hecho de que la mayor parte del OPPF se utilice para financiar los pagos de biodiésel puede calificarse de «utilización predominante», tal como se define anteriormente, ya que la industria del biodiésel es la principal beneficiaria. La Comisión observa además que la industria del biodiésel es una de las muchas industrias de una economía diversificada⁽¹⁴⁾ y que el OPPF ha apoyado casi exclusivamente a la industria del biodiésel desde su creación.

⁽¹²⁾ WT/DS316/R, de 30 de junio de 2010, *Comunidades Europeas y determinados Estados miembros — Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles*, apartado 7.494.

⁽¹³⁾ WT/DS316/R, de 30 de junio de 2010, *Comunidades Europeas y determinados Estados miembros — Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles*, apartado 7.495.

⁽¹⁴⁾ Según datos recientes del Banco Central de Indonesia, ninguna actividad económica representa más del 20 % del PIB indonesio. Fuente: <https://www.bi.go.id/en/iru/economic-data/real-sector/Contents/Default.aspx>, consultado el 17 de julio de 2019.

- (79) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión concluyó, por lo tanto, que el conjunto de medidas de los poderes públicos de Indonesia estaba destinado a beneficiar a la industria nacional del biodiésel. Además de ser específicos de jure de conformidad con el artículo 4, apartado 2, letra a), del Reglamento de base también lo son de facto de conformidad con el artículo 4, apartado 2, letra c), del Reglamento de base.

3.2.3. Conclusión

- (80) La Comisión constató provisionalmente que, por medio de un conjunto de medidas, los poderes públicos de Indonesia apoyaron a la industria del biodiésel mediante la transferencia directa de fondos a la industria del biodiésel, incluso mediante la transferencia de fondos a través del Fondo de ayudas al biodiésel. Los poderes públicos de Indonesia otorgaron un beneficio a los beneficiarios que es específico, lo que constituye una subvención sujeta a medidas compensatorias.

3.2.4. Cálculo del importe de la subvención

- (81) De conformidad con el artículo 5 del Reglamento de base, la Comisión calculó el importe de la subvención sujeta a medidas compensatorias para cada productor exportador en términos del beneficio obtenido por el beneficiario durante el período de investigación. La Comisión evaluó el beneficio como el importe total de la subvención recibida del OPPF durante el período de investigación. De conformidad con el artículo 7, apartado 2, del Reglamento de base, la Comisión asignó esos importes de subvención sobre el volumen de negocios total generado por las ventas de biodiésel de los productores exportadores durante el período de investigación.
- (82) El porcentaje de la subvención establecido provisionalmente con respecto a este conjunto de medidas durante el período de investigación para los productores exportadores incluidos asciende a:

Empresa	Porcentaje de la subvención
PT Ciliandra Perkasa	7,91 %
PT Intibenua Perkasatama y PT Musim Mas (Grupo Musim Mas)	11,83 %
PT Pelita Agung Agrindustri y PT Permata Hijau Palm Oleo (Grupo Permata)	12,76 %
PT Wilmar Nabati Indonesia y PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Grupo Wilmar)	12,23 %

3.3. Ayuda de los poderes públicos a la industria del biodiésel, por ejemplo mediante el suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada

3.3.1. La denuncia y el régimen de subvenciones

- (83) En la denuncia se alegó que los precios del aceite de palma en bruto están distorsionados en Indonesia debido a la intervención de los poderes públicos del país. En concreto, en la denuncia se indicó que los poderes públicos de Indonesia habían aplicado una política que imponía impuestos a la exportación elevados al aceite de palma en bruto. El aceite de palma en bruto es la principal materia prima utilizada para la producción de biodiésel en Indonesia y supone alrededor del 85 % de los costes totales de producción del biodiésel. Según el denunciante, al hacerlo, los poderes públicos de Indonesia se aseguran de que el precio de las materias primas para la producción de biodiésel siga siendo significativamente más bajo que los precios mundiales, en beneficio de los productores indonesios de biodiésel.
- (84) Además, según la denuncia, los poderes públicos de Indonesia introdujeron en mayo de 2015 una exacción a la exportación de 50 USD por tonelada de aceite de palma en bruto y menor en los productos derivados del aceite de palma procesado; la tasa específica depende del producto.
- (85) El denunciante alegó que, al imponer impuestos a la exportación y exacciones a la exportación elevados al aceite de palma en bruto, los poderes públicos de Indonesia ejercen un efecto deprimente en el precio interior del aceite de palma en Indonesia, lo que confiere un beneficio perceptible a los productores de biodiésel. También alientan a los productores privados de aceite de palma en bruto a vender sus productos a los productores de biodiésel de Indonesia. Por consiguiente, el denunciante alega que los poderes públicos de Indonesia encomiendan u ordenan a los productores indonesios de aceite de palma que proporcionen aceite de palma en bruto a los productores de biodiésel a cambio de una remuneración inferior a la adecuada.
- (86) La investigación mostró que, además, los poderes públicos de Indonesia imponen tanto un impuesto a la exportación como una exacción a la exportación sobre el aceite de palma en bruto.

- (87) El impuesto a la exportación se aplicó por primera vez en 1994. Desde su introducción, ha sido modificado varias veces. En la última versión (Decreto n.º 140/PMK.010/2016), el impuesto a la exportación consiste en un régimen arancelario progresivo sobre el aceite de palma en bruto, así como sobre otros veintidós productos, incluido el biodiésel (al que se le aplica una tasa menor que al aceite de palma en bruto). Los exportadores indonesios pagan un impuesto variable vinculado al precio de referencia de los poderes públicos de Indonesia para las exportaciones de aceite de palma en bruto. De forma que, cuando el precio de exportación de referencia de los poderes públicos de Indonesia aumenta, también lo hace la tarifa de exportación.
- (88) Cuando el precio de referencia es inferior a 750 USD por tonelada, el tipo impositivo de exportación aplicable es 0 %. Durante el período de investigación, el precio del aceite de palma en bruto se mantuvo por debajo del umbral de 750 USD y, por tanto, no se pagó ningún impuesto de exportación.
- (89) Además del impuesto de exportación, durante el período de investigación los poderes públicos de Indonesia impusieron una exacción a la exportación sobre el aceite de palma en bruto y a los productos transformados. Durante el período de investigación, la exacción a la exportación se fijó en 50 USD por tonelada para el aceite de palma en bruto y en 20 USD por tonelada para el biodiésel.
- (90) Además del impuesto y la exacción a exportación sobre el aceite de palma en bruto y los productos transformados, los poderes públicos de Indonesia también intervienen en el mercado del aceite de palma en bruto controlando de facto, a través de la empresa pública PTPN, los precios del aceite de palma en bruto en el mercado interior, garantizando que el aceite de palma en bruto se venda a un nivel artificialmente bajo. Por otra parte, los poderes públicos de Indonesia conceden subvenciones a los productores de aceite de palma en bruto para asegurarse de que cumplen la política de suministrar aceite de palma en bruto a precios artificialmente bajos.

3.3.2. Aplicación de lo dispuesto en el artículo 28, apartado 1, del Reglamento de base

- (91) La Comisión comunicó a los poderes públicos de Indonesia que, a la hora de examinar la existencia y el alcance de la supuesta ayuda concedida a la industria del biodiésel, por ejemplo mediante el suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada, podría tener que recurrir a la posibilidad contemplada en el artículo 28, apartado 1, del Reglamento de base de utilizar los datos disponibles.
- (92) Al inicio, la Comisión solicitó a los poderes públicos de Indonesia que remitieran el apéndice B adjunto al cuestionario antisubvención (cuestionario para los proveedores de aceite de palma) a todos los productores y distribuidores de aceite de palma que hubieran suministrado aceite de palma a los productores exportadores. El apéndice B consistía en un documento de Word («Apéndice B_Proveedor de insumos de aceite de palma») y un archivo Excel («Minicuestionario destinado a los proveedores»). A raíz de una solicitud de los poderes públicos de Indonesia, dado el importante número de empresas que proporcionan el principal insumo para el producto afectado, en aras de una buena cooperación y a fin de recoger al menos algunos datos pertinentes para la investigación, la Comisión, mediante correo electrónico de 7 de enero de 2019, acordó limitar el alcance de su solicitud para que los poderes públicos de Indonesia remitieran el apéndice B y el minicuestionario a los diez mayores proveedores de aceite de palma en bruto en términos de volumen por productor exportador.
- (93) La Comisión, en su carta de deficiencias a los poderes públicos de Indonesia de 1 de marzo de 2019, tomó nota de que no había recibido ninguna respuesta al apéndice B del cuestionario de los proveedores de aceite de palma de PT Musim Mas, PT Intibenua Perkasatama, PT Pelita Agung Agrindustri y PT Permata Hijau Palm Oleo. En particular, la Comisión subrayó que no había recibido respuesta ni siquiera de los proveedores públicos de aceite de palma en bruto, incluido PTPN. Otros proveedores de aceite de palma en bruto, incluidos los vinculados a los productores exportadores, cumplieron con esa solicitud.
- (94) En la respuesta a la carta de deficiencias, los poderes públicos de Indonesia declararon que habían cumplido su obligación de remitir el apéndice B y los minicuestionarios a los proveedores indonesios de aceite de palma en bruto pertinentes. Como prueba, los poderes públicos de Indonesia presentaron el registro postal que mostraba los recibos de entrega a los proveedores indonesios de aceite de palma en bruto pertinentes. No se proporcionó ninguna otra prueba de los intentos de los poderes públicos de Indonesia de ponerse en contacto con estos proveedores, en especial con PTPN. Se proporcionó una explicación similar durante la inspección *in situ* a los poderes públicos de Indonesia. Independientemente de lo anterior, PTPN nunca presentó a la Comisión un apéndice B debidamente cumplimentado.
- (95) Por consiguiente, con 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.
- (96) 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.

- (97) Los poderes públicos de Indonesia alegaron que habían proporcionado datos agregados relativos a PTPN, que también incluirían los datos solicitados en el apéndice B del cuestionario. 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 apéndice B del cuestionario, 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.
- (98) Tras recibir la carta en la que se informaba a los poderes públicos de Indonesia de la posible aplicación del artículo 28 del Reglamento de base, estos contestaron 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.
- (99) Ante la ausencia de información en contrario enviada por los poderes públicos de Argentina, la Comisión, para establecer las conclusiones relativas a estos aspectos de la investigación, se basó en parte en los datos disponibles, de conformidad con el artículo 28 del Reglamento de base.

3.3.3. Análisis

- (100) A fin de establecer la existencia de una subvención sujeta a medidas compensatorias, deben darse los tres elementos siguientes: a) una contribución financiera o un sostenimiento de los ingresos o de los precios; b) un beneficio; y c) especificidad (artículo 3 del Reglamento de base) ⁽¹⁵⁾.
- (101) Respecto al primer elemento, la Comisión analizó si el conjunto de medidas adoptadas por los poderes públicos de Indonesia había dado lugar a una contribución financiera en forma de suministro de aceite de palma en bruto por parte de dichos poderes a cambio de una remuneración inferior a la adecuada a los productores exportadores de biodiésel de Indonesia, con arreglo al artículo 3, punto 1, letra a), del Reglamento de base, o si el conjunto de medidas adoptadas por los poderes públicos de Indonesia entraba en la categoría de sostenimiento de los ingresos o de los precios de la industria del biodiésel, con arreglo al artículo 3, punto 1, letra b), de dicho Reglamento.

3.3.3.1. Contribución financiera

- (102) Al inicio, la Comisión observó que todos los productores exportadores compraban aceite de palma en bruto en el mercado interno a empresas tanto vinculadas como no vinculadas para transformarlo en aceite de palma desodorizado refinado y blanqueado y, posteriormente, en biodiésel.
- (103) En el artículo 3, punto 1, letra a), inciso iv), segundo guion, del Reglamento de base se establece que existe una contribución financiera cuando los poderes públicos: «encomienden a una entidad privada una o más de las funciones descritas en los incisos i), ii) y iii) que normalmente incumbirían a los poderes públicos, y la práctica no difiera realmente de las prácticas normalmente seguidas por ellos». El tipo de funciones descrito en el artículo 3, punto 1, letra a), inciso iii), del Reglamento de base existe cuando «los poderes públicos proporcionen bienes o servicios que no sean de infraestructura general, o cuando compren bienes». Estas disposiciones reflejan el artículo 1.1, letra a), punto 1, incisos iii) y iv), del Acuerdo SMC, y deben interpretarse y aplicarse a la luz de la jurisprudencia pertinente de la OMC.
- (104) El Grupo Especial de la OMC del asunto Estados Unidos — Limitaciones de las exportaciones ⁽¹⁶⁾ consideró que de las acepciones corrientes de los términos «encomendar» y «ordenar» en el artículo 1.1, letra a), punto 1, inciso iv), del Acuerdo SMC, se desprende que la acción del gobierno debe incluir una noción de delegación (en lo relativo a encomendar) o de mando (en lo referente a ordenar). Dicho grupo rechazó el «argumento de causa-efecto» de los Estados Unidos y pidió una acción explícita y afirmativa de delegación o de mando.

⁽¹⁵⁾ Puede consultarse un análisis similar en el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/387 de la Comisión, de 17 de marzo de 2016, por el que se establece un derecho compensatorio definitivo sobre las importaciones de tubos de hierro de fundición maleable (también conocida como fundición de grafito esférico) originarios de la India (DO L 73 de 18.3.2016, p. 1).

⁽¹⁶⁾ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos — Limitaciones de las exportaciones* (WT/DS194/R), distribuido el 29 de junio de 2001, apartado 8.29.

- (105) No obstante, en un asunto posterior ⁽¹⁷⁾, el Órgano de Apelación defendió que la sustitución de los términos «encomendar» y «ordenar» por «delegar» y «mandar» era una norma excesivamente rígida. Según dicho órgano, un gobierno «encomienda» cuando otorga responsabilidad a una entidad privada y «ordena» cuando ejerce su autoridad sobre una entidad privada.
- (106) En ambos casos, el gobierno recurre a una entidad privada para que, en su nombre, efectúe la contribución financiera y «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». Al mismo tiempo, el artículo 1.1, letra a), punto 1, inciso iv), del Acuerdo SMC no permite a los miembros imponer medidas compensatorias a productos «cuando un gobierno se limite a ejercer sus facultades generales de reglamentación» o cuando la intervención gubernamental pueda 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». Más bien, la encomienda y la orden implican por parte del gobierno «una función más activa que los meros actos de aliento».
- (107) Por otro lado, la OMC no consideró que «dejar librado algo a la discrecionalidad de la entidad privada esté necesariamente en contradicción con el hecho de que se encomiende u ordene algo a esa entidad privada [...]» ⁽¹⁸⁾. Si bien pueden existir casos en que el margen de discrecionalidad que se deje a la entidad privada sea tal que resulte imposible concluir adecuadamente que se ha encomendado u ordenado a esa entidad privada (que lleve a cabo una tarea determinada), esta es una cuestión relativa a los hechos y a las pruebas que debe abordarse caso por caso».
- (108) En consonancia con las resoluciones de la OMC, no todas las medidas gubernamentales que pueden reportar beneficios alcanzan el nivel de una contribución financiera a tenor del artículo 3 del Reglamento de base y del artículo 1.1, letra a), del Acuerdo SMC. Deben existir pruebas de que hay una política o programa gubernamental de fomento de la industria investigada (en este caso concreto, la industria del biodiésel/bicombustible) que ejerce su autoridad sobre entidades públicas o privadas o les asigna responsabilidades (en este caso, 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 a la industria del biodiésel.
- (109) En resumen, las resoluciones pertinentes de la OMC establecen lo siguiente:
- i) La determinación de si existe una «contribución financiera» con arreglo al artículo 1.1, letra a), punto 1, del Acuerdo SMC debe basarse en la *naturaleza* de la acción de los poderes públicos, más que en los *efectos* o los *resultados* de dicha acción ⁽¹⁹⁾. Dicho de otra forma, es bien sabido que los poderes públicos intervienen en el mercado como *reguladores* y, al hacerlo, producen *efectos* en el mercado y en sus operadores. Así, por ejemplo, unos poderes públicos pueden imponer de manera legítima derechos de exportación para generar ingresos cuando hay un producto básico muy competitivo en los mercados internacionales. Por el contrario, la 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».
 - ii) Tanto «encomendar» como «ordenar» implicarían una acción explícita y afirmativa dirigida a un destinatario determinado en relación con una tarea u obligación particular, creando una situación muy distinta de la que se produce cuando los poderes públicos intervienen 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. En última instancia, la cuestión fundamental que subyace a los conceptos de encomendar y ordenar es si la conducta en cuestión, a saber, la contribución financiera en forma de suministro de bienes a cambio de una remuneración inferior a la adecuada, puede atribuirse a los poderes públicos o a la libre elección de los operadores privados a la vista de consideraciones del mercado, como las obligaciones reglamentarias ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁷⁾ WT/DS296/AB/R, de 27 de junio de 2005, *Estados Unidos — Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los semiconductores para memorias dinámicas de acceso aleatorio (DRAM) procedentes de Corea*, apartados 110 y 111. En WT/DS299/R, de 17 de junio de 2005, *Comunidades Europeas — Medidas compensatorias sobre las microplaquetas para memorias dinámicas de acceso aleatorio procedentes de Corea*, apartado 7.25, se adopta una postura similar.

⁽¹⁸⁾ WT/DS296/AB/R, de 27 de junio de 2005, *Estados Unidos — Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los semiconductores para memorias dinámicas de acceso aleatorio (DRAM) procedentes de Corea*, apartado 7.38.

⁽¹⁹⁾ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos — Limitaciones de las exportaciones (WT/DS194/R)*, distribuido el 29 de junio de 2001, apartados 8.33 a 8.34.

⁽²⁰⁾ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos — Limitaciones de las exportaciones*, apartados 8.29 a 8.31.

- iii) El artículo 1.1, letra a), punto 1, inciso iv), del Acuerdo SMC es, en esencia, una disposición antielusión y, por tanto, para llegar a una conclusión de encomienda u orden, es necesario que los poderes públicos asignen responsabilidad a una entidad privada o ejerzan su autoridad sobre una entidad privada para efectuar una contribución financiera. 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 ⁽²¹⁾. Pero lo probable es que los poderes públicos tengan otros medios a su disposición para ejercer su autoridad sobre una entidad privada, algunos de los cuales pueden ser «más sutiles» que un acto de mando o pueden no entrañar el mismo grado de coerción ⁽²²⁾.
- iv) Debe haber «un vínculo demostrable» entre el acto gubernamental y la conducta de la entidad privada ⁽²³⁾. No hay motivo para que un caso de encomienda u orden gubernamental no deba basarse en pruebas circunstanciales (como actos implícitos e informales de delegación o de mando), siempre que esos elementos de prueba sean probatorios y convincentes ⁽²⁴⁾. A este respecto, las pruebas de la intención de los poderes públicos de apoyar a la industria transformadora (por ejemplo, mediante políticas públicas, decisiones u otras acciones gubernamentales) o la existencia de otras medidas gubernamentales que garanticen un resultado particular en el mercado (por ejemplo, una limitación de las exportaciones junto con una medida gubernamental que impida a los operadores sujetos a esa limitación almacenar sus productos) pueden ser pertinentes para determinar la existencia de una «contribución financiera» con arreglo al artículo 1.1, letra a), punto 1, inciso iv), del Acuerdo SMC [en particular, como una manera indirecta de los poderes públicos de suministrar bienes, como se establece en el inciso iii)]. En algunas circunstancias, una «orientación» de unos poderes públicos *puede* constituir una orden ⁽²⁵⁾. La presencia de *efectos* concretos en el mercado (como la reducción de precios) también puede ser un factor a tener en cuenta junto con todas las pruebas disponibles, incluida la posibilidad de anticiparse a esos efectos en un contexto particular. Por último, según las circunstancias, una entidad privada puede decidir no llevar a cabo una función que se le ha encomendado u ordenado realizar, a pesar de las consecuencias negativas que ello pueda acarrear. Sin embargo, esto no significa por sí mismo que no se haya impartido una encomienda u orden ⁽²⁶⁾ a la entidad privada.
- (110) En consonancia con la jurisprudencia mencionada, la Comisión ha examinado con gran minuciosidad la naturaleza de la intervención de los poderes públicos de Indonesia (¿implica la intervención de dichos poderes públicos la encomienda u orden a los productores de aceite de palma en bruto?), la naturaleza de los organismos a los que se encomienda la función (¿son los productores de aceite de palma en bruto entidades privadas a tenor del artículo 3, punto 1, letra a), inciso iv), del Reglamento de base?) y la acción de los organismos a los que se encomienda u ordena la función (¿suministraron los productores de aceite de palma en bruto a los que se encomienda u ordena la función aceite de palma en bruto a la industria del biodiésel de Indonesia a cambio de una remuneración inferior a la adecuada y actuaron, por tanto, en nombre de los poderes públicos de ese país?). Además, la Comisión ha verificado si la función llevada a cabo normalmente incumbiría a los poderes públicos (¿constituye una actividad gubernamental normal el suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada a los productores de biodiésel en Indonesia?) y si dicha función no difiere, en sentido real, de las prácticas seguidas normalmente por los poderes públicos (¿difiere, en sentido real, de lo que habrían hecho los propios poderes públicos el suministro efectivo de aceite de palma en bruto por parte de los productores?).
- 3.3.3.2. Encomienda u orden a los productores de aceite de palma en bruto por los poderes públicos de Indonesia
- (111) A la vista de la jurisprudencia de la OMC mencionada en los considerandos 104 a 109, la Comisión ha analizado en primer lugar si el apoyo de los poderes públicos de Indonesia a la industria del biodiésel de ese país constituye, efectivamente, el objetivo de una política gubernamental y no un mero «efecto indirecto» del ejercicio de competencias reguladoras generales. La investigación ha examinado, en particular, si las distorsiones de precios constatadas formaban parte de los objetivos gubernamentales o si los precios más bajos del aceite de palma en bruto eran más bien una consecuencia «involuntaria» de la regulación gubernamental general.
- (112) La ayuda a la industria del biodiésel se logra a través de una serie de medidas, y 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.
- (113) Los poderes públicos de Indonesia introdujeron por primera vez el sistema de impuestos a la exportación sobre el aceite de palma en bruto en 1994 y, desde entonces, ha experimentado varios cambios significativos.

⁽²¹⁾ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos — DRAM (WT/DS296/AB/R)*, distribuido el 27 de junio de 2005, apartado 116.

⁽²²⁾ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos — DRAM*, apartado 115.

⁽²³⁾ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos — DRAMS*, apartado 112.

⁽²⁴⁾ Véase el Informe del Grupo Especial, *Corea — Embarcaciones comerciales (WT/DS273/R)*, distribuido el 7 de mayo de 2005, apartado 7.373.

⁽²⁵⁾ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos — DRAM (WT/DS296/A/R)*, apartado 114.

⁽²⁶⁾ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos — DRAM (WT/DS296/A/R)*, apartado 124.

- (114) Originalmente, el propósito del impuesto a la exportación era asegurar la demanda local y la estabilidad de los precios del aceite de cocina. En el Reglamento 128/PMK.011/2011, el objetivo era proteger la oferta nacional de aceite de cocina y desarrollar las industrias manufactureras en fases posteriores. En la legislación se establecía específicamente lo siguiente: «en el contexto del apoyo a los esfuerzos de la industria del aceite de palma para aumentar el valor añadido en fases posteriores, es necesario reestructurar el arancel de derechos de exportación».
- (115) El sistema de impuestos a la exportación de Indonesia ha experimentado varios cambios desde 1994, incluidos cambios en el precio mínimo del aceite de palma en bruto para el cual el impuesto a la exportación estaría activo, alteraciones en la tasa y cambios en la forma en que se calcula la tasa, desde un porcentaje de los precios de venta hasta una cantidad nominal. De hecho, el impuesto a la exportación fue introducido originalmente por el Decreto 439/KMK.017/1994 del Ministerio de Hacienda. En julio de 1997, por el Decreto n.º 300/KMK.01/1997 se cambió la metodología de cálculo del impuesto a la exportación y las exportaciones de aceite de palma en bruto estaban sujetas a un impuesto que oscilaba entre el 7,5 % y el 22,5 %, en función del precio de referencia de los poderes públicos de Indonesia. En septiembre de 2007, la metodología de cálculo del impuesto a la exportación se revisó nuevamente mediante el Decreto n.º 94/PMK.011/2007 y el Decreto n.º 128/PMK.011/2011. En el último Reglamento n.º 13/2017, aplicable durante el período de investigación, el Ministerio de Hacienda define un arancel progresivo de impuestos a la exportación que va desde 0 USD/tonelada —cuando el precio internacional del aceite de palma en bruto sea inferior a 750 USD— hasta 200 USD/tonelada cuando el precio del aceite de palma en bruto es superior a 1 250 USD.
- (116) Durante el período de investigación, y de conformidad con el Decreto n.º 13/2017, los impuestos a la exportación sobre el aceite de palma en bruto y otros productos de aceite de palma se expresan en dólares estadounidenses (USD) en lugar de un porcentaje del precio. Además, el impuesto a la exportación de Indonesia entrará en vigor cuando el precio de referencia de los poderes públicos supere un cierto nivel de precios. Por lo tanto, y tal como presentaron los poderes públicos de Indonesia, en el contexto de la investigación de los Estados Unidos ⁽²⁷⁾, «unos 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 ⁽²⁸⁾. De acuerdo con la legislación aplicable durante el periodo de investigación, la tasa del impuesto a la exportación aplicable al aceite de palma en bruto fue la siguiente:

Cuadro 1

Impuestos a la exportación sobre el aceite de palma en bruto

Rango de precios (USD)	Sistema nuevo USD/t
< 750	0
750-800	3
800-850	18
850-900	33
900-950	52
950-1 000	74
1 000-1 050	93
1 050-1 100	116
1 100-1 150	144
1 150-1 200	166
1 200-1 250	183
> 1 250	200

Fuente: La denuncia

⁽²⁷⁾ US Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination of the Countervailing duty Investigation of Biodiesel from the Republic of Indonesia (Memorando de decisión de Estados Unidos para la resolución preliminar afirmativa de la investigación en materia de derechos compensatorios sobre biodiésel de la República de Indonesia) de 21 de agosto de 2017, investigación C-560-831, p. 15, nota a pie de página 95.

⁽²⁸⁾ Véase idem, para una conclusión similar, p. 15.

- (117) Como se ha explicado anteriormente, en 2015 los poderes públicos de Indonesia también introdujeron una exacción a la exportación sobre aceite de palma en bruto y sus derivados. Durante el período de investigación, el tipo de la exacción a la exportación fue de 50 USD por tonelada de aceite de palma en bruto y de 30 USD por tonelada de productos refinados. La introducción de la exacción a la exportación coincidió con un período en el que los precios indonesios eran casi idénticos a los precios mundiales. La introducción de la exacción a la exportación permite a los productores de biodiésel comprar aceite de palma en bruto a precios más bajos de los que estarían disponibles de otro modo. De hecho, el consumo interno aumentó significativamente en 2016 en comparación con 2015 (véase el cuadro 2).
- (118) Varios documentos ponen de manifiesto que los poderes públicos de Indonesia han perseguido de manera explícita como un objetivo estratégico el apoyo a la industria del biodiésel y su desarrollo, en particular tratando de reducir el precio de los insumos (aceite de palma en bruto) en el mercado interno y aportando así una contribución financiera a los productores de biodiésel.
- (119) A este respecto, los poderes públicos de Indonesia hicieron declaraciones públicas en las que indicaban que el apoyo a la industria del biodiésel es efectivamente el objetivo, o uno de los principales objetivos, del sistema de impuestos a la exportación. La Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales de Indonesia ha explicado públicamente que «el objetivo de los derechos de exportación es garantizar la disponibilidad de materias primas y estimular el crecimiento de la industria nacional del aceite de palma»⁽²⁹⁾. Por lo tanto, la Comisión tomó nota de que el sistema de impuestos a la exportación se concibió y promulgó precisamente para apoyar a las industrias transformadoras que utilizan aceite de palma, de las que la fabricación de biodiésel forma parte integrante.
- (120) Esta conclusión también se ve apoyada por otras fuentes públicas, que han analizado el sistema de impuestos a la exportación establecido por los poderes públicos de Indonesia. Por ejemplo, la OMC, en su último examen de la política comercial de Indonesia, llegó a la conclusión de que «los objetivos políticos relativos a los impuestos a la exportación de productos básicos incluyen la estabilización de los precios, el fomento del desarrollo de instalaciones de elaboración en las fases posteriores y la reducción de la tasa de agotamiento de los recursos no renovables en la minería». En su informe, la OMC señaló además que «según las autoridades [de los poderes públicos de Indonesia], los impuestos a la exportación de productos básicos primarios pueden utilizarse para reducir el precio interno de los productos primarios a fin de garantizar el suministro de insumos intermedios a precios inferiores a los del mercado mundial para las industrias de transformación nacionales. De esta manera, los impuestos a la exportación constituyen un incentivo para el desarrollo de las industrias manufactureras o de transformación nacionales con exportaciones de mayor valor añadido».
- (121) La OCDE también llegó a la misma conclusión en su informe de 2010 sobre el impacto económico de las restricciones a la exportación de materias primas, en el que concluyó que «los impuestos a la exportación de aceite de palma se impusieron en Indonesia y Malasia para apoyar el desarrollo de las industrias del biodiésel y del aceite de cocina» y que «Indonesia y Tailandia también utilizaron los impuestos a la exportación para reducir el precio interno del aceite de palma y del arroz, respectivamente»⁽³⁰⁾.
- (122) Por lo que se refiere a la exacción a la exportación, tal como se explica en los considerandos 64 a 65, los poderes públicos de Indonesia, sin poder aportar ninguna prueba en apoyo de esta alegación, explicaron que se percibe para financiar el OPPF. No obstante, la Comisión consideró que se trata, en esencia, de un mecanismo de apoyo a la industria del biodiésel. Aunque las atribuciones del OPPF son más amplias que el mero apoyo a la industria del biodiésel, como se explica en el considerando 77, la Comisión encontró pruebas de que, de hecho, esta era la principal actividad del OPPF durante el período de investigación: la gran mayoría del dinero del OPPF se utilizó de hecho para apoyar a la industria del biodiésel.
- (123) Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, la Comisión consideró que el objetivo del sistema de restricciones a la exportación establecido por los poderes públicos de Indonesia es efectivamente apoyar directa e indirectamente a la industria del biodiésel y que esto no es simplemente un «efecto secundario» del ejercicio de la potestad normativa general. Lejos de ser una medida reguladora con fines de ingresos públicos, 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⁽³¹⁾.
- (124) Además del sistema de restricción de las exportaciones establecido por los poderes públicos de Indonesia, estos intervienen de nuevo en el mercado para controlar de facto los precios del aceite de palma en bruto a través de la empresa pública PTPN.
- (125) Los poderes públicos de Indonesia alegan que PTPN actúa como un operador racional del mercado al vender aceite de palma en bruto en el mercado interior y que operaba de forma independiente en el mercado. Sin embargo, las pruebas de que dispone la Comisión muestran que PTPN actúa bajo la fuerte influencia de los poderes públicos de Indonesia al vender aceite de palma en bruto en el mercado interior, actuando de facto como fijador de precios.

⁽²⁹⁾ *Customs and Excise News Magazine*, Tomo 47, n.º 9, septiembre de 2015.

⁽³⁰⁾ *Export taxes and other restrictions on raw material and their limitation through free trade agreements: Impact on developing countries* (Impuestos a la exportación y otras restricciones sobre las materias primas y su limitación a través de acuerdos de libre comercio: repercusión sobre los países en desarrollo), 2016.

⁽³¹⁾ Asimismo, véase la sentencia del Tribunal General de 10 de abril de 2019, T-300/16, Jindal Saw, ECLI:EU:T:2019:235, apartado 117.

- (126) Como observación preliminar, al igual que ya se ha explicado en los considerandos 93 a 96, la Comisión señaló que PTPN no cooperó con la investigación y no presentó la información solicitada. No obstante, durante la inspección *in situ* a los poderes públicos de Indonesia, estuvieron presentes representantes de PTPN. En esa ocasión, tanto la propia PTPN como los poderes públicos de Indonesia dieron algunas explicaciones sobre el funcionamiento de PTPN, aunque sin proporcionar ninguna prueba en apoyo de sus alegaciones. Por lo tanto, la Comisión basó su análisis en los datos disponibles.
- (127) La Comisión solicitó información sobre la propiedad estatal y sobre los indicios formales del control gubernamental en PTPN. También analizó si el control se había ejercido de manera significativa. Con este fin, la Comisión tuvo que basarse parcialmente en los datos disponibles debido a la negativa de los poderes públicos de Indonesia y de PTPN a proporcionar pruebas sobre el proceso de toma de decisiones dentro de las estructuras de PTPN.
- (128) PTPN es un grupo de empresas públicas en su totalidad que produce diferentes productos básicos, incluido el aceite de palma en bruto. Además, la Comisión constató que los poderes públicos de Indonesia controlan directamente a PTPN. Durante la inspección *in situ*, los poderes públicos de Indonesia y PTPN explicaron que los primeros designan a todas las personas jurídicas de la segunda. Más precisamente, los poderes públicos de Indonesia y PTPN explicaron lo siguiente:
- los poderes públicos de Indonesia designan directamente al consejo de administración de PTPN;
 - el consejo de administración está sujeto a la supervisión de la junta de comisionados, también designada exclusivamente por los poderes públicos de Indonesia; y
 - en última instancia, todos los órganos corporativos dependen de los poderes públicos de Indonesia.
- (129) Además de lo anterior, la investigación también puso de manifiesto que el consejo de administración es responsable de todas las decisiones pertinentes adoptadas por las empresas del grupo PTPN, incluida la decisión sobre la estrategia de precios para la venta de aceite de palma en bruto y la aceptación de las ofertas de aceite de palma en bruto en el contexto del sistema de subastas descrito con más detalle en el considerando 132. Habida cuenta del sistema de buen gobierno de la empresa descrito anteriormente, la Comisión concluyó que los poderes públicos de Indonesia dirigen efectivamente todo el proceso de toma de decisiones de PTPN y, por lo tanto, ejercen una influencia decisiva en este último.
- (130) Sobre la base de la información disponible, la Comisión concluyó por lo tanto que PTPN está bajo el control de los poderes públicos de Indonesia.
- (131) La investigación también obtuvo pruebas de que los poderes públicos de Indonesia ejercían un control significativo sobre PTPN al fijar y aceptar los precios del aceite de palma en bruto, y de que PTPN actúa como fijador de precios para los precios del aceite de palma en bruto del mercado indonesio.
- (132) Además, PTPN organiza subastas diarias para su aceite de palma en bruto. Para tener acceso a la plataforma en línea, las empresas deben registrarse. Las pruebas recogidas en el curso de la investigación indican que los únicos requisitos que deben cumplir las empresas para registrarse son de naturaleza financiera para garantizar su solvencia. La Comisión concluyó que el precio al que se vende el aceite de palma en bruto en estas subastas es fijado por los poderes públicos de Indonesia y no refleja unas condiciones de mercado no distorsionadas.
- (133) La Comisión concluyó lo anterior debido al proceso de toma de decisiones de PTPN. En concreto, los poderes públicos de Indonesia explicaron que PTPN, antes de iniciar el proceso de licitación diaria, identifica una «idea de precio» para el día. La Comisión, sin embargo, verificó que PTPN no tiene la obligación de rechazar ofertas por debajo de la «idea de precio». Por el contrario, cuando el precio ofrecido por el posible comprador es inferior a esa «idea de precio», el asunto se remite al Consejo de Administración, que puede decidir aceptar la oferta. La Comisión confirmó durante la inspección *in situ* que estas aceptaciones tienen lugar regularmente. En cualquier caso, el hecho de que las decisiones sobre precios sean adoptadas por el Consejo de Administración de PTPN, en el que los poderes públicos de Indonesia están únicamente representados, indica que ejercen un control significativo sobre PTPN y su comportamiento en relación con las decisiones sobre precios.
- (134) Teniendo en cuenta que el Consejo de Administración de PTPN es designado por los poderes públicos de Indonesia y depende de ellos, la Comisión concluyó que estos últimos fijan efectivamente el precio del aceite de palma en bruto en el mercado interior.
- (135) La investigación también mostró que, como resultado del control significativo de los poderes públicos de Indonesia, PTPN no actúa como un operador racional en el mercado. Sobre la base de la información disponible, parece que PTPN, al seguir las directivas de los poderes públicos de Indonesia, ha sido deficitaria en los últimos años. Cualquier operador racional, y más aún un operador racional con una importancia fundamental en el mercado del aceite de palma en bruto, que actuara racionalmente habría maximizado sus ganancias en lugar de ser deficitario.

- (136) La investigación mostró, asimismo, que, al imponer impuesto a la exportación como una exacción a la exportación al aceite de palma en bruto, los poderes públicos de Indonesia sitúan a PTPN en una situación irracional desde el punto de vista económico, que le estimula para que venda aceite de palma en bruto en el mercado interno a un precio inferior al que podría obtener en ausencia de esas restricciones a la exportación. Por tanto, se priva a PTPN de una elección racional y se les estimula para que alcancen el objetivo estratégico que subyace al impuesto y la exacción a la exportación.
- (137) Habida cuenta de todo lo anterior, la Comisión concluyó que PTPN es un organismo público ⁽³²⁾. Las pruebas disponibles indican que PTPN está ejerciendo funciones gubernamentales al vender aceite de palma en bruto en el mercado e indicando el precio que deben seguir todos los demás proveedores de aceite de palma en bruto en el mercado, que se sigue de manera consistente y sistemática. Como se explica en el considerando 142, la investigación mostró que ningún proveedor de aceite de palma en bruto a los productores exportadores vendía a precios superiores al precio establecido por PTPN. Esta fijación de precios está en consonancia con el alcance y el contenido de las políticas de los poderes públicos de Indonesia relativas a los sectores del aceite de palma en bruto y del biodiésel. Puesto que los proveedores de aceite de palma en bruto no proporcionaron suficiente información en sentido contrario, la Comisión concluyó que ajustaron sus precios a los fijados por PTPN para cumplir con los objetivos políticos declarados de mantener artificialmente bajo el precio del aceite de palma en bruto.
- (138) En cualquier caso, si PTPN se considerara un organismo privado, las mismas pruebas indicarían que los poderes públicos de Indonesia han encomendado u ordenado al menos a PTPN que fije los precios del aceite de palma en bruto a un nivel artificialmente bajo a efectos del artículo 3, punto 1, letra a), inciso iv), del Reglamento de base.
- (139) Además, la investigación indicó que el precio diario en el mercado nacional del aceite de palma en bruto reflejaba fielmente el precio de adjudicación de las subastas diarias de PTPN.
- (140) La Comisión observó que los datos de las licitaciones están a disposición del público de todas las empresas registradas en el sistema informático de PTPN, independientemente de si han participado en licitaciones individuales y de si han sido la oferta ganadora. La Comisión pudo comprobar que PTPN publica el resultado 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.
- (141) Todos los productores exportadores confirmaron que mantienen negociaciones diarias para la compra de aceite de palma en bruto con un proveedor no estatal, y que estas negociaciones se llevan a cabo generalmente una vez que se dispone de los resultados de las licitaciones de PTPN y el precio inicial de la negociación es el precio diario de PTPN. Los productores exportadores también explicaron que las diferencias de precios entre los precios de PTPN y el precio negociado con el proveedor independiente de aceite de palma en bruto se deben principalmente a los diferentes costes 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 costes logísticos aumentan. Por lo tanto, los productores exportadores explicaron que el precio de PTPN tiene en cuenta un ajuste por costes de transporte.
- (142) La Comisión pudo comprobar que el precio unitario pagado por los productores exportadores a los productores de aceite de palma en bruto no estatales durante el período de investigación fue siempre igual o inferior al precio de PTPN para ese día.
- (143) Por lo tanto, y según todas 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 costes logísticos.
- (144) En la jurisprudencia de la OMC se explicó el concepto de orden de un organismo privado como el ejercicio de la autoridad de un poder público sobre un organismo privado. El Órgano de Apelación en el asunto Estados Unidos — Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM explicó que la orden implica en efecto un ejercicio de autoridad por parte del Gobierno, pero también aclara que una interpretación de la «orden» limitada al «mando» sería demasiado restringida [...], ya que «lo probable es que los gobiernos tengan otros medios a su disposición para ejercer su autoridad sobre una entidad privada. Algunos de esos medios pueden ser más sutiles que un acto de “mando” o pueden no entrañar el mismo grado de coerción».

⁽³²⁾ WT/DS379/AB/R (*Estados Unidos — Derechos antidumping y compensatorios definitivos sobre determinados productos procedentes de China*), Informe del Órgano de Apelación de 11 de marzo de 2011, DS 379, apartado 318. Véase también WT/DS436/AB/R, asunto Estados Unidos — Acero al carbono (India), Informe del Órgano de Apelación de 18 de diciembre de 2014, apartados 4.9 y 4.10, 4.17 a 4.20, y WT/DS437/AB/R, asunto Estados Unidos — Derechos compensatorios sobre determinados productos procedentes de China, Informe del Órgano de Apelación de 18 de diciembre de 2014, apartado 4.92; y el informe del Órgano de Apelación, Estados Unidos — Medidas en materia de derechos compensatorios sobre determinados productos procedentes de China, WT/DS437/AB/RW, adoptado el 16 de julio de 2019, apartado 5.96.

- (145) La Comisión consideró que, al organizar un mecanismo transparente de fijación de precios, los poderes públicos de Indonesia están ejerciendo uno de los medios más sutiles de orden de los proveedores indonesios de aceite de palma en bruto a los que hace referencia el Órgano de Apelación. Basándose en las pruebas disponibles, la Comisión consideró que, al hacer público el precio unitario diario del aceite de palma en bruto, los poderes públicos de Indonesia fijan efectivamente un precio máximo al que se venderá el producto básico en ese día específico. La transparencia existente en el mercado permite al comprador coordinar tácitamente su comportamiento al no comprar aceite de palma en bruto a proveedores que solicitan un precio superior al establecido por los poderes públicos de Indonesia.
- (146) Además, la 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.
- (147) Además, la Comisión consideró que, al imponer tanto el impuesto a la exportación como una exacción a la exportación al aceite de palma en bruto, los poderes públicos de Indonesia ponen a los productores de aceite de palma en bruto del país 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 en ausencia de esas restricciones a la exportación. Se les priva, por tanto, de una elección racional y se les estimula para que alcancen el objetivo estratégico que subyace al impuesto y la exacción a la exportación.
- (148) Aunque el impuesto a la exportación no era exigible durante el período de investigación, sí lo era la exacción a la exportación. Esto dio lugar a que se restringiera el comportamiento de los proveedores de aceite de palma en bruto, ya que al imponer esa exacción, 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. Sin la exacción a la exportación, los productores de aceite de palma en bruto que actuaron racionalmente habrían tratado de maximizar sus ganancias, vendiendo aún más volúmenes de aceite de palma en bruto en el mercado de exportación en lugar de venderlos en el mercado nacional.
- (149) Al imponer esas restricciones, los poderes públicos de Indonesia, por tanto, impiden a los proveedores de aceite de palma en bruto maximizar sus ingresos, como lo habrían podido hacer si no existiera la exacción a la exportación.
- (150) 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 en los considerandos 168 a 169, 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 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.
- (151) 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.

- (152) 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.
- (153) Dicho de otro modo, al aplicar las medidas descritas, los poderes públicos de Indonesia saben cómo responderán a ellas los proveedores de aceite de palma en bruto y qué consecuencias tendrán para ellos dichas medidas. La Comisión también encontró pruebas de que los poderes públicos de Indonesia están interviniendo proactivamente en el mercado de aceite de palma en bruto para animar a los proveedores privados de aceite de palma en bruto a cumplir el mandato que se les impuso. Un artículo de prensa, por ejemplo, explicaba que «los poderes públicos de Indonesia siguen apoyando la gestión sostenible de las plantaciones de palma aceitera mediante el desembolso de 6 350 millones IDR en fondos de replantación a 135 pequeños agricultores asiáticos asociados». En ese artículo, el director presidente de OPPF declaró que «la palma aceitera es un sector de primera línea que contribuye significativamente a la economía indonesia. Después de veinticinco años, necesitamos rejuvenecer la industria del aceite de palma para asegurar una alta productividad de acuerdo con las necesidades de la industria, un desarrollo sostenible y un mayor bienestar para los pequeños productores y las comunidades»⁽³³⁾. Esta declaración muestra claramente cómo los poderes públicos de Indonesia están apoyando a los productores de aceite de palma en bruto esencialmente en beneficio de los productores de biodiésel.
- (154) Además, en otro artículo de prensa se indica que «Indonesia actualmente tiene un programa subsidiado de replantación de palma para pequeños agricultores para ayudar a aumentar los rendimientos sin expandir el tamaño de las plantaciones. El gobierno pretende replantar 2,4 millones de hectáreas de área de cultivo de palma para el año 2025»⁽³⁴⁾, lo que indica además cómo los poderes públicos de Indonesia están otorgando subvenciones a los productores de aceite de palma en bruto para inducirlos a cumplir con los objetivos de la política.
- (155) Si bien los proveedores de aceite de palma en bruto pueden reducir ligeramente su producción interna para responder a los derechos de exportación y otras medidas restrictivas, la producción no se interrumpió ni disminuyó de manera significativa. Contrariamente a eso, y salvo para el 2015, la producción de aceite de palma en bruto en Indonesia se incrementó consistentemente en más de un 5 % por año, y en 2018 llegó a 41 500 toneladas. A este respecto, en un artículo de prensa se indica cómo «además de reequilibrar las finanzas públicas, el programa B20 también pretende impulsar el consumo interno de aceite de palma, gracias al descenso de los precios de este año»⁽³⁵⁾, lo que demuestra que los poderes públicos de Indonesia, para garantizar que los proveedores de aceite de palma en bruto cumplen con el mandato que se les ha impuesto, les prestan apoyo mediante el aumento artificial de sus ventas.
- (156) La Comisión concluyó que esto es el resultado de que los poderes públicos de Indonesia encomendaron y ordenaron a los productores de aceite de palma en bruto que proporcionaran aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada.
- (157) En este sentido, la Comisión consideró que el mero hecho de que los impuestos o exacciones a la exportación como tales no se mencionen de manera explícita en el artículo 3, punto 1, letra a), del Reglamento de base no significa que no puedan tener naturaleza de contribución financiera y que no puedan entrar, por tanto, dentro de la definición de subvención en el marco del Reglamento de base y del Acuerdo SMC. La Comisión aportó amplias pruebas de que el impuesto a la exportación y la exacción 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 con arreglo al artículo 3, punto 1, letra a), del Reglamento de base.

3.3.3.3. Encomienda u orden a entidades privadas a tenor del artículo 3, punto 1, letra a), inciso iv), del Reglamento de base

- (158) A continuación, la Comisión valoró si los productores de aceite de palma en bruto en Indonesia eran entidades privadas a las que los poderes públicos de ese país encomendaban u ordenaban una tarea, a tenor del artículo 3, punto 1, letra a), inciso iv), del Reglamento de base.
- (159) La investigación mostró que, como parte de PTPN, todos los productores de aceite de palma en bruto de Indonesia son agricultores independientes o empresas privadas no vinculadas a los poderes públicos de Indonesia. Los productores independientes de aceite de palma en bruto representan más del 90 % del mercado y todos los productores exportadores se abastecen de una parte de sus necesidades de aceite de palma en bruto.

⁽³³⁾ <https://www.asianagri.com/en/medias/media/press-release/indonesian-oil-palm-estate-fund-agency-bdpdps-handed-the-idr-6-75-billion-of-replanting-fund-to-asian-agri-s-smallholders>

⁽³⁴⁾ <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-palmoil/palm-oil-watchdog-to-create-separate-standards-for-smallholders-indonesia-director-idUSKCN1SU1DL>

⁽³⁵⁾ <https://www.theborneopost.com/2018/11/18/indonesia-boosts-domestic-palm-oil-consumption-as-currency-pressure-mount/>

- (160) Por tanto, la Comisión consideró que, sobre la base de la información disponible, todos los productores de aceite de palma en bruto son entidades privadas a las que los poderes públicos de Indonesia encomiendan, a tenor del artículo 3, punto 1, letra a), inciso iv), del Reglamento de base, que suministren aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada.

3.3.3.4. Suministro de aceite de palma en bruto por una remuneración inferior a la adecuada

- (161) Posteriormente, la Comisión verificó si los productores de aceite de palma en bruto realmente aplicaban la estrategia de los poderes públicos de Indonesia de suministrar aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada. Para ello, fue necesario un análisis detallado de la evolución del mercado indonesio en comparación con una referencia adecuada.
- (162) Por medio del conjunto de medidas, los poderes públicos de Indonesia indujeron a los productores de aceite de palma en bruto a vender en el mercado interno a precios más bajos de lo adecuado (es decir, en ausencia de medidas, los productores de aceite de palma en bruto habrían exportado el aceite de palma en bruto al precio del mercado mundial, superior, o simplemente habrían adaptado su oferta y sus precios a las fuerzas del mercado).
- (163) La Comisión también consideró que, a pesar de que los poderes públicos de Indonesia alegan que el precio establecido por PTPN para su aceite de palma en bruto es justo porque la idea del precio se basa en el índice del aceite de palma en bruto malasio, el precio interno en Indonesia es inferior a los precios de mercado. Para llegar a esta conclusión, la Comisión comparó los precios del aceite de palma en bruto nacional de Indonesia con los precios de Malasia. El resultado de este ejercicio indicó que los precios del aceite de palma en bruto nacional de Indonesia son consistentemente más bajos que los precios del aceite de palma en bruto de Malasia y que el precio promedio del aceite de palma en bruto durante el período de investigación fue de 540 USD por tonelada en Indonesia, a diferencia de Malasia donde fue de 599 USD por tonelada.
- (164) A este respecto, los poderes públicos de Indonesia, en su respuesta al cuestionario, proporcionaron datos históricos referentes a la evolución de los precios interiores del aceite de palma en bruto en comparación con los precios internacionales.
- (165) La Comisión no ha verificado la metodología de ajuste CIF utilizada por los poderes públicos de Indonesia para elaborar el cuadro anterior. Sin embargo, los datos proporcionados indican claramente que los precios en el mercado interior indonesio han sido constantemente inferiores a los precios del mercado internacional, incluso en el caso de que la metodología aplicada fuera favorable a los poderes públicos de Indonesia.
- (166) Una conclusión similar puede extraerse comparando la evolución de los precios interiores del aceite de palma en bruto durante el período de investigación con la evolución del precio del aceite de palma en bruto exportado de Indonesia.
- (167) Los precios del mercado interior de aceite de palma en bruto de Indonesia, basados en la información proporcionada por los poderes públicos de Indonesia, durante el período de investigación fueron aproximadamente un 10 % sistemáticamente más bajos que los precios de exportación del aceite de palma en bruto del país, basados en las estadísticas de exportación de Indonesia.
- (168) Con respecto a los precios del aceite de palma en bruto cobrados por proveedores no estatales, la investigación también ha indicado que todas las compras de aceite de palma en bruto en Indonesia se llevan a cabo según los precios diarios de PTPN, ajustados a los costes de transporte. Por lo tanto, especialmente para las compras en el lugar, el precio de PTPN representaba de facto el precio máximo del aceite de palma en bruto para ese día. La información proporcionada por los productores exportadores en sus respuestas al cuestionario confirmó esta conclusión. La Comisión verificó una serie de transacciones y, para todas ellas, observó que el precio unitario pagado al proveedor independiente pertinente era inferior o igual al precio diario de PTPN. En ningún caso de las transacciones verificadas, la Comisión pudo observar un precio superior al precio de PTPN para el día en cuestión.
- (169) Por consiguiente, la Comisión consideró que las acciones de los poderes públicos de Indonesia ordenan a los proveedores de aceite de palma en bruto que proporcionen el producto con una remuneración inferior a la adecuada a, entre otros, los productores de biodiésel, fijando de facto un precio máximo en el mercado interior indonesio del aceite de palma en bruto.

3.3.3.5. Función que normalmente incumbiría a los poderes públicos y práctica que no difiera, en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por dichos poderes

- (170) 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.

- (171) 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⁾.

3.3.3.6. Conclusión

- (172) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión concluyó que el conjunto de medidas adoptadas por los poderes públicos 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, de conformidad con el artículo 3, punto 1, letra a), inciso iv), del Reglamento de base.

3.3.3.7. Sostenimiento de los precios o de los ingresos

- (173) Además de lo anterior, y por las razones que se exponen a continuación, la Comisión consideró que el conjunto de medidas adoptadas por los poderes públicos de Indonesia que intervienen en el mercado del aceite de palma en bruto podían considerarse un sostenimiento de los precios y los ingresos concedido por los poderes públicos de Indonesia en favor de los productores indonesios de biodiésel a efectos del artículo 3, punto 1, letra b), del Reglamento de base.
- (174) En efecto, las categorías «contribución financiera» / «sostenimiento de los ingresos o de los precios» no se excluyen mutuamente. De hecho, el Órgano de Apelación ha confirmado que la «serie de medidas gubernamentales susceptibles de otorgar una subvención [en el marco de una “contribución financiera”] se amplía aún más con el concepto de “sostenimiento de los ingresos o de los precios” que figura en el párrafo 1 a) 2) del artículo 1» ⁽³⁷⁾. Esta interpretación también es coherente con el objeto y la finalidad del Acuerdo SMC, a saber, «mejorar las disciplinas del GATT referentes al uso de las subvenciones y de los derechos compensatorios» ⁽³⁸⁾. Por lo tanto, la constatación de que una medida equivale a una contribución financiera no impide que la misma medida pueda calificarse también de sostenimiento de los ingresos o de los precios. Del mismo modo, la conclusión de que una medida no cumple los requisitos necesarios para ser calificada de encomienda u orden a efectos del artículo 3, punto 1, letra a), inciso iv), del Reglamento de base puede entrar en la categoría más amplia de sostenimiento de los ingresos o de los precios a efectos del artículo 3, punto 1, letra b), del Reglamento de base.
- (175) El origen de los términos «sostenimiento de los ingresos o de los precios» se encuentra en el artículo XVI del GATT, disposición a la que se remite el artículo 3, punto 1, letra b), del Reglamento de base. El artículo XVI del GATT se refiere a «cualquier 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». En este sentido, el sostenimiento de los ingresos o de los precios es otra forma de subvención ⁽³⁹⁾.
- (176) La expresión «toda forma» (*any form*) indica el amplio alcance de esta categoría, en el sentido de que incluye todas las formas elegidas por los poderes públicos que resulten en la proporción del sostenimiento de los ingresos o de los precios. En este sentido, según el diccionario se entiende por «forma» (*form*) «uno de los modos diferentes en los que existe o se manifiesta una cosa; especie, tipo o variedad» (*One of the different modes in which a thing exists or manifests itself; a species, kind, or variety*) o «la manera, el método, el modo» (*matter, method, way*) ⁽⁴⁰⁾. Por tanto, «toda forma» (*any form*) incluye cualquier modo o manera en que los poderes públicos proporcionan sostenimiento de los ingresos o de los precios a alguien ⁽⁴¹⁾.

⁽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»).

⁽³⁷⁾ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos — Determinación definitiva en materia de derechos compensatorios con respecto a determinada madera blanda procedente del Canadá*, WT/DS257/AB/R, adoptado el 17 de febrero de 2004, DSR 2004:II, página 571, apartado 52.

⁽³⁸⁾ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos — Derechos compensatorios sobre determinados productos planos de acero al carbono resistente a la corrosión procedentes de Alemania*, WT/DS213/AB/R y Corr.1, adoptados el 19 de diciembre de 2002, DSR 2002:IX, página 3779, apartado 73, nota a pie de página 65.

⁽³⁹⁾ Véanse las Conclusiones del Abogado General Van Gerven de 7 de marzo de 1989, *Fediol contra Comisión*, C-70/87, ECLI:EU:C:1989:110, nota a pie de página 33.

⁽⁴⁰⁾ *Oxford English Dictionary* en línea, entradas I.5.b y I.10.

⁽⁴¹⁾ *GATT Panel on Subsidies and State Trading, Report on Subsidies*, L/1160, 23 de marzo de 1960 (El grupo acordó que «un sistema bajo el cual unos poderes públicos, por métodos directos o indirectos, mantiene tal precio mediante compras y reventas a pérdida es una subvención»).

- (177) Por «sostenimiento» (*support*) se entiende «la acción de contribuir al éxito o mantener el valor de algo» (*the action of contributing to the success or maintaining the value of something*) ⁽⁴²⁾. 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 ⁽⁴³⁾. Por tanto, el significado de «sostenimiento» (*support*) en el artículo 3, punto 1, letra b), del Reglamento de base 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.
- (178) La Comisión reconoce que cualquier acción de los poderes públicos puede tener efectos secundarios incidentales de magnitud aleatoria en los ingresos de alguien o puede dar lugar a que los precios se mantengan de alguna manera ⁽⁴⁴⁾. Para que tal apoyo entre en el ámbito de aplicación del artículo 3, punto 1, letra b), del Reglamento de base, debe existir un vínculo demostrable entre las medidas gubernamentales y los efectos resultantes del sostenimiento de los ingresos o de los precios que se conceda a una persona. Este vínculo debe establecerse sobre la base de la totalidad de las pruebas disponibles, incluida la naturaleza, el diseño y el funcionamiento previsto de las medidas adoptadas por los poderes públicos.
- (179) Por último, la referencia «en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994» implica cualquier forma de sostenimiento de los precios o de los ingresos que, directa o indirectamente, aumente las exportaciones de «un producto cualquiera» del territorio de un miembro de la OMC o reduzca las importaciones de este producto en su territorio. Este efecto, potencial o real, se contempla de manera explícita en el artículo XVI:1 del GATT de 1994: «[...] 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».
- (180) En resumidas cuentas, el artículo 3, punto 1, letra b), del Reglamento de base, de forma similar al artículo 1.1, letra b), del Acuerdo SMC, engloba toda forma de medida gubernamental que resulta en el sostenimiento de los ingresos o de los precios a alguien y que tenga por efecto, potencial o real ⁽⁴⁵⁾, aumentar las exportaciones de un producto cualquiera del territorio de un miembro de la OMC o reducir las importaciones de este producto en su territorio.
- (181) En consonancia con esta interpretación, además de examinar si el conjunto de medidas adoptadas por los poderes públicos de Indonesia podría considerarse una «contribución financiera», la Comisión también analizó si dicho conjunto de medidas podría también considerarse un sostenimiento de los ingresos o de los precios con arreglo al artículo 3, punto 1, letra b), del Reglamento de base. Al hacerlo, la Comisión examinó en primer lugar si los poderes públicos de Indonesia se proponen apoyar la creación y el desarrollo de la industria del biodiésel; en segundo lugar, qué tipo de medidas adoptaron los poderes públicos de Indonesia para apoyar a la industria del biodiésel; y en tercer lugar, si el conjunto de medidas adoptadas puede considerarse dentro de «toda forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios» a tenor del artículo XVI del GATT de 1994. En resumen, la Comisión examinará si los poderes públicos de Indonesia se proponían como objetivo político declarado apoyar el desarrollo de la industria del biodiésel, los instrumentos utilizados por los poderes públicos para tal fin y si esos instrumentos o medidas de los poderes públicos de Indonesia podían calificarse de sostenimiento de los ingresos o de los precios a efectos del artículo XVI del GATT de 1994.

a) Intención de los poderes públicos de Indonesia de apoyar a la industria interna del biodiésel como un objetivo de política pública

- (182) Los poderes públicos de Indonesia mediante el Reglamento Presidencial 66/2018, tiene una política explícita de apoyo al desarrollo de la industria interna del biodiésel. Algunas declaraciones públicas de los poderes públicos de Indonesia ya comunicadas en el considerando 119 indican que los poderes públicos del país se proponen controlar los precios del aceite de palma en bruto en beneficio de los productores de biodiésel: «los objetivos políticos relativos a los impuestos a la exportación de productos básicos incluyen la estabilización de los precios, el fomento del desarrollo de instalaciones de elaboración en las fases posteriores [...]» o «el objetivo de los derechos de exportación es garantizar la disponibilidad de materias primas y estimular el crecimiento de la industria nacional del aceite de palma».
- (183) La Comisión también encontró pruebas de que los poderes públicos de Indonesia han tenido a lo largo de los años una política clara de fomento y apoyo a la expansión de la industria del biodiésel. En un artículo de prensa, el Director General de Energías Renovables declaró que Indonesia pretende hacer obligatorio el uso de combustibles mezclados con biodiésel para todos los vehículos y maquinaria pesada a partir del 1 de septiembre de 2018. En ese artículo de prensa se afirma además que «las estaciones de servicio indonesias no podrán vender

⁽⁴²⁾ *Oxford English Dictionary* en línea, entrada I.3.b.

⁽⁴³⁾ Acuerdo SMC, artículo 15.4 («[...] si ha habido un aumento del costo de los programas de ayuda del gobierno»); véase también el Acuerdo sobre la Agricultura, artículo 6 y anexos 2 y 3 («ayuda interna» [domestic support]).

⁽⁴⁴⁾ 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, adoptados el 16 de noviembre de 2012, confirmados por el informe del Órgano de Apelación WT/DS414/AB/R, DSR 2012:XII, página 6369, apartado 7.86.

⁽⁴⁵⁾ Por efectos «potenciales» se entiende los efectos que se derivan naturalmente del montaje, el diseño y la estructura globales de la medida, sin necesidad de que tengan lugar efectos «observados» o reales en el mercado.

gasóleo sin mezclar una vez que se apliquen las nuevas normas y, además, las empresas que vendan gasóleo sin mezclar serán multadas»⁽⁴⁶⁾. A este respecto, otro artículo de prensa explica que «Indonesia tiene previsto exigir que todo el gasóleo utilizado en el país contenga biodiésel a partir del mes que viene [septiembre de 2018] para aumentar el consumo de aceite de palma, reducir drásticamente las importaciones de combustible y colmar una enorme brecha en la cuenta corriente». [énfasis añadido]⁽⁴⁷⁾

- (184) En otro artículo de prensa, se explicó además que «En Indonesia, el Jakarta Post informa que el gobierno está haciendo todo lo posible para tratar de aumentar la demanda de biodiésel de aceite de palma, explorando ahora la conversión de las instalaciones de la empresa pública de suministro de energía basada en el gasóleo de PLN en biodiésel. También está considerando la posibilidad de permitir que los proveedores de energía privados que utilizan biodiésel en lugar de gasóleo fósil para producir electricidad vendan esa energía directamente a PLN. El gobierno ya ha aumentado la cantidad de biodiésel mezclado por los ferrocarriles y la maquinaria pesada, además del transporte por carretera»⁽⁴⁸⁾.
- (185) El objetivo anterior de apoyar a la industria del biodiésel fue confirmado por las declaraciones públicas del viceministro de Alimentación y Agricultura. En un artículo de prensa declaró que «la producción de biodiésel de Indonesia podría crecer un 40 % hasta alcanzar los 7 millones de toneladas en 2019, frente a los 5 millones de toneladas estimados para este año [2018], como resultado de un **nuevo programa para impulsar el consumo local de biodiésel**». [la negrita es nuestra]⁽⁴⁹⁾
- (186) Los poderes públicos de Indonesia han anunciado explícitamente su apoyo a la industria del biodiésel a través de la creación de OPPF, cuyas atribuciones políticas son, de hecho, apoyar únicamente a la industria del biodiésel. Este apoyo ha continuado hasta después del período de investigación, ya que durante ese período y hasta agosto de 2018, OPPF pagó dinero a los productores de biodiésel. Este objetivo de OPPF también se explicó con claridad en declaraciones públicas. En un artículo de prensa, OPPF declaró que «confía en que puede asumir los subsidios adicionales pagados a los productores en el marco de la nueva política de biodiésel del Gobierno para el resto del año» y el director presidente del fondo afirmó además que «el fondo ha recaudado 6,4 billones de rupias de la exacción a la exportación de aceite de palma en el primer semestre de 2018, lo que representa casi el 60 % del objetivo de 10,9 billones de rupias de este año, la mayor parte de los cuales se utiliza como incentivo para apoyar la producción de energías renovables». En ese mismo artículo también se explicaba que «Sin embargo la política [la obligación de mezcla] también aumentará las subvenciones pagadas a diecinueve productores de biocombustibles, incluidos Wilmar y el Grupo Sinar Mas. El fondo, también conocido como BDPDKS, estima que la política duplicaría la demanda de biocombustibles en el segundo semestre de este año a 2,1 millones de kilolitros»⁽⁵⁰⁾.
- (187) Por tanto, la Comisión llegó a la conclusión de que la intención de los poderes públicos de Indonesia de apoyar la creación y el desarrollo de la industria indonesia del biodiésel es manifiesta.

b) *Actuaciones de los poderes públicos para el desarrollo de la industria del biodiésel*

- (188) Mediante varios instrumentos, los poderes públicos de Indonesia intervienen en el mercado del aceite de palma en bruto para impulsar el desarrollo de la industria del biodiésel. En primer lugar, los poderes públicos de Indonesia cuentan con un sistema de restricciones a la exportación (a través de impuestos a la exportación y exacciones a la exportación) que se utiliza como instrumento para reducir los precios del aceite de palma en bruto en Indonesia en beneficio de las industrias transformadoras, incluidos los productores de biodiésel. En segundo lugar, los poderes públicos de Indonesia Gobierno de la India, a través de la empresa pública PTNP, fija de facto los precios del aceite de palma en bruto a precios artificialmente bajos, que otros proveedores de aceite de palma en bruto siguen de conformidad con la política declarada de apoyo al desarrollo de la industria del biodiésel. Los poderes públicos de Indonesia también utilizan otras medidas, como 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.
- (189) Todas estas acciones deben entenderse en el contexto más amplio del fomento del desarrollo de la industria del biodiésel, por ejemplo, mediante requisitos obligatorios de mezcla, así como mediante la creación de OPPF en beneficio de los productores de biodiésel. De hecho, los poderes públicos de Indonesia han establecido un sistema que crea artificialmente una gran demanda de biodiésel a través de la obligación de mezcla. Los poderes públicos de Indonesia han puesto en práctica la denominada obligación de mezcla B20⁽⁵¹⁾. En el marco de este programa, para varias aplicaciones, como por ejemplo el transporte público, los operadores tienen la obligación jurídica de

⁽⁴⁶⁾ <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-biodiesel/indonesia-to-make-biodiesel-use-compulsory-from-september-1-official-idUSKBN1KM4WK>, consultado el 17 de julio de 2019.

⁽⁴⁷⁾ <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-biodiesel/indonesia-bets-big-on-biodiesel-to-limit-costs-of-oil-imports-idUSKBN1KS0CC>, consultado el 17 de julio de 2019.

⁽⁴⁸⁾ <https://www.biofuelsdigest.com/bdigest/2019/01/08/indonesia-wants-to-push-for-power-production-from-palm-oil-biodiesel/>, consultado el 17 de julio de 2019.

⁽⁴⁹⁾ <https://www.ofimagazine.com/news/indonesian-biodiesel-production-could-grow-by-40>, consultado el 17 de julio de 2019.

⁽⁵⁰⁾ <https://jakartaglobe.id/context/indonesia-oil-palm-estate-fund-adequate-to-support-b20-biodiesel-policy/>, consultado el 17 de julio de 2019.

⁽⁵¹⁾ Obligación de mezcla promulgada de conformidad con el Reglamento 12/2015 del Ministerio de Energía y Recursos Minerales.

utilizar como combustible una mezcla de gasóleo mineral y biodiésel que contenga al menos un 20 % de biodiésel. La obligación de mezcla se incrementará al 30 % en un futuro próximo. A este respecto, la Comisión consideró que sin la combinación de la obligación de mezcla y el OPPF, habría una menor demanda de biodiésel en Indonesia y, por lo tanto, los ingresos derivados de la venta de biodiésel serían necesariamente significativamente inferiores.

(190) Por lo tanto, 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 un resultado concreto, es decir, 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.

c) El conjunto de medidas adoptadas por los poderes públicos de Indonesia puede considerarse dentro de «toda forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios» a tenor del artículo XVI del GATT de 1994.

(191) Mediante el establecimiento de las medidas descritas anteriormente, los poderes públicos de Indonesia proporcionan sostenimiento de los ingresos a la industria del biodiésel. Las condiciones reguladoras adoptadas por los poderes públicos de Indonesia no tienen como efecto secundario que los proveedores de aceite de palma en bruto vendan este insumo a los productores de biodiésel a precios más bajos que los disponibles internacionalmente. Tal resultado se pretende y se logra con éxito a través de las actuaciones de los poderes públicos de Indonesia. 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.

(192) 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 diez años, como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 2

Desarrollo de la industria del biodiésel en Indonesia (millones de litros)

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Capacidad de producción (nominal)	3 128	3 921	3 921	4 881	5 670	5 670	6 887	10 898	11 547	11 357
Capacidad utilizada (porcentaje)	10,5 %	19,9 %	46,2 %	46,5 %	52,0 %	69,9 %	24,0 %	33,5 %	29,6 %	34,3 %
Producción	330	780	1 812	2 270	2 950	3 962	1 653	3 656	3 416	3 900
Exportaciones de biodiésel procedentes de Indonesia	204	563	1 440	1 608	1 942	1 569	343	476	187	1 772
Exportaciones como porcentaje de la producción	62 %	72 %	79 %	71 %	66 %	40 %	21 %	13 %	5 %	45 %
Consumo	119	223	359	669	1 048	1 845	860	3 008	2 572	3 300
Existencias finales	22	16	29	27	11	559	1 009	1 181	1 839	1 439
Número de productores	20	22	22	22	26	26	27	30	32	31

Fuente: Respuesta al cuestionario de los poderes públicos de Indonesia, informe anual GAIN sobre biocombustible de Indonesia y estadísticas de exportación del Global Trade Atlas (datos de 2018, aparte de las estadísticas de exportación, basados en estimaciones)

(193) Como puede verse en este cuadro, la industria del biodiésel ha sido un sector predominantemente orientado a la exportación. Cuando las exportaciones disminuyeron en el pasado debido principalmente a la existencia de medidas de defensa comercial en la Unión, las existencias aumentaron significativamente.

(194) Por lo tanto, la Comisión concluyó que los poderes públicos de Indonesia proporcionan sostenimiento de los ingresos o de los precios de la industria del biodiésel de conformidad con el artículo 3, punto 1, letra b), del Reglamento de base.

3.3.3.8. Beneficio

- (195) Dado que la mayoría de las medidas de los poderes públicos de Indonesia estaban destinadas a reducir de manera artificial el precio interno del aceite de palma en bruto, la Comisión examinó si el apoyo de los poderes públicos de Indonesia a la industria del biodiésel había reportado un beneficio con respecto a la diferencia entre los precios abonados por los productores indonesios de biodiésel al adquirir aceite de palma en bruto en el mercado interno y una referencia basada en las condiciones reinantes en el mercado argentino en relación con el aceite de palma en bruto.
- (196) La Comisión consideró que esa diferencia suponía un beneficio para los productores indonesios de biodiésel, que podían obtener la principal materia prima en su proceso de producción a un precio inferior al precio del mercado internacional. Este método comparativo también garantizó la ausencia de doble contabilización de otras subvenciones compensadas en la presente investigación que también proporcionan sostenimiento de los ingresos o precios a los productores indonesios de biodiésel.
- (197) Los precios de compra tenían que compararse con una referencia adecuada. Con arreglo al artículo 6, letra d), del Reglamento de base, la adecuación de la remuneración debe determinarse en relación con las condiciones reinantes en el mercado para el bien de que se trate en el país de suministro (es decir, Indonesia), incluidas las de precio, calidad, disponibilidad, comerciabilidad, transporte y demás condiciones de compra ⁽⁵²⁾.
- (198) La Comisión consideró que los precios FOB de las exportaciones de aceite de palma en bruto de Indonesia al resto del mundo, tal como figuran en las estadísticas de exportación de Indonesia, constituyen una referencia apropiada, ya que 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. La Comisión llegó a esta conclusión porque las importaciones de aceite de palma en bruto en Indonesia eran marginales y por lo tanto no representativas, y por lo tanto no pudo identificar ningún precio nacional no distorsionado para el aceite de palma en bruto. Además, la Comisión consideró que el valor de referencia utilizado es la aproximación más cercana a lo que sería un precio interior indonesio no distorsionado sin la intervención de los poderes públicos de Indonesia. Por último, la Comisión también analizó otros posibles puntos de referencia, como el precio CIF del aceite de palma en bruto en el puerto de Rotterdam. Puesto que este precio incluía una mezcla de aceite de palma en bruto originario de muchos países distintos a Indonesia, la Comisión lo consideró una referencia menos apropiada por lo que se refiere a las condiciones de mercado imperantes en Indonesia. En cualquier caso, la Comisión observó que la diferencia de precios entre las distintas referencias es mínima.
- (199) La Comisión calculó la media mensual de los precios FOB de las exportaciones mundiales de Indonesia durante el período de investigación y consideró que los precios así calculados son el indicador más cercano de los precios internos indonesios no distorsionados del aceite de palma en bruto.
- (200) A continuación, la Comisión comparó el precio interno del aceite de palma en bruto pagado por los productores indonesios con el valor de referencia calculado como se explica en el considerando 199.
- (201) El importe total de la diferencia representa el «ahorro» de los productores indonesios de biodiésel que compraron aceite de palma en bruto en el mercado indonesio distorsionado en comparación con el precio que habrían pagado en ausencia de distorsión. Básicamente, dicho importe total representa el beneficio concedido a los productores indonesios por los poderes públicos de Indonesia durante el período de investigación.

3.3.3.9. Especificidad

- (202) El conjunto de medidas de los poderes públicos de Indonesia estaba encaminado a beneficiar a determinadas industrias, incluida la industria interna del biodiésel. De hecho, si bien las distorsiones en el aceite de palma en bruto también beneficiaron a productos transformados distintos del biodiésel, los beneficios solo alcanzaron a determinadas industrias en Indonesia, concretamente, las activas en la cadena de valor del aceite de palma. Esta conclusión se ve respaldada por las declaraciones políticas de los propios poderes públicos de Indonesia, así como por los actos legislativos subsiguientes por los que se aplica y modifica la disciplina del impuesto y la exacción a la exportación. Por ejemplo, en el Reglamento 128/PMK.011/2011 se establecía específicamente lo siguiente: «en el contexto del apoyo a los esfuerzos de la industria del aceite de palma para aumentar el valor añadido en fases posteriores, es necesario reestructurar el arancel de derechos de exportación». Por tanto, son específicas a tenor del artículo 4, apartado 2, letra a), del Reglamento de base.

3.3.4. Conclusión

- (203) Por medio de un conjunto de medidas, consistentes en impuestos y exacción a la exportación, y actuando de facto como fijador de precios del mercado, los poderes públicos de Indonesia estimularon a los productores de aceite de palma en bruto nacionales para que vendieran su aceite de palma en bruto en el mercado interno y les «encomendaron» u «ordenaron» que suministraran esta materia prima en Indonesia a cambio de una remuneración inferior a la adecuada. Las medidas en cuestión lograron el efecto deseado de distorsionar el mercado interno indonesio del aceite de palma en bruto y reducir el precio hasta un nivel artificialmente bajo en

⁽⁵²⁾ Véase WT/DS436/AB/R, *Estados Unidos - Medidas compensatorias sobre determinados productos planos de acero al carbono laminado en caliente procedentes de la India*, de 8 de diciembre de 2014, apartado 4.244.

beneficio de la industria transformadora del biodiésel. La función de suministrar aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada normalmente incumbe a los poderes públicos, habida cuenta del objetivo público de apoyar a la industria del biodiésel, y la práctica de los proveedores de aceite de palma en bruto de llevarlo a cabo no difiere, en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por los poderes públicos cuando persiguen objetivos estratégicos similares por medio de otras formas de apoyo (como las subvenciones o la condonación de ingresos públicos).

- (204) Por tanto, la Comisión concluyó que los poderes públicos de Indonesia aportaron una contribución financiera indirecta a tenor del artículo 3, punto 1, letra a), inciso iv), del Reglamento de base, tal como se interpreta y aplica en consonancia con la norma pertinente de la OMC, con arreglo al artículo 1.1, letra a), punto 1, inciso iv), del Acuerdo SMC. Con carácter subsidiario, la Comisión concluyó además que los poderes públicos de Indonesia proporcionan sostenimiento de los ingresos o de los precios de los productores de biodiésel mediante su intervención en el mercado del aceite de palma en bruto, de conformidad con el artículo 3, punto 1, letra b), del Reglamento de base, interpretado a efectos del artículo 1.1, letra a), punto 2, del Acuerdo SMC.
- (205) La Comisión concluyó además que tal contribución financiera confiere un beneficio específico a los beneficiarios.
- (206) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión constató que, por medio de un conjunto de medidas, los poderes públicos de Indonesia apoyaron a la industria del biodiésel a través del suministro de aceite de palma (aceite de palma en bruto) a cambio de una remuneración inferior a la adecuada. Los poderes públicos de Indonesia otorgaron un beneficio a los beneficiarios que es específico, lo que constituye una subvención sujeta a medidas compensatorias.

3.3.5. Cálculo del importe de la subvención

- (207) De conformidad con el artículo 5 del Reglamento de base, la Comisión calculó el importe de la subvención sujeta a medidas compensatorias para cada productor exportador en términos del beneficio obtenido por el beneficiario durante el período de investigación. La Comisión evaluó el beneficio como la suma de las diferencias entre los precios pagados por el aceite de palma en bruto comprado en el mercado interior y el precio de referencia del aceite de palma en bruto calculado por mes durante el período de investigación. De conformidad con el artículo 7, apartado 2, del Reglamento de base, la Comisión asignó esos importes de subvención sobre el volumen de negocios total de la producción a base de aceite de palma en bruto de los productores exportadores durante el período de investigación (denominador), ya que la subvención concedió un beneficio a toda la producción de productos a base de aceite de palma en bruto y no solamente al producto afectado o a la producción destinada a la exportación.
- (208) El porcentaje de la subvención establecido con respecto a este conjunto de medidas durante el período de investigación para los productores exportadores incluidos en la muestra asciende a:

Empresa	Porcentaje de la subvención
PT Ciliandra Perkasa	0,13 %
PT Intibenua Perkasatama y PT Musim Mas (Grupo Musim Mas)	4,40 %
PT Pelita Agung Agrindustri y PT Permata Hijau Palm Oleo (Grupo Permata)	5,15 %
PT Wilmar Nabati Indonesia y PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Grupo Wilmar)	3,43 %

3.4. Apoyo de los poderes públicos mediante condonación: el régimen de zonas de francas

3.4.1. El régimen de subvenciones

- (209) El régimen de zonas francas fue introducido por los poderes públicos de Indonesia a través del Reglamento 147/PMK.04/2011 del Ministerio de Hacienda y modificado de nuevo por los Reglamentos 255/PMK.04/2011 y 120/PMK.04/2013 del Ministerio de Hacienda.
- (210) Las zonas francas se definen como zonas dentro del territorio aduanero de la República de Indonesia en las que el derecho de importación y el IVA sobre las mercancías importadas se suspenden (para el derecho de importación) o quedan exentos (para el IVA). Tanto la suspensión como la exención se aplican a los bienes de capital, las materias primas y el material de apoyo.
- (211) Durante la inspección *in situ*, los poderes públicos de Indonesia explicaron que no existen zonas predefinidas del territorio de la República de Indonesia identificadas como zonas francas, sino que las empresas pueden solicitarla y, si se acepta la solicitud, sus locales se convierten en una zona franca.

3.4.1.1. Elegibilidad

- (212) Durante la inspección *in situ*, los poderes públicos de Indonesia también explicaron que el régimen de zonas francas solo está disponible para «empresas orientadas a la exportación», es decir, empresas que generan más del 50 % de su volumen de negocios a partir de las exportaciones. Durante la inspección *in situ*, los poderes públicos de Indonesia explicaron también que, de conformidad con el Reglamento n.º 4/2014 del Ministerio de Hacienda, el requisito antes mencionado puede eximirse para que también las empresas no orientadas a la exportación puedan beneficiarse del régimen. Sin embargo, las pruebas recogidas durante la investigación no pudieron identificar ningún criterio objetivo establecido en la legislación para conceder tal exención. Por el contrario, en una traducción de cortesía de la legislación al inglés se afirma que «*la recomendación a que se refiere el artículo 1 puede facilitarse después de examinar lo siguiente:*
- a) *el producto de la empresa solicitante, si se trata de un mercado sustitutivo de importación directa de un producto similar con el fin de satisfacer la demanda del mercado nacional;*
 - b) *cualquier disminución de las exportaciones; o*
 - c) *la protección de las industrias nacionales que producen productos similares a los de la zona franca, teniendo en cuenta la capacidad de la industria local para satisfacer la demanda interna».*
- (213) Por lo que se refiere a lo anterior, durante la inspección *in situ*, los poderes públicos de Indonesia explicaron que normalmente se concede a las empresas de la industria del biodiésel la exención del requisito de generar más del 50 % de su volumen de negocios a partir de la exportación. Según la explicación proporcionada durante la inspección *in situ*, se trata de apoyar a las empresas de biodiésel para cumplir las obligaciones de mezcla impuestas por los poderes públicos de Indonesia.
- (214) Por lo tanto, la Comisión concluyó que la concesión de la exención antes mencionada queda enteramente a discreción de los poderes públicos de Indonesia.
- (215) Por último, los poderes públicos de Indonesia explicaron que este régimen solamente está disponible para las empresas que importan mercancías a la República de Indonesia para su transformación posterior. En consecuencia, los meros importadores no pueden solicitar la condición de zona franca.

3.4.1.2. Ventajas de situarse en las zonas francas

- (216) Dentro de las zonas francas, se suspende el proceso de importación hasta que las empresas venden los productos acabados en el territorio de la República de Indonesia. En otras palabras, se suspende el derecho de importación sobre los productos importados en las zonas francas hasta que se venden en el mercado interior indonesio. Si un producto permanece en la zona franca (por ejemplo, maquinaria) o se exporta directamente, el derecho de importación nunca es exigible.
- (217) Al igual que el derecho de importación, también se suspende el pago del IVA adeudado por las mercancías importadas hasta que las mercancías acabadas se vendan en el mercado interior. Si un producto permanece en la zona franca (por ejemplo, maquinaria) o se exporta directamente, el IVA nunca es exigible.
- (218) Con arreglo a este régimen, la exención del derecho de importación y del IVA se concede a las importaciones de bienes de capital, tales como maquinaria utilizada en el proceso de producción de biodiésel, materias primas y piezas de recambio.

3.4.1.3. Aplicación de lo dispuesto en el artículo 28, apartado 1, del Reglamento de base

- (219) Por lo que se refiere a la información solicitada por la Comisión en el curso del procedimiento relativo al régimen de zonas francas, Wilmar no cooperó plenamente con la Comisión. En consecuencia, la Comisión comunicó a Wilmar que, a la hora de examinar la existencia y el alcance de la supuesta ayuda concedida a la industria del biodiésel, mediante la exención del derecho de importación sobre la maquinaria y los bienes importados a la zona franca, podría tener que recurrir a la posibilidad contemplada en el artículo 28, apartado 1, del Reglamento de base de utilizar los datos disponibles.
- (220) En la carta de deficiencias enviada el 15 de febrero de 2019, la Comisión pidió a Wilmar que facilitara determinada información relativa a las importaciones de insumos y maquinaria desde la fecha de creación de cada una de las entidades vinculadas (productores de biodiésel y proveedores de aceite de palma en bruto). En su contestación a dicha carta, Wilmar dio una respuesta parcial a esa solicitud de información, alegando que había encontrado dificultades técnicas para recopilar el conjunto completo de datos solicitados. Se proporcionó una explicación similar durante la inspección *in situ*. Por lo tanto, la Comisión solo pudo verificar un conjunto limitado de datos.
- (221) En consecuencia, por lo que se refiere al supuesto apoyo concedido a la industria del biodiésel mediante la exención del derecho de importación sobre las máquinas y mercancías importadas en una zona franca, Wilmar no proporcionó la información y las pruebas necesarias, tal como solicitó la Comisión en su carta de deficiencias y durante la inspección *in situ*.

- (222) La falta de información o documentos necesarios y pertinentes, tal como se ha descrito anteriormente, dificulta considerablemente la investigación. De hecho, causó serias dificultades a la Comisión para llegar a conclusiones precisas y justificadas con respecto a este régimen de subvenciones.
- (223) Wilmar comentó que la información solicitada no era necesaria en primer lugar a efectos del artículo 28 del Reglamento de base y que, en cualquier caso, la información parcial que había presentado cumplía lo dispuesto en el artículo 28, apartado 3, del Reglamento de base. Además, Wilmar afirmó que no posee la información que no proporcionó.
- (224) A este respecto, la Comisión observó que no puede aceptarse la afirmación de que Wilmar no podía conseguir esa información, ya que depende de una cuestión técnica que hace que la recuperación de esa información sea supuestamente demasiado onerosa. Por consiguiente, la Comisión consideró que el Grupo Wilmar dispone de esta información y podría haberla recuperado para dar una respuesta completa a la carta de deficiencias.
- (225) En segundo lugar, la información solicitada es necesaria, especialmente a la luz del hecho de que falta totalmente una cantidad pertinente de datos referentes al importe de la exención de derechos a las importaciones. Esto impide, por lo tanto, que la Comisión determine el importe exacto de la subvención recibida por el Grupo Wilmar con arreglo a este régimen.
- (226) La Comisión observó además que la afirmación de Wilmar de que no solicitó más información no es aceptable. Durante la inspección *in situ*, la Comisión preguntó si se disponía de la información que faltaba y tomó nota de que no era así.
- (227) Por lo tanto, la Comisión, para establecer las conclusiones relativas a estos aspectos de la investigación, se basó en parte en los datos disponibles, de conformidad con el artículo 28 del Reglamento de base.

3.4.2. Análisis

3.4.2.1. Contribución financiera

- (228) Por las razones que se exponen a continuación, la Comisión consideró que la exención del derecho de importación sobre las máquinas concedida por el régimen de zonas francas constituye una contribución financiera de los poderes públicos de Indonesia a los productores exportadores en forma de condonación.
- (229) Como se indica en los considerandos 216 a 218, las empresas de las zonas francas disfrutaban de: i) la exención del derecho de importación sobre la maquinaria y las materias primas importadas, y ii) la exención del IVA sobre la maquinaria y las materias primas importadas. Quedan exentas tanto del derecho de importación como del IVA hasta que la mercancía importada se venda en el mercado nacional. Esto significa que puede que las empresas de las zonas francas nunca paguen ni el derecho de importación ni el IVA sobre las mercancías que nunca salen de la zona franca, como la maquinaria, o que se exportan directamente.
- (230) La Comisión también observó que todos los productores exportadores se beneficiaron de este régimen, exclusivamente al importar maquinaria y piezas de recambio para sus instalaciones de biodiésel. Dado que la principal materia prima para la producción de biodiésel es, de hecho, el aceite de palma en bruto, que es de origen local, las cantidades potenciales no recaudadas sobre las materias primas importadas parecen ser insignificantes.
- (231) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión observó por lo tanto que los productores exportadores nunca pagaron esencialmente el derecho de importación ni el IVA sobre la maquinaria que importaron. La maquinaria, de hecho, se importa a la zona franca pertinente con el fin de establecer la instalación de producción y, una vez instalada, nunca sale de la zona.
- (232) Por lo tanto, la Comisión concluyó que la exención del derecho de importación sobre las importaciones de maquinaria y equipos equivale a la condonación o no recaudación a efectos del artículo 3, punto 1, inciso ii), del Reglamento de base. Por lo que se refiere a la exención del IVA, la Comisión consideró que los poderes públicos de Indonesia también renuncian a los ingresos públicos, ya que, en circunstancias normales, los productores exportadores pagarían primero el IVA al Estado y, a continuación, lo compensarían al vender en el mercado interior ⁽⁵³⁾.

⁽⁵³⁾ Informes del Órgano de Apelación, Brasil — *Determinadas medidas relativas a la tributación y las cargas*, WT/DS472/AB/R y Add.1 / WT/DS497/AB/R y Add.1, adoptados el 11 de enero de 2019, apartados 5.212 y 5.221.

3.4.2.2. Beneficio

- (233) La investigación mostró que las maquinarias utilizadas en las zonas francas son generalmente importadas y que, una vez instaladas, nunca salen de dicha zona. Por lo tanto, nunca debe abonarse el derecho de importación en vigor sobre tales máquinas. Por lo que se refiere a la exención del IVA sobre la maquinaria y las piezas de recambio importadas, la Comisión constató que los productores exportadores también se beneficiaron del mantenimiento de la ventaja de la disponibilidad de efectivo ⁽⁵⁴⁾.
- (234) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión consideró por lo tanto que este régimen confiere un beneficio a los productores exportadores, ya que se encuentran en una mejor situación financiera de la que estarían si no existiera el régimen. De hecho, de no existir el régimen, habrían pagado el derecho y el IVA en el momento de la importación de la maquinaria y las piezas de recambio.

3.4.2.3. Especificidad

- (235) El régimen es específico porque solo está disponible para determinadas empresas en función de sus resultados de exportación y de su ubicación en zonas geográficas específicas dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, letra a), y artículo 4, apartado 3, del Reglamento de base.

3.4.3. Conclusión

- (236) La Comisión constató que, a través de una serie de medidas, los poderes públicos de Indonesia prestaron apoyo a la industria del biodiésel, entre otras cosas mediante la condonación en relación con el régimen de zonas francas y la exención del derecho de importación y el IVA sobre la maquinaria y las piezas de recambio. Los poderes públicos de Indonesia otorgaron un beneficio a los beneficiarios que es específico, lo que constituye una subvención sujeta a medidas compensatorias.

3.4.4. Cálculo del importe de la subvención

- (237) La Comisión calculó el beneficio para los productores exportadores derivado de este régimen por lo que se refiere a la exención del derecho de importación sobre la maquinaria importada como el importe total del derecho no pagado, asignado al período de investigación sobre la base de la vida útil de los activos subyacentes. Por lo que se refiere a la exención del IVA sobre la maquinaria y las materias primas importadas, el beneficio fue insignificante y, por lo tanto, no afectó materialmente a los resultados finales.
- (238) El porcentaje de la subvención establecido con respecto a este conjunto de medidas durante el período de investigación para los productores exportadores incluidos en la muestra asciende a:

Empresa	Porcentaje de la subvención
PT Ciliandra Perkasa	0,03 %
PT Intibenua Perkasatama y PT Musim Mas (Grupo Musim Mas)	0,12 %
PT Pelita Agung Agrindustri y PT Permata Hijau Palm Oleo (Grupo Permata)	0,16 %
PT Wilmar Nabati Indonesia y PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Grupo Wilmar)	0,11 %

3.5. Otros regímenes

- (239) En la denuncia se señalaban varias subvenciones y programas de subvenciones adicionales y, en particular, a través de condonación o no recaudación como los beneficios del impuesto sobre la renta para las inversiones que cotizan en bolsa, las subvenciones a los polígonos industriales, los beneficios fiscales de la industria de vanguardia y la concesión de financiación y garantías a la exportación en condiciones preferenciales por parte del banco indonesio Eximbank.
- (240) Dado que la Comisión no encontró pruebas de que ningún productor exportador hiciera uso de ellas, se tratarán todas juntas en este apartado.

⁽⁵⁴⁾ Informes del Órgano de Apelación, Brasil — *Determinadas medidas relativas a la tributación y las cargas*, WT/DS472/R, Add.1 y Corr.1 / WT/DS497/R, Add.1 y Corr.1, adoptados el 11 de enero de 2019, y modificados por los Informes del Órgano de Apelación WT/DS472/AB/R / WT/DS497/AB/R, apartados 7.491 a 7.494.

3.5.1. Beneficios de impuesto sobre la renta para inversiones que cotizan en bolsa

- (241) En la denuncia se alegó que este régimen concede facilidades fiscales para las inversiones en determinados ámbitos empresariales o en determinadas regiones con el fin de impulsar las inversiones directas extranjeras y nacionales en Indonesia. En particular, en la denuncia se alega que este régimen otorga lo siguiente:
- un 30 % de deducción fiscal neta de la inversión total, cobrada durante seis años para un 5 % anual;
 - una aceleración de la depreciación y la amortización;
 - una carga de impuesto sobre la renta por dividendos pagados al impuesto extranjero sujeto a un 10 %, o una tarifa más baja de acuerdo con el acuerdo vigente para eludir la doble imposición; y
 - una compensación de pérdidas de más de cinco años pero no de más de diez años.
- (242) La investigación confirmó en líneas generales las alegaciones formuladas en la denuncia. De hecho, la investigación reveló que el programa fue creado el 1 de enero de 2007, de conformidad con el Reglamento n.º 1/2007 del Gobierno y fue renovado y modificado el 6 de abril de 2015 por el Reglamento n.º 18/2015 del Gobierno, que fue modificado posteriormente por el Reglamento n.º 9/2016 del Gobierno. Aunque el Reglamento n.º 18/2015 del Gobierno deroga el Reglamento n.º 1/2007 del Gobierno, las empresas que reciben prestaciones en virtud del Reglamento n.º 1/2017 del Gobierno pueden seguir recibiendo esas prestaciones hasta su fecha de vencimiento original.
- (243) De conformidad con este régimen, las empresas que realizan inversiones en regiones específicas del territorio de la República de Indonesia y en sectores industriales específicos pueden beneficiarse de los siguientes incentivos:
- un 30 % de deducción fiscal neta de la inversión total, cobrada durante seis años para un 5 % anual;
 - una aceleración de la depreciación y la amortización;
 - una carga de impuesto sobre la renta por dividendos pagados al impuesto extranjero sujeto a un 10 %, o una tarifa más baja de acuerdo con el acuerdo vigente para eludir la doble imposición; y
 - una compensación de pérdidas de más de cinco años pero no de más de diez años.
- (244) Durante la inspección *in situ*, los poderes públicos de Indonesia explicaron que el régimen está disponible para las inversiones en regiones distintas de Java o Sulawesi, y que el lugar pertinente para la elegibilidad es el lugar donde se realiza la inversión y no el lugar donde está la sede de la empresa que realiza la inversión. Los poderes públicos de Indonesia también confirmaron que la cadena de valor del aceite de palma en bruto, incluidos los productores de biodiésel, puede acogerse a este régimen.
- (245) La investigación mostró que, por diversas razones, ninguno de los productores exportadores utilizó este régimen. Las empresas eran deficitarias y, por lo tanto, no tenían que deducir el impuesto sobre la renta o no podían acogerse a él por no cumplir la condición de región específica de las inversiones.
- (246) Dado que ningún productor exportador hizo uso del régimen, la Comisión no lo analizó más a fondo.

3.5.2. Subvenciones a los polígonos industriales

- (247) El denunciante alega que, en el marco del régimen de polígonos industriales, los poderes públicos de Indonesia subvencionan a los productores de biodiésel indonesios mediante diversos incentivos. En particular, en la denuncia se alega que los polígonos industriales crearon las llamadas «subvenciones a los polígonos industriales» de conformidad con el Reglamento n.º 142/2015. Con arreglo a este régimen, toda «empresa industrial» situada en un «polígono industrial» recibe incentivos fiscales y, además, puede recibir incentivos regionales.
- (248) Según la denuncia, este programa aporta una contribución financiera a los productores indonesios de biodiésel en forma de condonación por los poderes públicos de Indonesia y proporciona a los exportadores indonesios de biodiésel un beneficio equivalente al ahorro fiscal. Además, en la denuncia se sostiene que este régimen es específico, ya que solo determinadas empresas de un polígono industrial pueden acogerse al programa en las condiciones establecidas en el Reglamento.
- (249) La investigación puso de manifiesto que los poderes públicos de Indonesia han creado este régimen para apoyar la actividad industrial establecida en zonas geográficas específicas, definidas en el artículo 1, apartado 4, del Reglamento n.º 142 de 2015 del Gobierno como una zona central de actividad industrial que está equipada con una infraestructura de apoyo desarrollada y gestionada por la Empresa de Polígonos Industriales (Industrial Estate Company).

- (250) La investigación también puso de manifiesto que este régimen puede beneficiar a los beneficiarios, ya que en el Reglamento 105/2016 del Ministerio de Hacienda se prevén determinadas facilidades en relación con el impuesto de sociedades, así como exenciones del IVA y del derecho de importación.
- (251) Sin embargo, la investigación mostró que ninguno de los productores exportadores ha utilizado este régimen y, por lo tanto, la Comisión no lo analizó más a fondo.

3.5.3. Beneficios fiscales a las industrias de vanguardia

- (252) En la denuncia se alega que en el programa de beneficios fiscales a las industrias de vanguardia, los poderes públicos de Indonesia ofrecen una serie de incentivos fiscales para aumentar la inversión directa en las denominadas «industrias de vanguardia». En particular, en la denuncia se afirma que este régimen se creó en 2011 mediante el Reglamento n.º 130/2011 del Ministerio de Hacienda, y después fue revisado en varias ocasiones. Este programa se revisó recientemente el 29 de marzo de 2018 mediante el Reglamento n.º 35/2018 del Ministerio de Hacienda.
- (253) Según la denuncia, este régimen aporta una contribución financiera a los beneficiarios en forma de condonación por los poderes públicos de Indonesia, así como un beneficio en términos de ahorro fiscal.
- (254) La investigación indicó que el régimen en cuestión consiste esencialmente en una reducción del impuesto de sociedades para las empresas que se dedican a determinadas actividades comerciales (las denominadas industrias de vanguardia) enumeradas en el Reglamento n.º 159/2015 del Ministerio de Hacienda, modificado por el Reglamento n.º 103/2016 del Ministerio de Hacienda. La investigación también reveló que, además de operar en una «industria de vanguardia», tal como la define el Ministerio de Hacienda, las empresas, para poder acogerse a este régimen, deben invertir al menos 1 billón IDR (un billón de rupias) en todos los sectores de las industrias de vanguardia, con exclusión del sector de la información, la comunicación y la tecnología (TIC) que incluye tecnología punta. Las empresas del sector de las TIC podrían invertir un mínimo de 500 000 millones IDR (quinientos mil millones de rupias) para tener derecho al beneficio. Además de lo anterior, se aplican otros criterios de elegibilidad, a saber, depositar un mínimo del 10 % del plan de inversión en bancos indonesios, mantener una relación deuda/capital de al menos 4:1 y tener la condición de entidad jurídica indonesia desde el 15 de agosto de 2011.
- (255) Sin embargo, la investigación mostró que ninguno de los productores exportadores ha utilizado este régimen y, por lo tanto, la Comisión no lo analizó más a fondo.

3.5.4. Concesión de financiación y garantías a la exportación en condiciones preferenciales por parte del banco indonesio Eximbank

- (256) En la denuncia se alega que Lempabaga Pembiayaan Ekspor Indonesia («Eximbank»), un banco público en su totalidad, actúa como institución financiera especial del Ministerio de Hacienda con la intención de apoyar el comercio exterior de Indonesia. Según el denunciante, en calidad de tal, Eximbank proporciona financiación preferente para la exportación de aceite de palma indonesio a las industrias transformadoras, entre las que se incluyen los productores de biodiésel.
- (257) Según la denuncia, el objetivo de Eximbank es apoyar las políticas gubernamentales en el marco del fomento del programa nacional de exportación mediante la provisión de financiación nacional de las exportaciones y que, en su informe anual de 2017, Eximbank indicó además que se compromete a apoyar activamente a las industrias indonesias relacionadas con el aceite de palma, que constituyen la parte principal de su base de clientes.
- (258) En la denuncia se alega, además, que la amplia gama de servicios financieros, como la financiación de las exportaciones, las garantías de exportación, los seguros de exportación y los servicios de asesoramiento prestados por Eximbank, constituyen una contribución financiera de los poderes públicos de Indonesia. En la denuncia se añade que, de acuerdo con la Ley 2/2009, la función del Eximbank es la de financiar cualquier operación o proyecto que no sea viable para la banca comercial con el fin de impulsar las exportaciones. En este contexto, en la denuncia se alega que, según el informe anual 2017 de Eximbank, Eximbank poseía activos financieros y a cobrar con tipos de interés nominales tan bajos como el 0 %, denominados tanto en rupias como en divisa extranjera. Por lo tanto, en la denuncia se alega que, a pesar de no poder identificar con precisión el tipo de interés aplicado por Eximbank a los productores de biodiésel, se afirma que estaría por debajo del precio de mercado y que, por lo tanto, constituiría un beneficio a su favor.
- (259) La investigación indicó que Eximbank fue creado por los poderes públicos de Indonesia de conformidad con la Ley 2/2009 y proporciona financiación en forma de capital circulante o inversión. Más concretamente, la investigación reveló que Eximbank está involucrado en las siguientes actividades:
- garantías proporcionadas a los exportadores indonesios, a los importadores extranjeros y a las licitaciones relacionadas con la ejecución de proyectos;
 - servicios de seguro para los exportadores en caso de que las agencias de seguros de exportación existentes no puedan prestar servicios; y
 - servicios de asesoramiento a bancos, instituciones financieras, exportadores y fabricantes de bienes de exportación, especialmente pequeñas y medianas empresas y cooperativas.

- (260) La investigación reveló que ninguno de los productores exportadores, salvo uno, tenía una relación contractual con Eximbank. No obstante lo dispuesto anteriormente, la Comisión verificó todos los préstamos concedidos entre los productores exportadores y cualquier banco público. A este respecto, la Comisión pudo comprobar que el tipo de interés aplicado por los bancos públicos a los préstamos es comparable a los parámetros internacionales, tanto para los préstamos denominados en rupias indonesias (IDR) como para los préstamos denominados en dólares estadounidenses. Por lo que se refiere a los préstamos denominados en IDR, la Comisión comparó el tipo de interés pagadero por los productores exportadores durante la vida del préstamo con los rendimientos de las obligaciones indonesias de duración similar a las disponibles en Bloomberg. La Comisión observó que ambos son comparables.
- (261) Por lo tanto, dado que la Comisión no estableció que este régimen hubiera conferido un beneficio, no lo analizó más a fondo.

3.6. Conclusión sobre la subvención

- (262) De conformidad con las disposiciones del Reglamento de base, la Comisión calculó el importe de las subvenciones sujetas a derechos compensatorios para los productores exportadores examinando cada subvención o cada programa de subvenciones, y sumó estas cifras para calcular el importe total de la subvención para cada productor exportador durante el período de investigación. Para calcular las subvenciones globales que se indican a continuación, la Comisión calculó en primer lugar el porcentaje de la subvención, que es la expresión del importe de la subvención como porcentaje del volumen total de negocios de la empresa. Este porcentaje se utilizó después para calcular la subvención asignada durante el período de investigación a las exportaciones a la Unión del producto afectado. A continuación, se calculó el importe de la subvención por tonelada del producto afectado exportado a la Unión durante el período de investigación y los márgenes calculados como porcentaje del valor de coste, seguro y flete (CIF) de las mismas exportaciones por tonelada.
- (263) Dada la plena cooperación de los productores exportadores indonesios, el importe para «las demás empresas» se fijó provisionalmente en el nivel más elevado impuesto a las empresas que cooperaron.

Empresa	Porcentaje de la subvención
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %
PT Intibenua Perkasatama y PT Musim Mas (Grupo Musim Mas)	16,3 %
PT Pelita Agung Agrindustri y PT Permata Hijau Palm Oleo (Grupo Permata)	18,0 %
PT Wilmar Nabati Indonesia y PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Grupo Wilmar)	15,7 %
Todas las demás empresas	18,0 %

4. PERJUICIO

4.1. Definición de la industria de la Unión y de la producción de la Unión

- (264) Durante el período de investigación, cuarenta y cuatro productores de la Unión que eran miembros del EBB y otros ciento noventa y seis productores conocidos que no eran miembros fabricaron el producto similar. Todos estos productores constituyen la «industria de la Unión» a tenor del artículo 9, apartado 1, del Reglamento de base.
- (265) Como se indica en los considerandos 17 a 20, la Comisión seleccionó para la muestra a tres productores de la Unión que representaban el 18 % de la producción total del producto similar en la Unión.
- (266) La Comisión estableció la producción total de biodiésel de la Unión durante el período de investigación en 13 millones de toneladas aproximadamente basándose en la información presentada por el EBB relativa a la industria de la Unión.
- (267) El EBB recaba los datos relativos a la producción que recibe de sus miembros, que representan en torno al 70 % de la producción de biodiésel en la Unión. En cuanto a los productores que no son miembros, que representan en torno al 30 % de la producción de biodiésel en la Unión, el EBB obtiene la información relativa a la producción de las asociaciones nacionales pertinentes del sector y de otras fuentes públicas.

- (268) La metodología y la exactitud de los datos recabados por el EBB fueron objeto de una inspección con arreglo al artículo 26 del Reglamento de base realizada en las instalaciones del EBB.

Cuadro 3

Producción de biodiésel de la Unión (toneladas)

	2015	2016	2017	Período de investigación
Producción total de la Unión	11 789 896	11 958 862	13 071 053	13 140 582
Índice	100	101	111	111

Fuente: EBB

- (269) Entre 2015 y 2017, la producción total de biodiésel de la Unión aumentó gradualmente un 11 %. Permaneció estable entre 2017 y el final del período de investigación. En comparación con el consumo de la Unión indicado en el cuadro 4, la producción de la industria de la Unión no estuvo a la altura de la demanda, siendo la diferencia el biodiésel importado.

4.2. Consumo de la Unión

- (270) La Comisión estableció el consumo de biodiésel de la Unión sumando las importaciones de biodiésel en la Unión a las ventas de la industria de la Unión en su mercado.

- (271) El consumo de la Unión evolucionó como sigue:

Cuadro 4

Consumo de la Unión (toneladas)

	2015	2016	2017	Período de investigación
Consumo total de la Unión	11 791 953	11 435 468	14 202 128	15 634 102
Índice	100	97	120	133

Fuente: EBB y estadísticas sobre importaciones de la Unión

- (272) Hasta 2016, el consumo de biodiésel de la Unión permaneció estable. En 2017 y en el período de investigación, aumentó un 33 % con respecto a 2015. El consumo de biodiésel depende de dos factores principales: el consumo de gasóleo y el contenido de biodiésel en su combustible.
- (273) La demanda en constante crecimiento y la producción de la Unión son el resultado de la estrategia energética de la Unión. En la Directiva 2009/28/CE, sobre fuentes de energía renovables ⁽⁵⁵⁾, se establece lo siguiente: «Cada Estado miembro velará por que la cuota de energía procedente de fuentes renovables en todos los tipos de transporte en 2020 sea como mínimo equivalente al 10 % de su consumo final de energía en el transporte» («obligación de mezcla»). La Directiva permite a cada Estado miembro establecer sus propias obligaciones específicas por país.
- (274) La segunda Directiva 2018/2001, sobre fuentes de energía renovables, se publicó el 21 de diciembre de 2018 ⁽⁵⁶⁾, una vez finalizado el período de investigación. La Directiva mantiene la política de utilizar combustibles renovables en el sector del transporte, mantiene el objetivo del 10 % de energías renovables en el transporte y establece criterios de sostenibilidad de los biocarburantes para todos los biocarburantes producidos o consumidos en la UE.
- (275) El hecho de que se esté mezclando más biodiésel con gasóleo mineral es un elemento importante en el análisis de las tendencias del mercado del biodiésel en la Unión. El coste de producción y los precios del biodiésel en general son superiores al coste de producción y los precios del gasóleo mineral. La legislación de la UE obliga a los productores de combustibles (refinerías) a comprar biodiésel para mezclarlo con combustibles fósiles.

⁽⁵⁵⁾ 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 (DO L 140 de 5.6.2009, p. 16).

⁽⁵⁶⁾ 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 (DO L 328 de 21.12.2018, p. 82).

- (276) El consumo de biodiésel está directamente relacionado con las medidas introducidas en cada Estado miembro para cumplir la obligación de mezcla para determinados niveles de biodiésel con combustibles fósiles. El consumo de biodiésel aumentará a medida que más Estados miembros transpongan los objetivos de las directivas de la UE a su legislación nacional.
- (277) Otro factor importante es el consumo de combustibles diésel para el transporte por carretera en la Unión. Este consumo está impulsado por la situación económica general de la Unión, que impulsa la necesidad de transportar bienes y personas.
- (278) Otro factor relacionado con el consumo de gasóleo (y, en consecuencia, de biodiésel) en la Unión es la eficiencia del combustible de los camiones, autobuses y vehículos diésel. Una mayor eficiencia de combustible provoca directamente un menor consumo de gasóleo. Otro factor es el cambio de motores diésel a motores que utilizan otros tipos de combustible, como los de gasolina, gas licuado de petróleo o gas natural comprimido, híbridos y totalmente eléctricos.

4.3. Importaciones procedentes del país afectado

4.3.1. Volumen y cuota de mercado de las importaciones procedentes del país afectado

- (279) La Comisión estableció el volumen de las importaciones de biodiésel y su cuota de mercado a partir de la base de datos Vigilancia 2 ⁽⁵⁷⁾.
- (280) Las importaciones de biodiésel en la Unión procedentes del país afectado evolucionaron de la manera siguiente. El período de investigación se ha dividido en trimestres para mostrar el efecto de la anulación de los derechos en marzo de 2018:

Cuadro 5

Volumen de las importaciones (toneladas) y cuota de mercado

	2015	2016	2017	Período de investigación
Volumen de importaciones de Indonesia (en toneladas)	13 340	31 115	24 984	516 088
Índice	100	233	187	3 869
Cuota de mercado	0,1 %	0,3 %	0,2 %	3,3 %
Índice	100	241	156	2 918

Fuente: Base de datos Vigilancia 2

Cuadro 6

Volumen trimestral de importaciones (toneladas) procedentes de Indonesia durante el período de investigación

	4T 2017	1T 2018	2T 2018	3T 2018
Volumen de importaciones de Indonesia (en toneladas)	0	25 275	227 114	263 678

Fuente: Base de datos Vigilancia 2

- (281) Debido a los derechos antidumping relativos a las importaciones procedentes de Indonesia, impuestos el 26 de noviembre de 2013 por el Reglamento (UE) n.º 1194/2013 ⁽⁵⁸⁾, entre 2015 y febrero de 2018 solo hubo, o no hubo en absoluto, importaciones en la Unión procedentes de Indonesia.

⁽⁵⁷⁾ Base de datos de productos específicos que están bajo vigilancia o control importados en el territorio aduanero de la Unión por la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera.

⁽⁵⁸⁾ Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1194/2013 del Consejo, de 19 de noviembre de 2013, por el que se establece un derecho antidumping definitivo y se percibe definitivamente el derecho provisional establecido sobre las importaciones de biodiésel originario de Argentina e Indonesia (DO L 315 de 26.11.2013, p. 2).

- (282) Sin embargo, estos derechos fueron anulados por una sentencia del Tribunal de Justicia Europeo en marzo de 2018 ⁽⁵⁹⁾ y, en consecuencia, las importaciones aumentaron drásticamente a partir de entonces, como puede verse en el cuadro 6.

4.3.2. Precios de las importaciones procedentes del país afectado y subcotización de los precios

- (283) Según lo expuesto anteriormente, se han producido importaciones procedentes de Indonesia durante el período considerado. La evolución de los precios en el período considerado, desde 2015 hasta el período de investigación, fue de la siguiente manera:

Cuadro 7

Precios de importación

	2015	2016	2017	Período de investigación
Precios de las importaciones procedentes de Indonesia (EUR por tonelada)	853	619	803	671

Fuente: Base de datos Vigilancia 2

- (284) Durante el período de investigación, hubo una diferencia de alrededor del 15 % entre esos precios de importación y los precios de venta de la UE (cuadro 10). De 2015 a 2017 la diferencia fue de entre el 5 % y el 10 %.
- (285) La Comisión determinó la subcotización de los precios durante el período de investigación comparando:
- 1) 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 Unión, establecidos con arreglo al CIF (coste, seguro y transporte), con los ajustes oportunos para tener en cuenta los costes de importación; y
 - 2) los precios de venta medios ponderados por tipo de producto que los productores de la Unión incluidos en la muestra cargaron a clientes no vinculados en el mercado de la Unión.
- (286) La Comisión comparó los precios de las transacciones para cada tipo particular en la misma fase comercial, con los debidos ajustes en caso necesario, tras deducir rebajas y descuentos.
- (287) La comparación por tipos se centró en una comparación del POFF, independientemente de la materia prima utilizada. Otra característica que la Comisión tuvo en cuenta fue si un producto estaba sujeto a «doble contabilización» en la mayoría de los Estados miembros. En Alemania, donde existe una manera diferente de calcular la eficacia de la reducción de emisiones de CO₂, la Comisión también tuvo en cuenta esta especificidad del mercado.
- (288) La Comisión observó que algunos exportadores indonesios informaron de exportaciones a la UE sin un certificado (conocido como «certificado RED») exigido por la Directiva sobre energías renovables para permitir que el biodiésel se tenga en cuenta en la obligación de mezcla en la UE. La Comisión consideró que estas ventas entraban en competencia directa con las ventas de la industria de la Unión con dicho certificado RED, ya que estas importaciones estaban en libre práctica y las especificaciones técnicas del producto son las mismas.
- (289) La Comisión estableció que en la mayoría de los casos el cliente final que compra biodiésel desconoce, o no le importa, la materia prima utilizada en la producción, pero exige un producto que cumpla un nivel máximo determinado de POFF. Este nivel varía en función de la temporada y las condiciones climáticas. Durante los meses de verano y en las regiones más cálidas, pueden venderse niveles más elevados de POFF, mientras que en los meses de invierno y en las regiones más frías, se exige un biodiésel con nivel de POFF más bajo.

⁽⁵⁹⁾ El 15 de septiembre de 2016, el Tribunal General de la Unión Europea («el Tribunal General») dictó sentencias en los asuntos T-80/14, T-111/14 a T-121/14 (5) y T-139/14 (6) («las sentencias») por las que se anulan los artículos 1 y 2 del Reglamento definitivo en la medida en que se aplican a las demandantes en esos asuntos («los productores exportadores afectados»). El Consejo de la Unión Europea inicialmente recurrió las sentencias. Sin embargo, tras la decisión del Consejo de retirar sus recursos, los asuntos fueron retirados del Registro del Tribunal de Justicia Europeo los días 2 y 5 de marzo de 2018 (autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 15 de febrero de 2018 en los asuntos acumulados C-602/16 P y C-607/16 P a C-609/16 P, y de 16 de febrero de 2018 en los asuntos C-603/16 P a C-606/16 P). En consecuencia, las sentencias pasaron a ser definitivas y vinculantes a partir de la fecha de su pronunciamiento.

- (290) Dado el mayor nivel de POFF del EMP puro (normalmente POFF + 13), normalmente no se mezcla con el gasóleo mineral por sí solo, sino que normalmente se mezcla con otros biodiésel con un POFF más bajo, primero para producir una mezcla con POFF + 5 o POFF 0, que luego se mezcla con gasóleo mineral.
- (291) La cantidad de EMP utilizada en una mezcla depende de la temporada y la ubicación en toda Europa. En el sur de Europa se utiliza POFF – 5 en invierno y POFF + 5 en verano. En el norte de Europa se utiliza POFF – 10 en invierno y POFF 0 en verano. Cuanto más alto es el POFF, mayor es el porcentaje de EMP que se puede utilizar en la mezcla de biodiésel ⁽⁶⁰⁾.
- (292) Para calcular la subcotización de los precios a nivel de cada productor exportador, la Comisión comparó en primer lugar las importaciones procedentes de Indonesia, que son biodiésel puro de aceite de palma, con las ventas de biodiésel puro de aceite de palma de la industria de la Unión.
- (293) Por consiguiente, ese tipo de biodiésel vendido por la industria de la Unión competía directamente con el biodiésel importado de Indonesia, de conformidad con el informe del Grupo Especial de la OMC sobre el biodiésel procedente de Indonesia ⁽⁶¹⁾. Esta comparación abarcó alrededor del 20 % de todas las ventas de los productores de la Unión incluidos en la muestra. Según la jurisprudencia de la OMC, no existe ningún requisito que prevea que deba tenerse en cuenta un porcentaje específico de las ventas de la industria nacional para el análisis de los efectos de los precios ⁽⁶²⁾.
- (294) La Comisión expresó el resultado de esta comparación directa de las importaciones de EMP con las ventas de EMP como un porcentaje del volumen de negocio de las ventas de EMP de los productores de la Unión incluidos en la muestra durante el período de investigación. Para las importaciones en la Unión de los exportadores procedentes del país afectado se estableció un margen de subcotización medio ponderado de entre el 6,0 y el 11,6 %.
- (295) El resto de las ventas de los productores de la Unión incluidos en la muestra tienen un POFF más bajo, lo que permite utilizar estos productos a temperaturas más bajas. Dado que la comparación antes mencionada entre las importaciones indonesias y las ventas de la industria de la Unión solo cubría alrededor del 20 % de las ventas de los productores de la Unión incluidos en la muestra, la Comisión realizó otros dos tipos de comparaciones de precios para evaluar la fiabilidad de esta conclusión sobre la subcotización.
- (296) En la segunda opción, la Comisión amplió la comparación al incluir el biodiésel con un POFF de unos 0 grados (en lo sucesivo, «FAME0»), el tipo de biodiésel más común vendido por los productores de la Unión incluidos en la muestra. 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. Este valor de mercado se evaluó sobre la base de la diferencia de precios entre FAME10 y FAME0 en el mercado de la Unión. Esta comparación cubrió el 55 % de todas las ventas de la industria de la Unión y mostró una subcotización del 7,4 %.
- (297) Esta comparación tiene en cuenta que el biodiésel POFF0 —FAME0— es generalmente una mezcla de varios tipos de biodiésel, e incluye a menudo hasta un 20 % de EMP. Por consiguiente, la Comisión consideró que el precio de venta de FAME0 en el mercado de la Unión se ve afectado por el precio de los biodiésel mezclados para fabricarlo y, por lo tanto, es conveniente realizar una comparación para comprobar la comparación en términos comparables.
- (298) En la tercera opción, la Comisión comparó todas las importaciones de los productores exportadores indonesios con todas las ventas de los productores de la Unión incluidos en la muestra, independientemente del tipo de producto. Esta comparación mostró una subcotización del 17,5 % ⁽⁶³⁾.
- (299) Esta comparación demostró que las importaciones de EMP procedentes de Indonesia a precios subvencionados tendrían el efecto de bajar el precio de la mayoría de las mezclas vendidas en el mercado de la Unión.
- (300) En consecuencia, los tres tipos de comparaciones de precios mostraron niveles significativos de subcotización de precios. Por lo tanto, independientemente de la metodología utilizada, la Comisión estableció provisionalmente que los precios de las importaciones indonesias subcotizaban significativamente los precios de la industria de la Unión.
- (301) Además, en el considerando 328, la Comisión analizó si los precios de la industria de la Unión se habían visto reducidos por las importaciones subvencionadas.

⁽⁶⁰⁾ WT/DS480/R Unión Europea — Medidas antidumping sobre el biodiésel procedente de Indonesia, apartado 7.152.

⁽⁶¹⁾ WT/DS480/R Unión Europea — Medidas antidumping sobre el biodiésel procedente de Indonesia, apartados 7.143 a 7.161.

⁽⁶²⁾ WT/DS480/R Unión Europea — Medidas antidumping sobre el biodiésel procedente de Indonesia, apartado 7.160.

⁽⁶³⁾ En el asunto WT/DS480/R, apartado 7.160, Indonesia sostuvo que la comparación entre las importaciones indonesias y el biodiésel POFF0 mezclado vendido por la industria de la Unión, que representaba el 37 % de todas las ventas de la Unión, era insuficiente. Indonesia alegó además que la Comisión debería haber comparado los precios de venta del 63 % restante de las ventas de la Unión. Esta comparación, al igual que la diferencia de precios mencionada en el considerando 284, confirma que existe una subcotización significativa durante el período de investigación.

4.4. Situación económica de la industria de la Unión

4.4.1. Información general

- (302) De conformidad con el artículo 8, apartado 5, del Reglamento de base, el examen de los efectos de las importaciones objeto de dumping sobre la industria de la Unión incluyó una evaluación de todos los indicadores económicos que influyeron en la situación de dicha industria durante el período considerado.
- (303) Como se menciona en los considerandos 17 a 20, el muestreo se utilizó para determinar el perjuicio y las repercusiones negativas en el nivel de los precios de venta, las cantidades vendidas, la cuota de mercado y los beneficios de la industria de la Unión.
- (304) Para determinar el perjuicio, la Comisión distinguió entre indicadores de perjuicio macroeconómicos y microeconómicos. La Comisión evaluó los indicadores macroeconómicos a partir de los datos incluidos en las respuestas al cuestionario de los productores de la Unión incluidos en la muestra y a partir de la información facilitada por el EBB.
- (305) La Comisión verificó el método de recogida de datos presentados por el EBB y que la información se apoyara en procedimientos adecuados de documentación e investigación.
- (306) Se consideró que estos dos conjuntos de datos eran representativos de la situación económica de la industria de la Unión.
- (307) Los indicadores macroeconómicos son los siguientes: producción, capacidad de producción, utilización de la capacidad, volumen de ventas, cuota de mercado, crecimiento, empleo, productividad, magnitud de las subvenciones y recuperación con respecto a subvenciones pasadas o dumping.
- (308) Los indicadores microeconómicos son los siguientes: precios medios por unidad, coste unitario, costes laborales, existencias, rentabilidad, flujo de caja, inversiones, rendimiento de las inversiones y capacidad de reunir capital.

4.4.2. Indicadores macroeconómicos

4.4.2.1. Capacidad de producción y utilización de la capacidad

- (309) Durante el período considerado, el total de la capacidad de producción y la utilización de la capacidad de la Unión evolucionaron del siguiente modo:

Cuadro 8

Capacidad de producción y utilización de la capacidad

	2015	2016	2017	Período de investigación
Capacidad de producción (en toneladas)	16 009 878	16 561 814	16 594 853	17 031 230
Índice	100	103	104	106
Utilización de la capacidad	74 %	72 %	79 %	77 %

Fuente: EBB

- (310) La capacidad de producción experimentó un aumento lento durante todo el período considerado, para tener en cuenta la creciente demanda. Sin embargo, puesto que la industria de la Unión solamente pudo beneficiarse del crecimiento del mercado en una medida muy limitada 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.
- (311) Del mismo modo, como en el caso de la información sobre la producción (considerando 309), el EBB obtiene de sus miembros, que incluyen a asociaciones nacionales, datos relativos a la capacidad, y obtiene la información relativa a la capacidad de quienes no son miembros de otras fuentes públicas.
- (312) Las cifras relativas a la capacidad de producción no incluyen una parte significativa de la capacidad que se considera inactiva. El EBB explicó que varias plantas de biodiésel instaladas llevan años sin estar operativas y deben considerarse fuera de servicio desde hace tiempo. Estas plantas, aunque estén instaladas, solo podrían volver a producir si se invirtiera en adaptación técnica, y tras un largo período.

- (313) La utilización de la capacidad por parte de la industria de la Unión aumentó 3 puntos porcentuales, del 74 al 77 %, en el período considerado. Dicha industria alcanzó el nivel más elevado de utilización de la capacidad durante 2017 y el período de investigación.

4.4.2.2. Volumen de ventas y cuota de mercado

- (314) Durante el período considerado, el volumen de ventas y la cuota de mercado de la industria de la Unión evolucionaron de la manera siguiente:

Cuadro 9

Volumen de ventas y cuota de mercado

	2015	2016	2017	Período de investigación
Volumen de ventas en el mercado de la Unión (toneladas)	11 305 117	10 920 665	13 004 462	12 741 791
Índice	100	97	115	113
Cuota de mercado	95,9 %	95,5 %	91,6 %	81,5 %

Fuente: EBB y estadísticas sobre importaciones y exportaciones

- (315) Las ventas de la industria de la Unión descendieron entre 2015 y 2016, aumentaron en 2017, pero luego disminuyeron ligeramente en el período de investigación.
- (316) Los factores que impulsan las ventas son los mismos factores que impulsan el consumo de la Unión. Entre 2015 y 2016, las importaciones no afectaron mucho al nivel de las ventas, lo que motivó que tanto las ventas como la cuota de mercado se estabilizaran.
- (317) La supresión de los derechos de las importaciones procedentes de Indonesia cambió la situación del mercado en 2018. Tras la supresión de los derechos, la industria de la Unión perdió significativamente cuota de mercado con respecto a 2016 (casi un 15 %), en particular entre 2017 y el período de investigación.

4.4.2.3. Crecimiento

- (318) Si bien el mercado de la Unión aumentaba un 33 % durante el período considerado, la cantidad de ventas y la producción de la industria de la Unión solo aumentaron un 13 y un 11 % respectivamente. Por tanto, la industria de la Unión solo pudo beneficiarse de manera muy limitada del crecimiento del mercado durante el período de investigación, ya que una parte significativa de este crecimiento estaba siendo absorbido por las cantidades crecientes de importaciones, como las importaciones subvencionadas de Indonesia.

4.4.2.4. Empleo y productividad

- (319) Durante el período considerado, el empleo y la productividad evolucionaron como sigue:

Cuadro 10

Empleo y productividad

	2015	2016	2017	Período de investigación
Número de empleados	2 763	2 762	2 733	2 841
Índice	100	100	99	103
Productividad (tonelada/empleado)	4 267	4 329	4 782	4 625
Índice	100	101	112	108

Fuente: EBB

- (320) Además, el empleo de la industria de la Unión siguió estable en el período considerado. La productividad aumentó entre 2016 y 2017 y luego disminuyó ligeramente en cuatro puntos porcentuales.

4.4.2.5. Magnitud del importe de las subvenciones sujetas a medidas compensatorias y recuperación de los efectos de las subvenciones o el dumping anteriores

- (321) El impacto de las importaciones subvencionadas procedentes de Indonesia sobre la industria de la Unión será probablemente sustancial, debido a los volúmenes significativos y los bajos precios de dichas importaciones.
- (322) El 26 de noviembre de 2013, la UE impuso derechos antidumping definitivos sobre las importaciones de biodiésel procedentes de Indonesia. Los derechos oscilaban entre el 8,8 y el 20,5 %.
- (323) Como se afirma en el considerando 282, estos derechos antidumping se suprimieron en marzo de 2018 y, como consecuencia de ello, las importaciones procedentes de Indonesia empezaron a aumentar de manera notable. Como se indica en el considerando 280, la cuota de mercado de las importaciones indonesias alcanzó el 3,3 % en el período de investigación, casi exclusivamente en la segunda mitad del período de investigación.
- (324) Como 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.

4.4.3. Indicadores microeconómicos

4.4.3.1. Precios y factores que inciden en los precios

- (325) Durante el período considerado, los precios unitarios medios ponderados de venta que los productores de la Unión incluidos en la muestra cobraron a clientes no vinculados de la Unión evolucionaron como sigue:

Cuadro 11

Precios de venta en la Unión

	2015	2016	2017	Período de investigación
Precio de venta unitario medio en todo el mercado de la Unión (EUR/tonelada)	715	765	832	794
Índice	100	107	116	111
Coste unitario de producción (EUR/tonelada)	728	767	827	791
Índice	100	105	114	109

Fuente: Productores de la Unión incluidos en la muestra

- (326) Entre 2015 y 2017, el precio de venta unitario medio ponderado aplicado por los productores de la Unión incluidos en la muestra a clientes no vinculados aumentó un 16 %. Los precios disminuyeron posteriormente en 5 puntos porcentuales entre 2017 y el período de investigación.
- (327) El coste unitario de producción de los productores de la Unión incluidos en la muestra siguió la tendencia de los precios, aumentó un 14 % entre 2015 y 2017. Los costes disminuyeron posteriormente en 5 puntos porcentuales entre 2017 y el período de investigación.
- (328) El mercado del 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.
- (329) 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.

4.4.3.2. Costes laborales

- (330) Durante el período considerado, los costes laborales medios de los productores de la Unión incluidos en la muestra evolucionaron como sigue:

Cuadro 12

Costes laborales medios por empleado

	2015	2016	2017	Período de investigación
Costes laborales medios por empleado (EUR)	71 573	65 237	65 874	65 730
Índice	100	91	92	92

Fuente: Productores de la Unión incluidos en la muestra

- (331) Los costes laborales medios disminuyeron entre 2015 y 2016 y se mantuvieron estables hasta el final del período de investigación.

4.4.3.3. Existencias

- (332) Durante el período considerado, los niveles de existencias de los productores de la Unión incluidos en la muestra evolucionaron como sigue:

Cuadro 13

Existencias

	2015	2016	2017	Período de investigación
Existencias al cierre (toneladas)	85 725	92 291	87 864	88 457
Índice	100	108	102	103

Fuente: Productores de la Unión incluidos en la muestra

- (333) Los niveles de existencias de los productores de la Unión incluidos en la muestra se mantuvieron relativamente estables durante el período considerado. Dado que el producto afectado se vende a granel, una única entrega puede constar de un volumen significativo de más de 10 000 toneladas y tener repercusiones significativas en el nivel de las existencias, dependiendo de la fecha exacta de la transacción. Así pues, el nivel de existencias es un indicador menos significativo para la industria de la Unión.

4.4.3.4. Rentabilidad, flujo de caja, inversiones, rendimiento de las inversiones y capacidad de reunir capital

- (334) Durante el período considerado, la rentabilidad, el flujo de caja, las inversiones y el rendimiento de las inversiones de los productores de la Unión incluidos en la muestra evolucionaron como sigue:

Cuadro 14

Rentabilidad, flujo de caja, inversiones y rendimiento de las inversiones

	2015	2016	2017	Período de investigación
Rentabilidad de las ventas en la Unión a clientes no vinculados (porcentaje del volumen de negocios)	- 0,1 %	0,9 %	0,8 %	0,8 %
Índice	- 100	900	800	824
Flujo de caja (EUR)	23 004 159	26 458 832	35 102 719	26 286 866
Índice	100	115	153	114

	2015	2016	2017	Período de investigación
Inversiones (EUR)	19 697 707	8 039 845	38 946 892	13 265 279
Índice	100	41	198	67
Rendimiento de las inversiones	- 3 %	18 %	16 %	17 %
Índice	- 100	600	533	573

Fuente: Productores de la Unión incluidos en la muestra

- (335) La Comisión determinó la rentabilidad de los tres productores de la Unión incluidos en la muestra expresando el beneficio neto antes de impuestos obtenido con las ventas del producto similar a clientes no vinculados de la Unión como porcentaje del volumen de negocio correspondiente a esas ventas. La rentabilidad se basa en el coste de los productos vendidos.
- (336) La rentabilidad se situó en torno al punto de equilibrio durante todo el período considerado, manteniéndose por debajo del 1 % del volumen de negocios.
- (337) Pese a los bajos niveles de beneficio, a lo largo de todo el período considerado la industria de la Unión generó un flujo de caja positivo a través de sus operaciones. Pudo autofinanciarse sus actividades.
- (338) La industria de la Unión siguió invirtiendo durante todo el período considerado. Las inversiones fluctuaron fuertemente durante todo el período y alcanzaron su nivel más alto en 2017.
- (339) La rentabilidad de las inversiones es el beneficio porcentual del valor contable neto de las inversiones. El rendimiento de las inversiones fue bajo pero positivo, mientras que la industria fue rentable, entre 2016 y el final del período de investigación.
- (340) Los resultados financieros de la industria de la Unión en términos de beneficios durante el período de investigación limitaron su capacidad para reunir capital.

4.4.4. Conclusión sobre el perjuicio

- (341) Las importaciones procedentes de Indonesia fueron insignificantes durante el período considerado, hasta marzo de 2018, cuando se suspendieron los derechos antidumping vigentes. Como consecuencia, durante el período de investigación, las importaciones aumentaron considerablemente y alcanzaron el 3,3 %.
- (342) El consumo de la Unión aumentó constantemente durante el período considerado y alcanzó un aumento del 33 % durante todo el período. Esta evolución positiva 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. Como consecuencia, las importaciones, incluidas las procedentes de Indonesia, aumentaron su cuota de mercado.
- (343) Durante el período considerado, los indicadores de perjuicio mostraron un panorama variado. La producción y las ventas de la industria de la Unión siguieron en cierta medida la demanda del mercado, pero solo pudieron beneficiarse del crecimiento del mercado hacia el final del período considerado en una medida muy limitada.
- (344) Las inversiones fluctuaron durante el período considerado. El número de empleados en la industria de la Unión permaneció estable durante el período considerado, lo que, junto con el aumento de la producción, dio lugar a un aumento de la productividad por empleado.
- (345) Sin embargo, la rentabilidad de la industria de la Unión se mantuvo deficiente durante el período considerado. Esto indica que la industria de la Unión no logró alcanzar el nivel de operaciones normales y rentables.
- (346) Pese al aumento de las ventas y la producción causado por el aumento del consumo, la situación económica de la industria de la Unión no presentaba indicios de mejora. Si bien las pruebas no son concluyentes en cuanto a la existencia de perjuicio importante durante el período de investigación, la Comisión examinará si hay, como mínimo, amenaza de perjuicio importante.

5. AMENAZA DE PERJUICIO

5.1. Introducción

- (347) De conformidad con el artículo 8, apartado 8, del Reglamento de base, la Comisión examinó si las importaciones subvencionadas procedentes de Indonesia suponen una amenaza de perjuicio importante para la industria de la Unión.

(348) En el análisis de la existencia de una amenaza de perjuicio importante para la industria de la Unión, de conformidad con el artículo 8, apartado 8, párrafo segundo, del Reglamento de base, la Comisión tomó en consideración los siguientes factores:

- la naturaleza de las subvenciones en cuestión y los efectos que probablemente tengan en el comercio,
- una importante tasa de incremento de las importaciones subvencionadas en el mercado de la Unión que indique la probabilidad de que aumenten sustancialmente las importaciones,
- la capacidad suficiente y libremente disponible por parte del exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma que indique la probabilidad de un aumento sustancial de las exportaciones subvencionadas a la Unión, teniendo en cuenta la existencia de otros mercados de exportación que puedan absorber el posible aumento de las exportaciones,
- la llegada de importaciones a precios que pudieran hacer bajar sensiblemente los precios internos o impedir de forma notable las subidas de precios que en otro caso se hubieran producido, y que probablemente hicieran aumentar la demanda de nuevas importaciones, y
- el nivel de existencias.

5.2. Naturaleza de las subvenciones en cuestión y efectos que probablemente tengan en el comercio

(349) En el considerando 263, la Comisión llegó a la conclusión provisional de que existían subvenciones sujetas a medidas compensatorias de conformidad con las disposiciones del Reglamento de base. Estas subvenciones demuestran que las importaciones del producto afectado se benefician de ayuda gubernamental. Se espera que la subcotización y la reducción de precios significativas detectadas durante el período de investigación afecten de manera incluso más negativa en el futuro próximo a la delicada situación económica de la industria de la Unión ya observada durante el período de investigación.

(350) Además, como se explica en el considerando 203, las 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.

5.3. Importante tasa de incremento de las importaciones subvencionadas en el mercado de la Unión que indica la probabilidad de que aumenten sustancialmente las importaciones

(351) Existe un claro nexo entre el aumento repentino y sustancial de las importaciones procedentes de Indonesia en el mercado de la Unión desde marzo de 2018 y la supresión de los derechos antidumping en ese mismo mes. Ello indica la rápida capacidad de reacción de los productores exportadores indonesios ante las cambiantes condiciones del mercado.

(352) Por tanto, habida cuenta del atractivo del mercado de la Unión para los exportadores indonesios, la Comisión consideró 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.

5.4. Suficiente capacidad libremente disponible y capacidad de absorción de terceros países

(353) Según la información proporcionada por los poderes públicos de Indonesia, la capacidad de producción de los productores indonesios de biodiésel supera con creces la demanda interna en alrededor de un 300 %. Más de la mitad de esta capacidad de producción es capacidad excedentaria, que los exportadores indonesios tendrán que exportar si quieren aumentar su baja utilización de la capacidad actual.

(354) La capacidad excedentaria de los productores de biodiésel indonesio durante el período de investigación se estima en alrededor del 40 % del consumo de la UE. Esta cifra se basa en información verificada proporcionada por los poderes públicos de Indonesia.

(355) En noviembre de 2017, los Estados Unidos establecieron derechos antidumping y derechos compensatorios provisionales sobre las importaciones de biodiésel procedentes de Indonesia. Fueron confirmados en gran medida por los derechos definitivos en abril de 2018, que oscilaban entre el 92 y el 277 % para los derechos antidumping, que oscilaban entre el 34 y el 65 % para los derechos compensatorios.

- (356) La magnitud del nivel de los derechos impuestos en los Estados Unidos significa que este mercado no podrá absorber una parte significativa de la capacidad no utilizada indonesia. No hay otros mercados de exportación conocidos que puedan absorber la enorme capacidad excedentaria indonesia, ya que, juntos, los Estados Unidos y la Unión representan en torno a dos terceras partes del consumo mundial de biodiésel.
- (357) A falta de otros mercados importantes disponibles para los productores indonesios, es probable que dirijan sus capacidades excedentarias al mercado de la Unión, lo que causará un mayor perjuicio a la industria de la Unión.

5.5. Nivel de precios de las importaciones subvencionadas

- (358) Los precios del biodiésel originario de Indonesia que llegó al mercado de la Unión durante el período de investigación fueron mucho más bajos que los aplicados por la industria de la Unión. Como se explica en el considerando 294, la Comisión estableció para el período de investigación unos márgenes de subcotización medios ponderados de entre el 6,0 y el 11,6 %. Una comparación de todas las categorías de productos también muestra una subcotización del 15 % al 17,5 %.

5.6. Nivel de existencias

- (359) La evolución del nivel de existencias de los productores de la Unión incluidos en la muestra se describe de manera detallada en el considerando 332. Como se explica, dado que el producto afectado se vende a granel, el nivel de existencias es un indicador menos significativo para el análisis de la amenaza de perjuicio.

5.7. Conclusión

- (360) 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 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.

6. CAUSALIDAD

6.1. Efectos de las importaciones subvencionadas

- (361) Como se afirma en el considerando 280, entre 2015 y 2017, así como durante los primeros meses del período de investigación, solo hubo importaciones en la Unión procedentes de Indonesia. Sin embargo, durante la segunda mitad del período de investigación, las importaciones aumentaron de manera significativa. Como se indica en el considerando 280, la cuota de mercado de las importaciones indonesias durante el período de investigación es del 3,3 %. Como se muestra en el considerando 294, las importaciones indonesias de biodiésel subcotizaron los precios de la industria de la Unión entre un 6,0 % y un 11,6 % como mínimo durante el período de investigación, y dicha subcotización podría ser incluso mayor dependiendo del planteamiento que se siguiera. La Comisión también estableció que las importaciones indonesias de biodiésel redujeron los precios de la industria de la Unión durante el período de investigación.
- (362) Debido 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.
- (363) Por lo tanto, la Comisión concluyó que las importaciones subvencionadas tuvieron un impacto negativo en la situación de la industria de la Unión.
- (364) Por otra parte, los productores indonesios de biodiésel no solo disponen de una capacidad excedentaria significativa, que puede dirigirse a la Unión, sino que el cierre del segundo mayor mercado de exportación de Indonesia —los Estados Unidos— ha llevado el exceso de producción de Indonesia a la Unión, que constituye el 40 % del consumo mundial. Por tanto, la Unión se ha convertido en el destino más atractivo para las importaciones subvencionadas de biodiésel indonesio, en detrimento de la industria de la Unión.
- (365) Por tanto, la Comisión consideró que las importaciones de biodiésel indonesio subvencionadas estaban causando una amenaza de perjuicio importante a la industria de la Unión.

6.2. Otros factores conocidos

- (366) La Comisión también examinó si otros factores conocidos, individual o colectivamente, pueden atenuar el nexo causal establecido entre las importaciones subvencionadas y la amenaza de perjuicio detectada provisionalmente en el sentido de que dicho nexo causal dejaría de ser real y sustancial.

6.2.1. Importaciones procedentes de terceros países

- (367) Aparte de las importaciones procedentes de Indonesia, solo las importaciones de otros tres países, Argentina, Malasia y la República Popular China (en lo sucesivo, «China»), tenían una cuota de mercado significativa durante el período considerado. Durante el período considerado, el volumen de las importaciones procedentes de otros terceros países evolucionó como sigue:

Cuadro 15

Importaciones procedentes de terceros países

País		2015	2016	2017	Período de investigación
Argentina	Volumen (toneladas)	31 340	0	394 005	1 525 081
	Índice	100	0	1 257	4 866
	Cuota de mercado	0,3 %	0 %	2,8 %	9,8 %
	Precio medio	633	0	636	621
Malasia	Volumen (toneladas)	349 571	273 427	378 395	404 058
	Índice	100	78	108	116
	Cuota de mercado	3,0 %	2,4 %	2,7 %	2,6 %
	Precio medio	880	975	1 007	899
China	Volumen (toneladas)	1 159	38 496	217 313	272 146
	Índice	100	3 320	18 742	23 472
	Cuota de mercado	0 %	0,3 %	1,5 %	1,7 %
	Precio medio	818	763	812	778
Todos los demás países excepto Argentina, Indonesia, Malasia y China	Volumen (toneladas)	90 620	169 864	181 209	174 938
	Índice	100	187	200	193
	Cuota de mercado	0,8 %	1,5 %	1,3 %	1,1 %
	Precio medio	771	789	894	852

Fuente: Base de datos Vigilancia 2

- (368) Las importaciones procedentes de Argentina alcanzaron una cuota de mercado del 2,8 % en 2017, y aumentaron hasta casi el 10 % durante el período de investigación. Estas importaciones estaban sujetas a una investigación anterior, que dio lugar a la imposición de un derecho compensatorio ⁽⁶⁴⁾ definitivo y a la aceptación de ofertas de compromiso ⁽⁶⁵⁾ en febrero de 2019. La investigación mostró que, en ese momento, las importaciones subvencionadas amenazaban con causar un perjuicio importante a la industria de la Unión al final del período de investigación de ese caso, es decir, al final de 2017.

⁽⁶⁴⁾ 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 (DO L 40 de 12.2.2019, p. 1).

⁽⁶⁵⁾ 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 (DO L 40 de 12.2.2019, p. 71).

- (369) Las importaciones procedentes de Argentina fueron en cierta medida responsables de la evolución negativa de algunos indicadores de perjuicio, como la pérdida de cuota de mercado de la industria de la Unión y su incapacidad para beneficiarse plenamente del creciente consumo en la Unión durante el período de investigación. En particular, el precio medio de importación de Indonesia de 671 EUR por tonelada en el período de investigación era más alto que el precio de importación de Argentina durante el período de investigación, que era de 621 EUR por tonelada.
- (370) Sin embargo, la amenaza de perjuicio que representaban las importaciones argentinas en el pasado, incluidos los precios tan bajos, se abordó mediante la imposición de derechos compensatorios y la aceptación de ofertas de compromiso en febrero de 2019. Por lo tanto, las importaciones indonesias se han convertido desde entonces en la principal causa de amenaza de perjuicio para la industria de la Unión, y las importaciones argentinas no debilitan el nexo causal entre las importaciones subvencionadas y la amenaza de perjuicio importante a efectos de hacer que el nexo causal no sea real o no sea sustancial.
- (371) Las importaciones procedentes de Malasia se mantuvieron en un nivel estable a lo largo de todo el período considerado, con una cuota de mercado que osciló entre el 2,4 y el 3,0 % y los precios eran considerablemente más elevados (899 EUR por tonelada) que los precios indonesios (671 EUR por tonelada) e incluso más elevados que los precios de venta de la Unión. Por lo tanto, no debilitan el nexo causal.
- (372) Las importaciones procedentes de China aumentaron continuamente durante el período considerado, y alcanzaron una cuota de mercado del 1,7 % durante el período de investigación. Sin embargo, el volumen de las importaciones procedentes de China es considerablemente inferior al de las procedentes de Indonesia y los precios de este país son considerablemente más altos (778 EUR por tonelada) que los precios indonesios (671 EUR por tonelada). Por lo tanto, no debilitan el nexo causal.
- (373) Las importaciones procedentes de terceros países distintos de Argentina, Indonesia, China y Malasia nunca superaron una cuota combinada del 1,5 %. Por tanto, ninguno de estos países podría haber tenido una influencia significativa en la industria de la Unión, en particular teniendo en cuenta las limitadas cantidades de esas importaciones.
- (374) Basándose en el análisis anterior, la Comisión concluyó que las importaciones procedentes de otros países no debilitaron el nexo causal entre las importaciones subvencionadas y la amenaza de perjuicio a la industria de la Unión durante el período de investigación.

6.2.2. Resultado de las exportaciones de la industria de la Unión

- (375) Ninguno de los productores de la Unión incluidos en la muestra exportó biodiésel durante el período considerado. Por lo tanto, las estadísticas de exportación que figuran a continuación se basan en Eurostat y proporcionan una estimación para toda la industria de la Unión. Los datos son las exportaciones de biodiésel procedentes de la UE publicadas de los códigos NC 3826 00 10 y 3826 00 90:

Cuadro 16

Resultado de las exportaciones de la industria de la Unión

	2015	2016	2017	Período de investigación
Volumen de las exportaciones (toneladas)	199 740	336 394	323 085	462 368
Índice	100	168	162	231

Fuente: Eurostat

- (376) El nivel de las exportaciones de la industria de la Unión fue limitado. No superó el 4 % de sus ventas totales en ningún año del período considerado. El comportamiento de las exportaciones de la industria de la Unión no puede haber debilitado el nexo causal entre las importaciones subvencionadas y la amenaza de perjuicio.

6.3. Conclusión

- (377) La Comisión identificó un nexo entre el aumento de las importaciones subvencionadas procedentes de Indonesia durante el período considerado y la amenaza de un perjuicio importante.

- (378) La Comisión diferenció y separó los efectos de todos los factores conocidos sobre la situación de la industria de la Unión de los efectos perjudiciales de las importaciones subvencionadas procedentes de Indonesia.
- (379) La Comisión constató que los demás factores identificados, como las importaciones procedentes de otros terceros países y el comportamiento de las exportaciones de la industria de la Unión, no debilitaban el nexo causal, ni individual ni colectivamente. La Comisión observa que, si bien las importaciones subvencionadas procedentes de Argentina constituían también un factor que contribuía a la amenaza de perjuicio durante el período de investigación y poco después de él, esta cuestión se había abordado entretanto mediante el establecimiento de derechos compensatorios y la aceptación de ofertas de compromiso en febrero de 2019.
- (380) De hecho, las importaciones procedentes de Indonesia han seguido aumentando después de febrero de 2019, lo que demuestra que siguen siendo la principal causa de la amenaza de perjuicio:

Cuadro 17

Volumen de importaciones (toneladas) procedentes de Indonesia después del período de investigación

	10/2018	11/2018	12/2018	1/2019	2/2019	3/2019	4/2019	5/2019
Importaciones de Indonesia (en toneladas)	53 204	7 020	78 866	63 409	41 757	129 511	113 831	56 283

Fuente: Base de datos Vigilancia 2

7. INTERÉS DE LA UNIÓN

- (381) De conformidad con el artículo 31 del Reglamento de base, la Comisión examinó si podía concluir claramente que no redundaba en interés de la Unión la adopción de medidas compensatorias correspondientes al importe total de las subvenciones sujetas a medidas compensatorias en este caso, a pesar de la determinación de subvenciones perjudiciales. La Comisión basó la determinación del interés de la Unión en un análisis de los diversos intereses pertinentes, concretamente los de la industria de la Unión, los de los importadores y los de los consumidores.

7.1. Interés de la industria de la Unión

- (382) El biodiésel es un elemento importante de un esfuerzo por reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorar la sostenibilidad del suministro de energía en la Unión Europea.
- (383) La industria de la Unión utiliza principalmente materias primas producidas por la agricultura de la Unión. Asimismo, el sector de la producción agrícola de aceite depende en gran medida de la industria del biodiésel. Por tanto, las importaciones de biodiésel procedentes de Indonesia no solo afectarán a la industria del biodiésel, sino también en el sector agrícola de la Unión.
- (384) La Comisión constató la fragilidad de la situación de la industria de la Unión, ya que no se ha recuperado del dumping que sufrió anteriormente. Por tanto, la Comisión concluyó que la imposición de medidas redundaría en interés de la industria de la Unión.

7.2. Interés de los importadores no vinculados

- (385) Como se afirma en el considerando 22, solo dos importadores no vinculados respondieron al cuestionario enviado por la Comisión. Ambos importadores declararon que se oponen a la imposición de medidas. El importador Gunvor comentó además que la situación de la industria de la Unión se debe a un sistema de producción y gestión ineficaces.
- (386) La Comisión ha observado que, con mucha frecuencia, los importadores de biodiésel, incluidas las dos empresas que cooperaron, son operadores comerciales en el mercado de la Unión que no solo importan o exportan biodiésel a todo el mundo, sino que también comercializan biodiésel comprado a productores de la Unión. Los dos importadores que cooperaron compran biodiésel a Indonesia, a otros terceros países y a la industria de la Unión. Por lo tanto, solo dependen en cierta medida de los suministros de Indonesia para sus operaciones comerciales.

- (387) Sin embargo, los productores de la Unión, en particular los de mayor tamaño, dependen en gran medida de sus propios canales de distribución. Por tanto, la Comisión no espera que los importadores puedan ser capaces de sustituir plenamente el nivel de las importaciones afectadas por las medidas con biodiésel comprado a productores de la Unión.
- (388) La Comisión concluyó que la imposición de derechos compensatorios no redundaría en interés de los importadores. No obstante, el posible efecto negativo sobre los importadores puede quedar compensado parcialmente con el aumento del volumen de comercialización del biodiésel comprado a la industria de la Unión.

7.3. Interés de los usuarios/consumidores

- (389) Ningún usuario o consumidor cooperó con la investigación a pesar de la invitación explícita a hacerlo en el anuncio de inicio.
- (390) Los productores de gasóleo, es decir las refinerías, compran el biodiésel importado o producido por la industria de la Unión. Debido a los requisitos legales mencionados en los considerandos 273 y 274, las refinerías deben añadir biodiésel al gasóleo mineral vendido en el mercado.
- (391) Por lo tanto, es el consumidor final el que se vería afectado si el precio del gasóleo aumentara tras la imposición de medidas. El precio del gasóleo mineral es, con raras excepciones, inferior al del biodiésel. Dado que la cantidad de biodiésel mezclado con gasóleo mineral no suele ser superior al 10 %, el efecto negativo de cualquier incremento de los precios del biodiésel se diluye antes de repercutirse en el consumidor.

7.4. Efectos de distorsiones del comercio de las subvenciones/restablecimiento de una competencia efectiva

- (392) Con arreglo al artículo 31, apartado 1, del Reglamento de base, debe prestarse una especial atención a la necesidad de eliminar los efectos distorsionadores de las subvenciones perjudiciales sobre el comercio y restablecer una competencia efectiva.
- (393) La investigación ha establecido que los productores indonesios venden cantidades significativas de biodiésel subvencionado a precios artificialmente bajos en el mercado de la Unión. Si esta situación continúa, los exportadores indonesios mantendrán su ventaja competitiva desleal, lo que debilitará aún más la ya vulnerable situación de la industria de la Unión. Como consecuencia, las importaciones indonesias subvencionadas aumentarán con el tiempo sus efectos de distorsiones del comercio y seguirán negando la igualdad de condiciones a la industria de la Unión.

7.5. Conclusión sobre el interés de la Unión

- (394) La Comisión llegó a la conclusión provisional de que la imposición de derechos tendría como efecto negativo el aumento de los precios al consumo. Sin embargo, debido al contenido limitado de biodiésel en el producto final comprado por los consumidores (normalmente menos del 10 %), este efecto negativo en el precio del gasóleo constituiría una pequeña proporción del cambio directo en el precio del biodiésel.
- (395) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión llegó a la conclusión provisional de que, en esta fase de la investigación, no había ninguna razón convincente para considerar que no redundaba en interés de la Unión la imposición de medidas compensatorias correspondientes a la cantidad total de subvenciones sujetas a medidas compensatorias sobre las importaciones de biodiésel originario de Indonesia.

8. REGISTRO

- (396) El 22 de mayo de 2019, los denunciantes presentaron una solicitud de registro de las importaciones de biodiésel originario de Indonesia con arreglo al artículo 24, apartado 5, del Reglamento de base.
- (397) Los denunciantes solicitaron el registro por los siguientes motivos:
- a) pruebas de una subvención masiva a la industria indonesia del biodiésel;
 - b) un riesgo real y significativo de perjuicio grave que sería difícil de reparar si las importaciones siguen aumentando con las mismas tendencias; y
 - c) la necesidad de registrar las importaciones lo antes posible para evitar la reaparición del perjuicio debido al carácter estacional de las importaciones.

- (398) La Comisión examinó la petición a la luz del artículo 16, apartado 4, del Reglamento de base, que establece los requisitos para la recaudación de derechos sobre las importaciones registradas. El examen de la Comisión también tuvo en cuenta los comentarios recibidos sobre la solicitud de registro de los poderes públicos de Indonesia, del importador Gunvor y del grupo de productores exportadores Wilmar.
- (399) De conformidad con el artículo 16, apartado 4, letra c), del Reglamento de base, la Comisión debe examinar si existen pruebas suficientes de que existan circunstancias críticas en las que, con respecto al producto afectado, sea difícil reparar el perjuicio causado por importaciones masivas, efectuadas en un período relativamente corto, de un producto que goza de subvenciones sujetas a medidas compensatorias.
- (400) Además, en el artículo 16, apartado 4, letra d), del Reglamento de base, se exige a la Comisión que evalúe «si, para impedir que tal perjuicio se reproduzca, resulta necesario imponer retroactivamente derechos compensatorios sobre esas importaciones».
- (401) Como se ha explicado en el apartado 4, la Comisión no llegó a la conclusión de que la industria de la Unión sufriera un perjuicio importante durante el período de investigación. Sino que, como se ha explicado en los apartados 5 y 6, la Comisión constató que existe una amenaza de perjuicio causada por las importaciones subvencionadas.
- (402) Por lo tanto, la Comisión no pudo determinar que el perjuicio difícil de reparar era causado por las importaciones subvencionadas a efectos del artículo 16, apartado 4, letra c), del Reglamento de base.
- (403) Por consiguiente, la Comisión llegó a la conclusión de que no se cumplían las condiciones para el registro.
- (404) Puesto que la Comisión tenía pruebas suficientes de que no se cumplía el requisito establecido en el artículo 16, apartado 4, letra c), la Comisión no registró las importaciones de biodiésel de Indonesia durante el período de tres semanas anterior a la comunicación de la información, de conformidad con el artículo 24, apartado 5 bis, del Reglamento de base.

9. MEDIDAS COMPENSATORIAS PROVISIONALES

- (405) Basándose en las conclusiones alcanzadas por la Comisión sobre la subvención, el perjuicio, la causalidad y el interés de la Unión, y de conformidad con el artículo 15, apartado 1, del Reglamento de base, debe establecerse un derecho compensatorio provisional sobre las importaciones de biodiésel originario de Indonesia.

9.1. Medidas provisionales

- (406) Deben imponerse medidas compensatorias provisionales sobre las importaciones de biodiésel originario de Indonesia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12, apartado 1, del Reglamento de base, que establece que el derecho provisional corresponderá al importe total de las subvenciones sujetas a medidas compensatorias establecidas provisionalmente.
- (407) Con arreglo a todo lo anterior, los tipos del derecho compensatorio provisional, expresados como porcentaje del precio CIF en la frontera de la Unión, no despachado de aduana, deben ser los siguientes:

Empresa	Derecho compensatorio provisional
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %
PT Intibenua Perkasatama y PT Musim Mas (Grupo Musim Mas)	16,3 %
PT Pelita Agung Agrindustri y PT Permata Hijau Palm Oleo (Grupo Permata)	18,0 %
PT Wilmar Nabati Indonesia y PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Grupo Wilmar)	15,7 %
Todas las demás empresas	18,0 %

- (408) Los tipos del derecho compensatorio especificados en el presente Reglamento para las distintas empresas se han establecido a partir de las conclusiones de la presente investigación. Por lo tanto, reflejaban la situación constatada durante la investigación con respecto a esas empresas. Esos tipos de derecho se aplican exclusivamente a las importaciones del producto afectado originario del país afectado y producido por las entidades jurídicas designadas. Las importaciones del producto afectado producido por cualquier otra empresa no mencionada expresamente en la parte dispositiva del presente Reglamento, incluidas las entidades vinculadas a las mencionadas específicamente, deben estar sujetas al tipo del derecho aplicable a «las demás empresas». No estarán sujetas a ninguno de los tipos de derecho compensatorio individuales.

- (409) Una empresa puede solicitar la aplicación de estos tipos de derecho compensatorio individuales si cambia posteriormente el nombre de su entidad. La solicitud debe remitirse a la Comisión ⁽⁶⁶⁾, y debe incluir toda la información pertinente necesaria para demostrar que el cambio no afecta al derecho de la empresa a beneficiarse del tipo de derecho que se le aplica. Si el cambio de nombre de la empresa no afecta a su derecho a beneficiarse del tipo del derecho que se le aplica, se publicará en el *Diario Oficial de la Unión Europea* un anuncio en el que se informará sobre el cambio de nombre.

10. INFORMACIÓN EN LA FASE PROVISIONAL

- (410) De conformidad con el artículo 19 bis del Reglamento de base, la Comisión informó a las partes interesadas sobre la imposición de derechos provisionales prevista. Esta información también se puso a disposición del público a través del sitio web de la Dirección General de Comercio. Se dio a las partes interesadas un plazo de tres días hábiles para formular observaciones sobre la exactitud de los cálculos que se les comunicaron específicamente.
- (411) Se recibieron observaciones del Grupo Wilmar, del Grupo Permata y de P.T. Ciliandra Perkasa. La Comisión tuvo en cuenta las observaciones presentadas, que se consideraron erratas, y corrigió los tipos en consecuencia.

11. DISPOSICIONES FINALES

- (412) En aras de una buena gestión, la Comisión invitará a las partes interesadas a presentar observaciones por escrito o a solicitar una audiencia con la Comisión o el Consejero Auditor en litigios comerciales en un plazo determinado.
- (413) Las conclusiones relativas a la imposición de derechos provisionales son provisionales y podrían ser modificadas en la fase definitiva de la investigación.

HA ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

1. Se establece un derecho compensatorio provisional sobre las importaciones de ésteres monoalquílicos de ácidos grasos y/o gasóleos parafínicos sometidos a un proceso de síntesis y/o hidrot ratamiento, de origen no fósil, en estado puro o incluidos en mezclas, clasificados actualmente en los códigos NC ex 1516 20 98 (códigos TARIC 1516 20 98 21, 1516 20 98 29 y 1516 20 98 30), ex 1518 00 91 (códigos TARIC 1518 00 91 21, 1518 00 91 29 y 1518 00 91 30), ex 1518 00 95 (código TARIC 1518 00 95 10), ex 1518 00 99 (códigos TARIC 1518 00 99 21, 1518 00 99 29 y 1518 00 99 30), ex 2710 19 43 (códigos TARIC 2710 19 43 21, 2710 19 43 29 y 2710 19 43 30), ex 2710 19 46 (códigos TARIC 2710 19 46 21, 2710 19 46 29 y 2710 19 46 30), ex 2710 19 47 (códigos TARIC 2710 19 47 21, 2710 19 47 29 y 2710 19 47 30), 2710 20 11, 2710 20 15, 2710 20 17, ex 3824 99 92 (códigos TARIC 3824 99 92 10, 3824 99 92 12 y 3824 99 92 20), 3826 00 10 y ex 3826 00 90 (códigos TARIC 3826 00 90 11, 3826 00 90 19 y 3826 00 90 30) y originarios de Indonesia.

2. Los tipos del derecho compensatorio provisional aplicable al precio neto franco en la frontera de la Unión, antes del pago de derechos, del producto descrito en el apartado 1 y producido por las empresas enumeradas a continuación serán los siguientes:

Empresa	Derecho compensatorio provisional	Código TARIC adicional
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %	B786
PT Intibenua Perkasatama y PT Musim Mas (Grupo Musim Mas)	16,3 %	B787
PT Pelita Agung Agrindustri y PT Permata Hijau Palm Oleo (Grupo Permata)	18,0 %	B788
PT Wilmar Nabati Indonesia y PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Grupo Wilmar)	15,7 %	B789
Todas las demás empresas	18,0 %	C999

3. El despacho a libre práctica en la Unión del producto mencionado en el apartado 1 estará supeditado a la constitución de una garantía por un importe equivalente al del derecho provisional.

4. Salvo disposición en contrario, se aplicarán las disposiciones vigentes en materia de derechos de aduana.

⁽⁶⁶⁾ Comisión Europea, Dirección General de Comercio, Dirección H, Rue de la Loi 170, 1040 Bruselas, Bélgica.

Artículo 2

1. Las partes interesadas presentarán a la Comisión sus observaciones por escrito sobre el presente Reglamento en el plazo de quince días civiles a partir de la fecha de su entrada en vigor.
2. Las partes interesadas que deseen solicitar una audiencia con la Comisión deberán hacerlo en el plazo de cinco días civiles a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento.
3. Las partes interesadas que deseen solicitar una audiencia con el Consejero Auditor en litigios comerciales deberán hacerlo en el plazo de cinco días civiles a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento. El Consejero Auditor examinará las solicitudes presentadas fuera de este plazo y podrá decidir si es procedente aceptarlas.

Artículo 3

El presente Reglamento entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El artículo 1 será aplicable durante un período de cuatro meses.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el 12 de agosto de 2019.

Por la Comisión
El Presidente
Jean-Claude JUNCKER
