



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta ampliada)

de 14 de diciembre de 2022 *

«Subvenciones — Importaciones de biodiésel originario de Indonesia — Reglamento de Ejecución (UE) 2019/2092 — Derecho compensatorio definitivo — Artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento (UE) 2016/1037 — Subcotización de precios — Presión sobre los precios — Artículo 8, apartado 5, del Reglamento 2016/1037 — Causalidad — Artículo 3, puntos 1, letra a), inciso iv), y 2, del Reglamento 2016/1037 — Acción consistente en “encomendar” u “ordenar” a una entidad privada una función que constituya una contribución financiera — Remuneración inferior a la adecuada — Sostenimiento de los ingresos o de los precios — Artículos 3, punto 2, y 6, letra d), del Reglamento 2016/1037 — Beneficio — Artículo 3, puntos 1, letra a), inciso i), y 2, del Reglamento 2016/1037 — Transferencia directa de fondos — Artículo 7 del Reglamento 2016/1037 — Cálculo del beneficio — Artículo 8, apartados 1 y 8, del Reglamento 2016/1037 — Amenaza de perjuicio importante — Derechos de defensa»

En el asunto T-143/20,

PT Pelita Agung Agrindustri, con domicilio social en Medan (Indonesia),

PT Permata Hijau Palm Oleo, con domicilio social en Medan,

representadas por los Sres. F. Graafsma y J. Cornelis y la Sra. E. Rogiest, abogados,

partes demandantes,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. P. Kienapfel y G. Luengo y la Sra. P. Němečková, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

European Biodiesel Board (EBB), con domicilio social en Bruselas (Bélgica), representado por la Sra. M.-S. Dibling y el Sr. L. Amiel, abogados,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta ampliada),

* Lengua de procedimiento: inglés.

integrado, durante las deliberaciones, por el Sr. S. Gervasoni (Ponente), Presidente, y los Sres. L. Madise y P. Nihoul, la Sra. R. Frendo y el Sr. J. Martín y Pérez de Nanclares, Jueces;

Secretaria: Sra. I. Kurme, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista el 14 de enero de 2022;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, las demandantes, PT Pelita Agung Agrindustri y PT Permata Hijau Palm Oleo, solicitan la anulación del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/2092 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2019, por el que se impone un derecho compensatorio definitivo a las importaciones de biodiésel originario de Indonesia (DO 2019, L 317, p. 42; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»), en la medida en que dicho Reglamento las afecta.

Antecedentes del litigio

- 2 Las demandantes son sociedades indonesias que producen y exportan biodiésel a la Unión Europea.
- 3 El 19 de noviembre de 2013, el Consejo de la Unión Europea adoptó el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1194/2013, 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 2013, L 315, p. 2), que aplicó a las demandantes un derecho antidumping definitivo.
- 4 El 25 de noviembre de 2013, la Comisión Europea adoptó el Reglamento (UE) n.º 1198/2013, por el que se da por concluido el procedimiento antisubvenciones relativo a las importaciones de biodiésel originario de Argentina e Indonesia y se deroga el Reglamento (UE) n.º 330/2013, por el que se someten a registro dichas importaciones (DO 2013, L 315, p. 67).
- 5 El 15 de septiembre de 2016, el Tribunal General anuló los artículos 1 y 2 del Reglamento de Ejecución n.º 1194/2013 en la medida en que afectaba a la primera de las demandantes (sentencia de 15 de septiembre de 2016, PT Pelita Agung Agrindustri/Consejo, T-121/14, no publicada, EU:T:2016:500).
- 6 El 25 de enero de 2018, a raíz de una solicitud de la República de Indonesia, el Grupo Especial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) presentó un informe relativo a las medidas antidumping impuestas por el Reglamento de Ejecución n.º 1194/2013 sobre las importaciones de biodiésel procedentes de Indonesia [informe del Grupo Especial de la OMC titulado «Unión Europea — Medidas antidumping sobre el biodiésel procedente de Indonesia», adoptado el 25 de enero de 2018 (WT/DS 480/R); en lo sucesivo, «informe del Grupo Especial “UE-biodiésel (Indonesia)”»]. El Grupo Especial de la OMC concluyó que la Unión había actuado de forma incompatible con varias disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y

Comercio (GATT) y del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT (DO 1994, L 336, p. 103), que figura en el anexo 1A del Acuerdo por el que se establece la OMC (DO 1994, L 336, p. 3).

- 7 El 22 de octubre de 2018, el European Biodiesel Board (EBB) (Consejo Europeo del Biodiésel) presentó una denuncia ante la Comisión 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 (DO 2016, L 176, p. 55), en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2018/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 (DO 2018, L 143, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento de base»). Según esta denuncia, las importaciones de biodiésel originario de Indonesia recibían subvenciones y, a resultas de ello, perjudicaban a la industria de la Unión.
- 8 Mediante un anuncio publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 6 de diciembre de 2018 (DO 2018, C 439, p. 16), la Comisión inició un procedimiento antisubvenciones relativo a las importaciones de biodiésel originario de Indonesia.
- 9 El producto objeto de la investigación 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, originarios de Indonesia» (en lo sucesivo, «producto afectado»).
- 10 El biodiésel fabricado en Indonesia es principalmente éster metílico de palma (en lo sucesivo, «EMP»), derivado del aceite de palma en bruto. El biodiésel producido en la Unión es, en cambio, éster metílico de colza (en lo sucesivo, «EMC»), pero elaborado también a partir de otras materias primas, incluido el aceite de palma en bruto.
- 11 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» (en lo sucesivo, por sus siglas en inglés, «FAME»). Aunque tanto el EMP como el EMC son FAME, también tienen propiedades físicas y químicas parcialmente diferentes y, en particular, tienen un punto de obstrucción de filtro en frío (en lo sucesivo, «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.
- 12 La investigación sobre la subvención y el perjuicio abarcó el período comprendido entre el 1 de octubre de 2017 y el 30 de septiembre de 2018 (en lo sucesivo, «período de investigación»). El análisis de las tendencias pertinentes para evaluar el perjuicio abarcó el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el final del período de investigación. En caso necesario, la Comisión también examinó los datos posteriores al período de investigación.
- 13 Mediante escrito de 18 de enero de 2019, las demandantes presentaron sus respuestas al cuestionario antisubvención que les había enviado la Comisión, respuestas que completaron el 1 de marzo de 2019. La Comisión realizó inspecciones *in situ* en los locales de las demandantes en Indonesia, del 12 al 15 de marzo y el 22 de marzo de 2019.

- 14 El 12 de agosto de 2019, la Comisión adoptó el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1344, por el que se impone un derecho compensatorio provisional a las importaciones de biodiésel originario de Indonesia (DO 2019, L 212, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento provisional»). El derecho compensatorio provisional aplicable a las demandantes era del 18 %.
- 15 El 28 de agosto de 2019, las demandantes formularon observaciones sobre los documentos de la notificación provisional. El 6 de septiembre de 2019 se celebró una audiencia con la Comisión.
- 16 El 4 de octubre de 2019, la Comisión dio a conocer los hechos y las consideraciones esenciales en que tenía previsto fundarse para establecer medidas compensatorias definitivas sobre el biodiésel originario de Indonesia. Las demandantes formularon observaciones sobre tales hechos y consideraciones el 14 de octubre de 2019. Se celebraron audiencias el 14 de octubre de 2019, en presencia del Consejero Auditor, y el 17 de octubre de 2019.
- 17 Al término del procedimiento antisubvenciones, la Comisión adoptó el Reglamento impugnado, en el que confirmó las conclusiones a las que había llegado en el Reglamento provisional. Consideró que los poderes públicos indonesios habían apoyado la industria del biodiésel mediante subvenciones en el sentido del artículo 3, apartado 1, del Reglamento de base. La Comisión estimó que ese apoyo se había dado a través de ciertos programas. Se trataba, en particular, del hecho de que el Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera, un organismo público, abonaba a los productores de biodiésel que habían suministrado biodiésel a las empresas designadas como «Organismo Petrofuel» la diferencia entre el precio de referencia del gasóleo mineral, pagado por esos organismos, y el precio de referencia del biodiésel fijado por el Ministro de Energía y Recursos Minerales. Asimismo, la Comisión concluyó que los poderes públicos indonesios habían encomendado u ordenado a los productores de aceite de palma en bruto, materia prima que los productores de biodiésel compraban para transformarla en biodiésel, que suministrasen dicha materia prima a cambio de una remuneración inferior a la adecuada, en particular mediante restricciones a la exportación o el control de los precios a través del grupo de empresas públicas PT Perkebunan Nusantara (en lo sucesivo, «PTPN»).
- 18 El derecho compensatorio definitivo aplicable a las demandantes era del 18 %.

Pretensiones de las partes

- 19 Las demandantes solicitan al Tribunal General que:
 - Anule el Reglamento impugnado en la medida en que las afecta.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 20 La Comisión, apoyada por el EBB, solicita al Tribunal General que:
 - Desestime el recurso por infundado.
 - Condene en costas a las demandantes.

Fundamentos de Derecho

- 21 En apoyo de su recurso, las demandantes invocan fundamentalmente siete motivos, basados:
- el primero, en la infracción del artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento de base, al determinar la subcotización;
 - el segundo, en la infracción del artículo 8, apartado 5, del Reglamento de base, en el análisis de la causalidad;
 - el tercero, en el error manifiesto de apreciación en que incurrió la Comisión al declarar la existencia de una subvención en forma de suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada;
 - el cuarto, en un error manifiesto de apreciación y en la infracción del artículo 3, puntos 1, letra a), inciso i), y 2, del Reglamento de base, que vician la conclusión de la Comisión relativa a la existencia de una subvención en forma de transferencia directa de fondos;
 - el quinto, en la infracción del artículo 7 del Reglamento de base y en la comisión de un error manifiesto de apreciación por parte de la Comisión en lo que atañe al cálculo del beneficio concedido por el régimen del Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera;
 - el sexto, en la infracción del artículo 8, apartados 1 y 8, del Reglamento de base en lo que respecta a la determinación de la existencia de una amenaza de perjuicio importante, y
 - el séptimo, en la vulneración de los derechos de defensa de las demandantes.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento de base, al determinar la subcotización

- 22 El primer motivo se divide en dos partes, que son impugnadas por la Comisión, apoyada por el EBB.

Primera parte del primer motivo, basada en la falta de consideración de todos los datos pertinentes para determinar la subcotización

- 23 En el marco de la primera parte, las demandantes sostienen que la Comisión infringió el artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento de base, dado que el cálculo de la subcotización no se basa en pruebas concluyentes y no resulta de un examen objetivo. Más concretamente, en el marco de su primera imputación, alegan que el primer método utilizado por la Comisión para calcular la subcotización de los precios ignora el hecho de que no puede existir una competencia directa entre el EMP importado de Indonesia y el EMP producido en la Unión, dado que el primero se utiliza como insumo para producir una mezcla de biodiésel y el segundo se mezcla directamente con gasóleo mineral. En el marco de su segunda imputación, las demandantes sostienen que el segundo método, que consiste en comparar las importaciones de EMP procedentes de Indonesia con las ventas de EMP producido en la Unión y de biodiésel con un POFF de 0 °C (en lo sucesivo, «FAME0») producido en la Unión, tampoco tiene en cuenta el hecho de que el biodiésel indonesio es un insumo para producir FAME0, y que no puede utilizarse en determinadas regiones frías de la Unión debido a su elevado nivel de POFF. En el marco de su tercera imputación, las demandantes

aducen que el tercer método, que consiste en comparar el total de las importaciones de biodiésel procedentes de Indonesia con el total de las ventas de biodiésel en la Unión sin ningún ajuste en el precio, no tiene en cuenta las diferencias de precios de los tipos de biodiésel en función de su nivel de POFF.

- 24 Con carácter preliminar, debe recordarse que, según la jurisprudencia, en el ámbito de la política comercial común y, muy particularmente, en materia de medidas de defensa comercial, las instituciones de la Unión disponen de una amplia facultad discrecional debido a la complejidad de las situaciones económicas, políticas y jurídicas que deben examinar (véase la sentencia de 18 de octubre de 2018, *Gul Ahmed Textile Mills/Consejo*, C-100/17 P, EU:C:2018:842, apartado 63 y jurisprudencia citada).
- 25 Esta amplia facultad de apreciación se refiere, en particular, a la determinación de la existencia de un perjuicio causado a la industria de la Unión en el marco de un procedimiento antisubvenciones. De este modo, el control jurisdiccional de dicha apreciación debe limitarse a la comprobación del respeto de las normas de procedimiento, de la exactitud material de los hechos tenidos en cuenta, de la falta de errores manifiestos en la apreciación de los hechos o de la inexistencia de desviación de poder (véanse, por analogía, las sentencias de 10 de septiembre de 2015, *Bricmate*, C-569/13, EU:C:2015:572, apartado 46, y de 19 de mayo de 2021, *China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products y otros/Comisión*, T-254/18, recurrida en casación, EU:T:2021:278, apartado 149 y jurisprudencia citada). Así sucede, en especial, con la determinación de los factores que causan un perjuicio a la industria de la Unión en el marco de una investigación antisubvenciones (véase, por analogía, la sentencia de 10 de septiembre de 2015, *Bricmate*, C-569/13, EU:C:2015:572, apartado 46 y jurisprudencia citada).
- 26 El control por parte del Tribunal General de los elementos de prueba en los que las instituciones de la Unión basan sus constataciones no constituye una nueva apreciación de los hechos que sustituya a la de las instituciones. Ese control no menoscaba la amplia facultad de apreciación de las instituciones en el ámbito de la política comercial, sino que se limita a determinar si dichos elementos de prueba pueden fundamentar las conclusiones extraídas por estas. Por consiguiente, no solo corresponde al Tribunal General verificar la exactitud material de los medios probatorios invocados, su fiabilidad y su coherencia, sino también comprobar si tales medios de prueba constituyen el conjunto de datos pertinentes que deben tomarse en consideración para apreciar una situación compleja y si resultan adecuados para fundamentar las conclusiones que de ellos se extraen (sentencia de 18 de octubre de 2018, *Gul Ahmed Textile Mills/Consejo*, C-100/17 P, EU:C:2018:842, apartado 64).
- 27 Además, procede recordar que, según el artículo 8, apartado 1, del Reglamento de base, la determinación de la existencia de perjuicio se basará en pruebas manifiestas e implicará un examen objetivo, por una parte, del volumen de las importaciones subvencionadas y del efecto de las mismas en los precios de productos similares en el mercado de la Unión y, por otra parte, de los efectos de dichas importaciones sobre la industria de la Unión. Por lo que respecta más concretamente a los efectos de las importaciones subvencionadas sobre los precios, el artículo 8, apartado 2, del Reglamento de base establece la obligación de examinar si se ha subvalorado considerablemente el precio de tales importaciones con respecto al precio de un producto similar de la industria de la Unión, o si el efecto de tales importaciones ha sido reducir significativamente los precios o impedir en buena medida subidas que sin ellas se hubieran producido (sentencia de 10 de abril de 2019, *Jindal Saw y Jindal Saw Italia/Comisión*, T-300/16, EU:T:2019:235, apartados 236 y 237).

- 28 El Reglamento de base no contiene definición alguna del concepto de subvaloración o subcotización del precio ni establece método alguno para calcularla (sentencia de 10 de abril de 2019, Jindal Saw y Jindal Saw Italia/Comisión, T-300/16, EU:T:2019:235, apartado 238). El método seguido para determinar una eventual subcotización de los precios debe aplicarse, en principio, a nivel del «producto similar», en el sentido del artículo 2, letra c), del Reglamento de base, aun cuando este pueda estar constituido por diferentes tipos de productos pertenecientes a diversos segmentos de mercado (véanse, por analogía, la sentencia de 20 de enero de 2022, Comisión/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2022:38, apartados 73 y 74 y jurisprudencia citada, y las conclusiones del Abogado General Pitruzzella presentadas en el asunto Comisión/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2021:533, punto 64, seguidas por el Tribunal de Justicia en dicho asunto).
- 29 Con arreglo al artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento de base, el cálculo de la subcotización del precio de las importaciones de que se trate se efectúa a fin de determinar si la industria de la Unión ha sufrido un perjuicio a causa de esas importaciones y, más ampliamente, para valorar dicho perjuicio y determinar el margen de perjuicio, es decir, el nivel que eliminará el perjuicio. La obligación de realizar un examen objetivo de la repercusión de las importaciones subvencionadas, formulada en ese artículo 8, apartado 1, impone que se proceda a una comparación justa entre el precio del producto analizado y el precio del producto similar de la industria de la Unión en las ventas efectuadas en el territorio de la Unión (sentencia de 10 de abril de 2019, Jindal Saw y Jindal Saw Italia/Comisión, T-300/16, EU:T:2019:235, apartado 239).
- 30 Esquemáticamente, en el marco de la determinación de la subcotización, las instituciones llevan a cabo una comparación de los precios de la Unión con los precios ajustados de las importaciones, de manera que se obtiene un margen de subcotización que se expresa en forma de porcentaje (véase, por analogía, la sentencia de 25 de octubre de 2011, Transnational Company Kazchrome y ENRC Marketing/Consejo, T-192/08, EU:T:2011:619, apartado 65).
- 31 En este contexto, es preciso señalar que el análisis de la subcotización de los precios implica la apreciación de situaciones económicas complejas y que la amplia facultad discrecional de que dispone la Comisión se extiende, como mínimo, a las decisiones relativas a la elección del método de análisis, a los datos y a las pruebas que se han recabar, a las modalidades de cálculo que se deben usar para determinar la subcotización y a la interpretación y a la evaluación de los datos recabados (véanse, por analogía, la sentencia de 20 de enero de 2022, Comisión/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2022:38, apartados 78 y 107, y las conclusiones del Abogado General Pitruzzella presentadas en el asunto Comisión/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2021:533, puntos 27 a 30, seguidas por el Tribunal de Justicia en dicho asunto).
- 32 Procede examinar la primera parte del primer motivo a la luz de estas consideraciones.

– *Sobre el primer método de cálculo*

- 33 Con arreglo al considerando 234 del Reglamento impugnado, el primer método de cálculo de la subcotización de los precios «compara las importaciones de EMP originario de Indonesia y las ventas de EMP fabricado en la Unión Europea», de modo que «los márgenes de subcotización oscilaban entre el 6,0 % y el 11,6 %». El considerando 235 del Reglamento impugnado aclara que «la comparación exacta se realizó entre el EMP en el [POFF] + 13 originario de Indonesia y el EMP en el POFF + 10 procedente de la industria de la Unión», que «el EMP vendido a POFF + 10 no se mezcló para alcanzar ese POFF», que, «[de este modo,] se añadió al biodiésel un coste

adicional inferior a 1 [euro] por tonelada métrica, lo que supone alrededor del 0,1 % del coste de producción», y que «la Comisión no considera que sea necesario realizar un ajuste debido a este coste adicional, ya que no afectaría de ninguna manera a los cálculos».

- 34 Según el considerando 293 del Reglamento provisional, esta comparación abarcó alrededor del 20 % de todas las ventas de los productores de la Unión incluidos en la muestra.
- 35 Del considerando 292 del Reglamento provisional se desprende que dicha comparación se refiere al mismo producto desde el punto de vista de las importaciones procedentes de Indonesia y de la industria de la Unión, a saber, el biodiésel puro de aceite de palma. Las demandantes no rebaten este extremo.
- 36 La Comisión también precisó, en el considerando 242 del Reglamento impugnado, que no había constatado ninguna diferencia de precio entre estos productos. Señaló, además, en el mismo considerando, que las facturas de EMP en estado puro no hacían referencia al POFF real del producto, sino solo al EMP. Puesto que las demandantes no aportaron ningún elemento que pudiera desvirtuar estas conclusiones, la Comisión dedujo acertadamente de ello que todo el EMP se vende a precios similares, independientemente del POFF exacto. En cuanto a la relación de competencia entre los dos productos, el Reglamento impugnado indica, en su considerando 228, que el análisis de las ventas de los productores de la Unión incluidos en la muestra había puesto de manifiesto las ventas considerables de EMP en estado puro a las refinerías de gasóleo mineral, que competirían directamente con las importaciones de EMP en estado puro originarias de Indonesia. El hecho de que, según el considerando 290 del Reglamento provisional, el EMP puro «normalmente no» se mezcle con el gasóleo mineral por sí solo, sino que normalmente se mezcla con otros biodiésel con un POFF más bajo, para producir primero una mezcla con POFF de 5 °C o POFF de 0 °C, que luego se mezcla con gasóleo mineral, no puede excluir que este producto se venda directamente a las refinerías de gasóleo mineral.
- 37 La alegación de las demandantes según la cual el EMP importado se utiliza como un insumo para producir una mezcla de biodiésel, mientras que el EMP producido en la Unión se mezcla directamente con gasóleo mineral, por lo que no puede existir competencia directa entre ambos, no está respaldada por pruebas y parece basarse en una lectura errónea del Reglamento impugnado.
- 38 En efecto, el hecho de que el considerando 253 del Reglamento impugnado mencione que el EMP fabricado en la Unión se vende directamente a las petroleras no significa que no suceda lo mismo con el EMP importado. Por el contrario, este supuesto se menciona explícitamente en el considerando 228 del Reglamento impugnado, en el que la Comisión explicó la existencia de una competencia directa entre ambos productos al afirmar que «el análisis de las ventas de los productores de la Unión incluidos en la muestra [había puesto] de manifiesto las ventas considerables de EMP en estado puro a las refinerías de gasóleo mineral, que [compiten] directamente con las importaciones de EMP en estado puro originarias de Indonesia». Como señala acertadamente la Comisión, el considerando 254 de dicho Reglamento se limita a afirmar que «la Comisión no pone en duda que el EMP también se importe a la Unión para mezclarse con otros biodiésel».
- 39 Por consiguiente, las demandantes no han aportado elementos suficientes para privar de plausibilidad a la apreciación de los hechos tenida en cuenta en el Reglamento provisional y confirmada en el Reglamento impugnado. No obstante, tal prueba constituye un requisito necesario para demostrar que una institución ha incurrido en un error manifiesto de apreciación

de los hechos que pueda justificar la anulación de un acto (véase la sentencia de 11 de septiembre de 2014, *Gold East Paper y Gold Huasheng Paper/Consejo*, T-444/11, EU:T:2014:773, apartado 62 y jurisprudencia citada).

- 40 De lo anterior se desprende que la Comisión tuvo en cuenta, con el primer método de cálculo, el tipo y las características físicas de los productos que debían compararse, así como sus usos y su relación de competencia. Así, procedió a una comparación justa entre el precio del producto analizado y el precio del producto similar de la industria de la Unión en las ventas efectuadas en el territorio de la Unión, como exige la jurisprudencia citada en el apartado 29 anterior.
- 41 En consecuencia, procede desestimar las alegaciones de las demandantes relativas al primer método de cálculo.

– *Sobre el segundo método de cálculo*

- 42 Con arreglo al considerando 245 del Reglamento impugnado, el segundo método de cálculo de la subcotización de los precios «amplió la cantidad de biodiésel producido en la Unión que se comparaba con las importaciones procedentes de Indonesia, ya que incluía en la comparación las ventas de FAMEO de los productores de la Unión incluidos en la muestra».
- 43 Los considerandos 246 a 248 del Reglamento impugnado precisan que:
- «(246) Para comparar las ventas de FAMEO en la Unión con las importaciones a nivel nacional de EMP originario de Indonesia, el precio de las ventas de FAMEO en la Unión se ajustó, y el resultado es que se redujo al nivel de precios de las ventas de EMP en la UE, con el fin de tener en cuenta el valor de mercado de las diferencias en las propiedades físicas.
- (247) Para aclarar el cálculo, a petición de las partes que presentaron observaciones, el precio de la reducción previamente mencionada se encontraba en torno a 100-130 [euros] por tonelada métrica. Asimismo, para aclarar el cálculo, el 55 % del total de las ventas de la industria de la Unión cubierto por esta comparación incluye tanto el EMP como el FAMEO [...]
- (248) El margen nacional de subcotización obtenido mediante este método era del 7,4 %.»
- 44 De la lectura del Reglamento impugnado se desprende que la Comisión amplió el perímetro de la comparación a la que procedió en el marco del primer método de cálculo para incluir, desde el punto de vista de las ventas de la industria de la Unión, tanto el EMP como el FAMEO. A tal fin, los precios del FAMEO se ajustaron a la baja, al nivel del precio de venta del EMP, con el fin de tener en cuenta el valor de mercado de las diferencias en lo que concierne a las propiedades físicas.
- 45 Las demandantes reprochan a la Comisión no haber tenido en cuenta el hecho de que el biodiésel indonesio es un insumo para producir biodiésel de POFF de 0 °C y que no puede utilizarse en determinadas regiones frías de la Unión debido a su nivel elevado de POFF. En apoyo de sus alegaciones, invocan informes del Grupo Especial de la OMC y, en particular, el informe del Grupo Especial «UE-biodiésel (Indonesia)» que puso de relieve, en su punto 7 158, «los factores complejos de las relaciones de competencia entre el EMP y el biodiésel mezclado con un POFF de 0 °C, dado que el EMP indonesio es un insumo del biodiésel mezclado, incluido el biodiésel mezclado con un POFF de 0 °C».

- 46 A este respecto, procede recordar que, según la jurisprudencia, las interpretaciones del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias que figura en el anexo 1A del Acuerdo por el que se establece la OMC (DO 1994, L 336, p. 156; en lo sucesivo, «Acuerdo sobre Subvenciones»), adoptadas por el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, no vinculan al Tribunal General en su apreciación de la validez del Reglamento impugnado (véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias de 1 de marzo de 2005, *Van Parys*, C-377/02, EU:C:2005:121, apartado 54; de 10 de abril de 2019, *Jindal Saw y Jindal Saw Italia/Comisión*, T-300/16, EU:T:2019:235, apartado 103, y de 19 de mayo de 2021, *China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products y otros/Comisión*, T-254/18, recurrida en casación, EU:T:2021:278, apartado 419).
- 47 No obstante, el Tribunal de Justicia ha señalado asimismo que el principio de Derecho internacional general de cumplimiento de los compromisos contractuales (*pacta sunt servanda*), consagrado en el artículo 26 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, implica que el juez de la Unión debe, a efectos de la interpretación y aplicación del Acuerdo sobre Subvenciones, tener en cuenta la interpretación adoptada por el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC de las diferentes disposiciones de dicho Acuerdo (véanse, por analogía, la sentencia de 20 de enero de 2022, *Comisión/Hubei Xinyegang Special Tube*, C-891/19 P, EU:C:2022:38, apartado 32, y las conclusiones del Abogado General Pitruzzella presentadas en el asunto *Comisión/Hubei Xinyegang Special Tube*, C-891/19 P, EU:C:2021:533, punto 24, seguidas por el Tribunal de Justicia en dicho asunto). Así, nada impide que el Tribunal General se remita a ellas desde el momento en que se trata de interpretar unas disposiciones del Reglamento de base equivalentes a ciertas disposiciones del Acuerdo sobre Subvenciones (sentencia de 10 de abril de 2019, *Jindal Saw y Jindal Saw Italia/Comisión*, T-300/16, EU:T:2019:235, apartado 103).
- 48 En cualquier caso, antes de nada, la Comisión señaló acertadamente en los considerandos 251 y 252 del Reglamento impugnado el cambio en la estructura de la industria de la Unión que ahora también produce EMP. De este modo, la situación del mercado se ha modificado con respecto a la que motivó el análisis, expuesto en el apartado 45 anterior, que figura en el informe del Grupo Especial «UE-biodiésel (Indonesia)».
- 49 A continuación, y contrariamente a las alegaciones de las demandantes, del considerando 246 del Reglamento impugnado se desprende que la Comisión tuvo efectivamente en cuenta el valor de mercado de las diferencias en lo que concierne a las propiedades físicas cuando ajustó el precio de las ventas de FAME0 en la Unión a fin de proceder a la comparación. Además, las demandantes no cuestionan el ajuste al precio del FAME0 realizado por la Comisión. Por el contrario, utilizan este ajuste como punto de partida para proponer su propio cálculo para la subcotización de los precios para todas las ventas de biodiésel en la Unión.
- 50 Por último, la Comisión también constató, en el considerando 254 del Reglamento impugnado, que el EMP indonesio importado se utilizaba como «insumo» y se mezclaba con otros biodiésel para fabricar, por ejemplo, FAME0, y añadió que «la cantidad de EMP importado varía[ba] en función del precio de estas importaciones y de las propiedades físicas y, por tanto, el precio del EMP importado también ejerc[ía] presión sobre los precios de las mezclas». La Comisión afirmó asimismo que «el EMP est[aba] entre los tipos más baratos de biodiésel que puede utilizarse en mezclas como FAME0 y FAME + 5, que [eran] adecuados para su uso en una parte importante del mercado de la Unión a lo largo de todo el año», y que «así, las importaciones de EMP comp[etían] directamente con otros tipos de biodiésel producidos en la UE que de otro modo se

mezclarían en grandes cantidades para obtener el mismo resultado de la mezcla». Además, en el considerando 297 del Reglamento provisional, la Comisión explicó que el FAMEO incluía a menudo hasta un 20 % de EMP.

- 51 Así pues, resulta que la Comisión tuvo debidamente en cuenta en su análisis tanto el uso de los productos como su relación competitiva.
- 52 Por lo tanto, las demandantes no demuestran que la subcotización de precios resultante del segundo método sea manifiestamente errónea.

– *Sobre el tercer método de cálculo*

- 53 Con arreglo al considerando 256 del Reglamento impugnado, el tercer método de cálculo de la subcotización de precios «compara las importaciones de biodiésel a nivel nacional originarias de Indonesia y el total de las ventas de biodiésel de los productores de la Unión incluidos en la muestra», siendo «el margen nacional de subcotización obtenido mediante este método [...] del 17,1 %».
- 54 La Comisión precisó, en el considerando 270 del Reglamento impugnado, que este cálculo era la comparación del EMP indonesio a un POFF de 13 °C con el total de las ventas de la propia producción de la industria de la Unión, que también incluía EMP, y que no se había presentado ninguna alegación razonada y cuantificada que justificara dicho ajuste.
- 55 Las demandantes sostienen que este método de cálculo ignora totalmente la diferencia en los niveles de POFF entre el biodiésel indonesio y el biodiésel vendido por los productores de la Unión y subrayan la importancia de que el Órgano de Apelación y el Grupo Especial de la OMC realicen los ajustes necesarios para garantizar una comparación válida de los precios.
- 56 A este respecto, es preciso recordar que, según la jurisprudencia citada en los apartados 45 y 46 anteriores, las interpretaciones del Acuerdo sobre Subvenciones adoptadas por dichos órganos no vinculan al Tribunal General en su apreciación de la validez del Reglamento impugnado, aun cuando el juez de la Unión debe tenerlas en cuenta.
- 57 Además, el Grupo Especial de la OMC indicó que «para que [pudiesen] proporcionar una indicación fiable de la existencia y magnitud de la subvaloración de precios de las importaciones objeto de dumping o subvencionadas en comparación con el precio del producto nacional similar, en la que [fuese] posible basarse para evaluar la relación causal entre las importaciones en cuestión y el daño a la rama de producción nacional, los precios que [habían] de compararse [debían] corresponder a productos y transacciones que [fuesen] comparables». Añadió que «la discrecionalidad de la autoridad [estaba] también limitada por la obligación fundamental [...] de que la determinación de la existencia de daño “se bas[ara] en pruebas positivas y comprend[iera] un examen objetivo”» y que, «a nuestro juicio, una comparación de precios que no [fuesen] comparables no cumple el requisito de que la autoridad investigadora realice un “examen objetivo” de “pruebas positivas”». El Grupo Especial subraya que varios factores determinan el precio de venta en una transacción dada, y que, en consecuencia, debe garantizarse la comparabilidad de los precios en relación con las diversas características de los productos y transacciones que han de compararse. Así, un factor fundamental determinante del precio reside en las características físicas del producto y, en caso de que la autoridad investigadora «utilice para hacer la comparación de precios una “cesta” de productos o transacciones de venta, [...] debe asegurarse de que entre los grupos de productos o transacciones comparados de ambos lados de

la ecuación hay un grado de similitud suficiente para que pueda decirse razonablemente que la eventual diferencia de precio es fruto de la “subvaloración de precios” y no simplemente de diferencias en la composición de las dos “cestas” comparadas», debiendo precisarse que, «de no ser así, debe efectuar los ajustes correspondientes para tener en cuenta las diferencias pertinentes en las características físicas o de otro tipo del producto» [informe del Grupo Especial de la OMC titulado «China — Medidas en materia de derechos antidumping y compensatorios sobre los productos de pollo de engorde procedentes de los Estados Unidos», adoptado el 2 de agosto de 2013 (WT/DS 427/R, puntos 7.475, 7.476, 7.480 y 7.483)].

- 58 Consta que la Comisión no realizó ajustes en el tercer método de cálculo de la subcotización. Por lo tanto, es preciso examinar si la comparación entre el precio del producto analizado y el precio del producto similar de la industria de la Unión es justo en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 29 anterior y si la Comisión no ha excedido los límites de su facultad discrecional en el análisis de la subcotización de los precios que implica la apreciación de situaciones económicas complejas, con arreglo a la jurisprudencia citada en el apartado 30 anterior.
- 59 A este respecto, debe señalarse que la Comisión precisó, en su escrito de contestación, que el producto similar de la industria de la Unión considerado para esta comparación tenía un POFF que variaba entre -20°C y 10°C . Dicha institución considera que no existe, entre el precio y el POFF, una correlación según la cual una diferencia de grados dé lugar a una modificación del precio en euros por tonelada. Aunque la Comisión haya podido estimar el valor de mercado de las diferencias en lo que concierne a las propiedades físicas entre las ventas de FAME0 en la Unión y las importaciones de EMP originario de Indonesia y ajustar el precio de las ventas de FAME0 en la Unión en consecuencia, sostiene que no encontró un enfoque razonable para realizar más ajustes en otros tipos de biodiésel, por ejemplo, entre el biodiésel a base de EMP y el biodiésel con un POFF de -14°C .
- 60 Es pacífico entre las partes que, durante los meses de verano y en las regiones más cálidas, es posible vender biodiésel con mayores niveles de POFF, mientras que, en los meses de invierno y en las regiones más frías, se necesitan biodiésel que presenten un nivel inferior de POFF. La cantidad de EMP utilizada en una mezcla depende, por lo tanto, de la estación y de la situación geográfica en Europa.
- 61 De este modo, la Comisión observó que el mercado del biodiésel presenta una gran complejidad. No comparte el análisis de las demandantes según el cual el nivel de POFF incide en todos los casos en los precios. En efecto, a su parecer, el nivel de POFF incide en los precios cuando, en función de la temporada y de la situación geográfica, en dicho mercado pueden estar compitiendo diferentes niveles de POFF. Por ejemplo, el biodiésel con un POFF de 13°C compite con el biodiésel con un POFF de 10°C durante todo el año en varias regiones del sur de Europa. Sin embargo, según la Comisión, esta competencia no se traduce automáticamente en una diferencia de precios. Así, la Comisión subraya que las ventas de la Unión de EMP con un POFF de 10°C pudieron compararse con las importaciones de EMP indonesio con un POFF de 13°C sin que fuera necesario efectuar un ajuste para tener en cuenta las posibles diferencias en el nivel de POFF. Añade que, en cambio, en determinadas condiciones climáticas, por ejemplo, en invierno, en el norte de Europa, el biodiésel con un POFF de 13°C no compite con el biodiésel con un POFF de -10°C , con independencia de cualquier diferencia de precio, ya que el biodiésel con un POFF de 13°C no puede utilizarse en estas condiciones invernales. La Comisión deduce de ello que, si bien se consideró necesario realizar un ajuste en el precio sobre la base del valor de mercado observado en el caso del FAME0, que es el producto más vendido por los productores de la

Unión, no se llegó a la misma conclusión en lo que respecta a otros tipos de biodiésel con escasos niveles de POFF que no están forzosamente en competencia directa, en términos de precios, con los biodiésel que presentan niveles más elevados de POFF.

- 62 De las explicaciones facilitadas por la Comisión se desprende que la decisión de no realizar ajustes en los precios en el tercer método de cálculo se basó en elementos objetivos, a saber, la complejidad de las relaciones competitivas entre los biodiésel con diferentes niveles de POFF, la diferencia en las condiciones de mercado para los biodiésel con diferentes niveles de POFF y la falta de correlación directa entre el nivel de POFF y el precio. Estos elementos permiten fundamentar de forma plausible las conclusiones de la Comisión que, en el presente asunto, no ha sobrepasado su amplio margen de apreciación para definir el método preciso para analizar la subcotización de los precios.
- 63 En este contexto, las demandantes no han demostrado que el ajuste solicitado fuera necesario para conseguir que el precio del producto analizado y el precio del producto similar de la industria de la Unión resultasen comparables, como exige la jurisprudencia (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 16 de febrero de 2012, Consejo y Comisión/Interpipe Niko Tube e Interpipe NTRP, C-191/09 P y C-200/09 P, EU:C:2012:78, apartado 58).
- 64 Esta conclusión no puede quedar desvirtuada por el cálculo de la subcotización de los precios alternativo propuesto por las demandantes en la réplica. Sobre la base de la información facilitada por la Comisión en su escrito de contestación, las demandantes proponen un cálculo de la subcotización que, aplicando una ratio de 10 o de 13 euros por tonelada (es decir, la misma diferencia por unidad que la observada por la Comisión entre los precios del biodiésel con un POFF de 0 °C y los del biodiésel con un POFF de 10 °C) para tener en cuenta cada grado de diferencia de POFF, da lugar a una subcotización media de tan solo el – 0,27 %.
- 65 Es preciso señalar, como reconocieron las demandantes en la vista, que este método de cálculo se basa en la presunción de que el ajuste de precios entre el producto con un POFF de 0 °C y el producto con un POFF de 10 °C realizado por la Comisión en el segundo método de cálculo puede servir de base para realizar ajustes para cada grado de diferencia de POFF. Pues bien, como señala acertadamente la Comisión en la dúplica, las demandantes no explican sobre qué base la diferencia entre el POFF de 0 °C y el POFF de 10 °C dividida entre diez sería representativa de cualquier diferencia de precio por grado. En efecto, esta presunción no puede aceptarse para los niveles de POFF que varíen entre los – 20 °C y los 10 °C incluidos en el cálculo propuesto por las demandantes sin que estas den explicaciones sobre la pertinencia de su enfoque.
- 66 Las demandantes alegan, asimismo, en primer término, que se presentaron a la Comisión solicitudes motivadas de ajuste y, en segundo término, que, si bien es cierto que no presentaron otros cálculos, ello se debe a que la Comisión no les había facilitado la información necesaria a tal efecto. No obstante, las demandantes no invocan una vulneración de su derecho de defensa en sus escritos como consecuencia de esta falta de información.
- 67 A este respecto, es preciso señalar que, en lo que atañe al primer punto planteado por las demandantes, de los documentos que invocan se desprende que su propuesta de ajuste, al igual que la de los poderes públicos indonesios, se refería al primer método de cálculo de la subcotización y a la comparación entre el EMP con un POFF de 13 °C y el EMP con un POFF de 10 °C. Por lo tanto, estas propuestas no se referían al tercer método de cálculo y las demandantes no explican de qué modo serían pertinentes en este contexto.

- 68 En cuanto al segundo punto planteado por las demandantes, es pacífico entre las partes que la Comisión no reveló durante la investigación los rangos de las ventas de la industria de la Unión por nivel de POFF a pesar de las solicitudes formuladas por las demandantes.
- 69 A este respecto, es preciso señalar que el Reglamento provisional ya proporcionaba información sobre las ventas de la industria de la Unión por POFF. Así, según los considerandos 295 y 296 del Reglamento provisional y el considerando 247 del Reglamento impugnado, el 20 % de las ventas de la Unión tienen un POFF de 10 °C y el 35 % de las ventas de la Unión tienen un POFF de 0 °C (el total del segundo método, es decir el 55 %, menos el porcentaje que corresponde al EMP con un POFF de 10 °C, es decir el 20 %). Esta información ya indicaba que las ventas de la Unión distintas de las relativas al POFF de 10 °C y al POFF de 0 °C eran de aproximadamente el 45 %. Además, las explicaciones facilitadas en el considerando 247 del Reglamento impugnado y en el considerando 295 del Reglamento provisional permiten deducir que una gran parte de ese 45 % se refiere al POFF negativo, como señalan, por lo demás, las demandantes en la demanda. De este modo, las demandantes disponían de información que les permitía comprender los cálculos de la Comisión y presentar, sobre esa base, alternativas a dichos cálculos. En consecuencia, procede desestimar su alegación.
- 70 Suponiendo que proceda estimar la crítica de las demandantes relativa al tercer método, debido a que la Comisión se abstuvo indebidamente de realizar los ajustes que implicaban las diferencias entre los productos, la declaración de la Comisión de la existencia de una subcotización, como se pone de manifiesto en los métodos primero y segundo, cuyos resultados no han sido cuestionados, seguiría siendo fundada. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede, en cualquier caso, desestimar las alegaciones de las demandantes y, por lo tanto, la primera parte del primer motivo en su totalidad.

Segunda parte del primer motivo, basada en la falta de determinación de la subcotización de los precios para el producto de la industria de la Unión en su conjunto y en el hecho de haber considerado erróneamente la existencia de una presión sobre los precios

- 71 En el marco de la segunda parte, que incluye dos imputaciones, las demandantes sostienen, en el marco de su primera imputación, que la Comisión no ha demostrado la subcotización de los precios para el producto de la industria de la Unión en su conjunto. En el marco de su segunda imputación, alegan que las importaciones de biodiésel procedentes de Indonesia no ejercen una presión sobre los precios del mercado de la Unión.

– Sobre la determinación de la subcotización de los precios para el producto en su conjunto

- 72 Es preciso recordar que del artículo 1 del Reglamento de base, titulado «Principios» y que se refiere, en su apartado 1, a «cualquier producto cuyo despacho a libre práctica en la Unión ocasione un perjuicio», resulta que la investigación antisubvenciones tiene por objeto un producto específico. Las instituciones de la Unión definen este «producto considerado» al inicio de dicha investigación. Así, el artículo 2, letra c), de dicho Reglamento define el «producto similar» como un producto que sea idéntico, es decir, igual en todos los aspectos, al producto de que se trate, o, a falta del mismo, otro producto que, aunque no sea igual en todos los aspectos, tenga características muy parecidas a las del producto considerado.

- 73 El efecto de las importaciones subvencionadas sobre los precios de productos similares en el mercado de la Unión, necesario para la determinación del perjuicio en virtud del artículo 8, apartado 1, letra a), del Reglamento de base, se determina sobre la base del «producto considerado». Para determinar este efecto se examina, con arreglo al artículo 8, apartado 2, de dicho Reglamento, en particular, «si se ha subvalorado considerablemente [el precio de las importaciones subvencionadas] con respecto al precio de un producto similar de la industria de la Unión».
- 74 La subcotización de precios se calcula sobre la base de la definición del «producto considerado», al que remite el concepto de «producto similar», propuesta por las instituciones de la Unión al iniciarse la investigación (véase, en este sentido y por analogía, sentencia de 5 de abril de 2017, Changshu City Standard Parts Factory y Ningbo Jinding Fastener/Consejo, C-376/15 P y C-377/15 P, EU:C:2017:269, apartado 57).
- 75 Según la jurisprudencia, el Reglamento de base no exige que el concepto de «producto considerado» designe necesariamente un producto entendido como un todo homogéneo e integrado por productos similares (véase, por analogía, la sentencia de 17 de marzo de 2016, Portmeirion Group, C-232/14, EU:C:2016:180, apartado 42). La definición del «producto considerado», en el momento de la apertura de la investigación, no prohíbe a las instituciones de la Unión subdividir ese producto en tipos o en modelos de productos distintos y basarse en comparaciones entre el precio del producto en el mercado de la Unión y el precio de las importaciones, modelo por modelo o tipo por tipo (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 5 de abril de 2017, Changshu City Standard Parts Factory y Ningbo Jinding Fastener/Consejo, C-376/15 P y C-377/15 P, EU:C:2017:269, apartado 59).
- 76 Las demandantes sostienen que la obligación de la Comisión de establecer la subcotización para el «producto considerado» en su conjunto puede basarse en una aplicación por analogía de las enseñanzas extraídas de la sentencia de 5 de abril de 2017, Changshu City Standard Parts Factory y Ningbo Jinding Fastener/Consejo (C-376/15 P y C-377/15 P, EU:C:2017:269, apartado 60).
- 77 Sin embargo, las enseñanzas extraídas de la sentencia de 5 de abril de 2017, Changshu City Standard Parts Factory y Ningbo Jinding Fastener/Consejo (C-376/15 P y C-377/15 P, EU:C:2017:269), que versa sobre la interpretación del artículo 2, apartado 11, del Reglamento (UE) 2016/1036 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Unión Europea (DO 2016, L 176, p. 21), no son extrapolables al análisis de la incidencia en los precios de la industria de la Unión de las importaciones objeto de dumping, análisis previsto en el artículo 3, apartados 2 y 3, de dicho Reglamento, cuyo equivalente en el Reglamento de base en materia de antisubvenciones es el artículo 8, apartados 1 y 2. En efecto, debe señalarse una diferencia fundamental entre la determinación del margen de dumping y el análisis, a fin de la determinación del perjuicio, de los efectos de las importaciones objeto de dumping en los precios de la industria de la Unión relativa al hecho de que ese análisis implica una comparación de las ventas no de una misma empresa, como es el caso de la determinación del margen de dumping que se calcula sobre la base de los datos del productor exportador afectado, sino de varias empresas, a saber, los productores exportadores incluidos en la muestra y las empresas que forman parte de la industria de la Unión incluidas en la muestra (sentencia de 20 de enero de 2022, Comisión/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2022:38, apartados 150 a 159, y las conclusiones del Abogado General Pitruzzella presentadas en el asunto Comisión/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2021:533, puntos 136 a 139, seguidas por el Tribunal de Justicia en dicho asunto). La misma conclusión es válida, *mutatis mutandis*, cuando se trata de

determinar la subcotización de precios en virtud del Reglamento de base en materia de antisubvenciones. En consecuencia, las enseñanzas extraídas de la sentencia de 5 de abril de 2017, *Changshu City Standard Parts Factory y Ningbo Jinding Fastener/Consejo* (C-376/15 P y C-377/15 P, EU:C:2017:269), no pueden extrapolarse al presente litigio.

- 78 En el presente asunto, el considerando 27 del Reglamento impugnado remite para la definición del producto afectado a los considerandos 31 a 37 del Reglamento provisional (véanse los apartados 9 a 11 anteriores).
- 79 Las demandantes alegan que, en el marco del primer método de cálculo, la Comisión determinó la subcotización de los precios únicamente para el 20 % del total de las ventas de los productores de la Unión incluidos en la muestra. Señalan asimismo que, en el marco del segundo método de cálculo, el análisis de la subcotización presenta lagunas, puesto que no tiene en cuenta la complejísima relación de competencia entre estos productos, y solo cubre el 55 % del total de las ventas de los productores de la Unión incluidos en la muestra, mientras que el tercer método carece de sentido. En su opinión, este enfoque permite situaciones en las que la existencia de una subcotización para un pequeño porcentaje de las ventas de la industria de la Unión se extrapolaría al resto de las ventas de la industria de la Unión.
- 80 Es preciso señalar que esta alegación de las demandantes parte de la premisa de que el tercer método de cálculo de la subcotización de precios, que compara las importaciones de biodiésel procedentes de Indonesia con el conjunto de las ventas de biodiésel de los productores de la Unión incluidos en la muestra, es erróneo y que, en el segundo método de cálculo, que presenta lagunas, el análisis de la subcotización solo cubre el 55 % del total de las ventas de los productores de la Unión incluidos en la muestra. Pues bien, las alegaciones de las demandantes en este sentido fueron desestimadas por el razonamiento que el Tribunal General siguió con carácter principal al examinar la primera parte del primer motivo. En efecto, debe observarse que la Comisión calculó la subcotización de precios en primer lugar en un 20 %, a continuación en un 55 % y, por último, para el conjunto de las ventas de los productores de la Unión. Así, como subraya acertadamente la Comisión, no se ha llevado a cabo ninguna extrapolación a partir de las comprobaciones realizadas sobre la base del 20 % de las ventas de la Unión.
- 81 En consecuencia, procede desestimar esta imputación. Suponiendo que la Comisión se hubiera basado erróneamente en el tercer método de cálculo de la subcotización, la alegación de las demandantes tampoco podría prosperar. En efecto, la utilización de otros dos métodos permitió a la Comisión evaluar la importancia de la subcotización para el 55 % de las ventas de los productores de la Unión, es decir, la mayoría de las ventas. A resultas de ello, las demandantes, que no han podido demostrar que este análisis esté manifiestamente viciado, no pueden sostener válidamente que el cálculo de la subcotización sea manifiestamente erróneo en la medida en que lleva a cabo una extrapolación abusiva de datos excesivamente fragmentarios o que representan un pequeño porcentaje de las ventas.

– *Sobre la presión sobre los precios*

- 82 Las demandantes alegan que la Comisión asumió erróneamente que las importaciones de biodiésel procedentes de Indonesia habrían podido ejercer una presión sobre los precios, dado que el EMP solo representa el 20 % del biodiésel con un POFF de 0 °C y que entre el 35 % y el 45 % del biodiésel vendido en el mercado de la Unión tiene un POFF inferior a cero. Por otra parte, aducen que el cuadro 2 del Reglamento impugnado permite constatar que solo el 13 % de la disminución de los costes durante el período posterior a la investigación se repercutió a los

clientes, lo que demuestra que las importaciones procedentes de Indonesia no ejercen ninguna presión sobre los precios de las ventas de la Unión. A su parecer, el análisis de los elementos incluidos en el cuadro 2 del Reglamento impugnado y en el cuadro 11 del Reglamento provisional muestra que el margen de beneficio de los productores de la Unión pasó del – 1,8 % al 0,4 %.

- 83 Con carácter preliminar, procede señalar que el artículo 8, apartado 1, letra a), del Reglamento de base no exige apreciar el efecto de una subcotización como tal sobre los precios de la Unión [véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 12 de diciembre de 2014, *Crown Equipment (Suzhou) y Crown Gabelstapler/Consejo*, T-643/11, EU:T:2014:1076, apartado 174 (no publicado)], sino el efecto más global de las importaciones subvencionadas sobre los precios de los productos similares en el mercado de la Unión.
- 84 En cualquier caso, la Comisión, basándose en los datos contenidos en el cuadro 11 del Reglamento provisional, reproducido en su considerando 325, observó, en el considerando 328 del Reglamento provisional, que una subcotización de alrededor del 10 % había ejercido una importante presión a la baja sobre los precios, lo que había tenido como consecuencia que la industria de la Unión no hubiera podido beneficiarse de la disminución de los costes de producción durante el período de investigación, ya que había tenido que repercutir plenamente esta disminución a sus clientes para evitar una pérdida aún mayor de cuota de mercado.
- 85 A este respecto, procede tener en cuenta los datos del cuadro 2 reproducido en el considerando 325 del Reglamento impugnado, y del cuadro 11 reproducido en el considerando 325 del Reglamento provisional:

La industria de la Unión durante y después del período de investigación					
	2015	2016	2017	Período de investigación	Octubre 2018 — junio 2019
Precio de venta unitario medio en todo el mercado de la Unión (EUR/tonelada)	715	765	832	794	790
Coste unitario de producción (EUR/tonelada)	728	767	827	791	760

- 86 De estos datos se desprende que, durante y después del período de investigación, el precio de venta de la Unión es superior a los costes de producción. Sin embargo, esto no excluye que las importaciones indonesias ejerzan una presión sobre los precios. En efecto, de estos datos también se desprende que, si bien la disminución de los costes de producción (en un – 4,35 % entre 2017 y el período de investigación) permitió evitar una pérdida en relación con los costes, los precios de la industria de la Unión disminuyeron aún más (en un – 4,56 % entre 2017 y el período de investigación), lo que corrobora la conclusión de la Comisión contenida en el considerando 399 del Reglamento impugnado de que la industria de la Unión no pudo beneficiarse de la disminución de los costes durante el período de investigación. Además, es preciso señalar que los datos recogidos en los cuadros mencionados en el apartado 85 anterior se refieren al conjunto de las ventas de la Unión y no solo a un porcentaje de sus ventas, como afirman las demandantes.

- 87 Así, puesto que estos datos pueden fundamentar las conclusiones de la Comisión, procede considerar que, en el presente asunto, esta no ha incurrido en error manifiesto de apreciación en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 25 anterior.
- 88 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede desestimar esta alegación y, en consecuencia, el primer motivo en su totalidad.

Sobre el segundo motivo, basado en que el Reglamento impugnado infringe el artículo 8, apartado 5, del Reglamento de base en su análisis de la relación de causalidad

- 89 En el marco del segundo motivo, las demandantes alegan que la Comisión basó su análisis de la relación de causalidad entre las importaciones supuestamente subvencionadas y el perjuicio causado a la industria de la Unión en una conclusión errónea sobre la subcotización. Así, estiman que la infracción del artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento de base, cometida por la Comisión al determinar la subcotización de los precios, supone una infracción del artículo 8, apartado 5, de dicho Reglamento.
- 90 A este respecto, basta con observar que el segundo motivo se basa en la presunción de que el primer motivo, basado en una infracción del artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento de base al calcular la subcotización de los precios, sería estimado. Dado que dicho motivo ha sido desestimado en su totalidad, no puede reprocharse a la Comisión que tuviera en cuenta la subcotización constatada en el Reglamento impugnado para evaluar sus efectos en la industria de la Unión.
- 91 En consecuencia, procede desestimar el segundo motivo.

Sobre el tercer motivo, basado en el error manifiesto de apreciación en que incurrió la Comisión al declarar la existencia de una subvención en forma de suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada

- 92 El tercer motivo se divide en tres partes, que son impugnadas por la Comisión, apoyada por el EBB.

Primera parte del tercer motivo, basada en la infracción del artículo 3, apartado 1, letra a), inciso iv), del Reglamento de base y en la comisión de un error manifiesto de apreciación en la medida en que la Comisión concluyó que los poderes públicos indonesios encomendaron u ordenaron a los proveedores de aceite de palma en bruto que suministrasen sus productos a cambio de una remuneración inferior a la adecuada

- 93 En el marco de la primera parte, las demandantes sostienen que la Comisión concluyó erróneamente que los poderes públicos indonesios habían encomendado u ordenado a los proveedores de aceite de palma en bruto que suministrasen sus productos a cambio de una remuneración inferior a la adecuada, en primer término, mediante restricciones a la exportación, y, en segundo término, mediante una «fijación de los precios» transparente por parte de PTPN, un productor de aceite de palma en bruto que es propiedad íntegramente de los poderes públicos indonesios.

- 94 Con carácter preliminar, es preciso recordar que el artículo 3 del Reglamento de base dispone que se considerará que existe subvención si se cumplen los requisitos previstos en sus puntos 1 y 2, a saber, si hay una «contribución financiera» de los poderes públicos del país de origen o de exportación y si con ello se otorga un «beneficio».
- 95 La amplia facultad discrecional de que disponen las instituciones de la Unión en el ámbito de las medidas de defensa comercial según la jurisprudencia (véase el apartado 23 anterior) se refiere asimismo a la determinación de la existencia de una contribución financiera en el sentido del artículo 3, punto 1, del Reglamento de base (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de octubre de 2012, *Novatex/Consejo*, T-556/10, no publicada, EU:T:2012:537, apartados 34 y 35).
- 96 Con arreglo al artículo 3, punto 1, letra a), inciso iv), del Reglamento de base, existirá «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, [o le ordenen llevarlas a cabo,] y la práctica no difiera realmente de las prácticas normalmente seguidas por ellos».
- 97 Los términos «encomendar» u «ordenar» no se definen en el Reglamento de base.
- 98 Según reiterada jurisprudencia, el significado y el alcance de los términos no definidos por el Derecho de la Unión deben determinarse conforme a su sentido habitual en el lenguaje corriente, teniendo en cuenta el contexto en el que se utilizan y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de septiembre de 2014, *Deckmyn y Vrijheidsfonds*, C-201/13, EU:C:2014:2132, apartado 19, y de 5 de abril de 2017, *Changshu City Standard Parts Factory y Ningbo Jinding Fastener/Consejo*, C-376/15 P y C-377/15 P, EU:C:2017:269, apartado 52).
- 99 A este respecto, es preciso señalar que el objetivo del artículo 3 del Reglamento de base es definir el concepto de «subvención» que justifica el establecimiento de un derecho compensatorio.
- 100 Más concretamente, el artículo 3, punto 1, letra a), del Reglamento de base pretende definir el concepto de «contribución financiera» de modo que queden excluidas de él las medidas de los poderes públicos no comprendidas en alguna de las categorías enumeradas en dicha disposición. Es este planteamiento el que lleva a dicha disposición a enumerar en sus incisos i) a iii) una serie de situaciones concretas que debe considerarse que entrañan una contribución financiera de los poderes públicos, a saber, la transferencia directa o indirecta de fondos, la renuncia a ingresos públicos o el suministro de bienes o servicios o la compra de bienes, mientras que el artículo 3, punto 1, letra a), inciso iv), segundo guion, del Reglamento de base dispone que el hecho de que los poderes públicos encomienden a una entidad privada una o más de las funciones descritas en los incisos i), ii) y iii), o le ordenen llevarlas a cabo, equivale a una contribución financiera en el sentido del artículo 3, punto 1, letra a), del Reglamento de base (sentencia de 10 de abril de 2019, *Jindal Saw y Jindal Saw Italia/Comisión*, T-300/16, EU:T:2019:235, apartado 106).
- 101 En este contexto, el artículo 3, punto 1, letra a), inciso iv), segundo guion, del Reglamento de base constituye en definitiva una disposición destinada a evitar que los poderes públicos de países terceros escapen a la aplicación de las normas sobre las subvenciones adoptando medidas aparentemente no incluidas, en sentido estricto, en el ámbito de aplicación del artículo 3, punto 1, letra a), incisos i) a iii), de dicho Reglamento, pero que tengan en la práctica efectos equivalentes (sentencia de 10 de abril de 2019, *Jindal Saw y Jindal Saw Italia/Comisión*, T-300/16, EU:T:2019:235, apartado 107). Esta es también la interpretación del Órgano de Apelación de la

OMC del artículo 1.1, letra a), punto 1), inciso iv), del Acuerdo sobre Subvenciones, cuyo contenido es similar al del artículo 3, apartado 1, letra a), inciso iv), del Reglamento de base [véase el informe del Órgano de Apelación de la OMC, titulado «Estados Unidos — Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los semiconductores para memorias dinámicas de acceso aleatorio (DRAM) procedentes de Corea», adoptado el 27 de junio de 2005 (WT/DS 296/AB/R, apartado 113)].

- 102 Según su sentido habitual en el lenguaje corriente, el término «encomendar» significa «encargar una tarea o un oficio, comisionar, delegar, asignar». Así, la jurisprudencia ha interpretado este término, a fin de garantizar que el artículo 3, punto 1, letra a), inciso iv), segundo guion, del Reglamento de base despliegue plenamente sus efectos, como «toda acción de los poderes públicos que equivalga, directa o indirectamente, a confiar a una entidad privada la responsabilidad de ejecutar una función del tipo de las descritas en el artículo 3, punto 1, letra a), incisos i) a iii), de dicho Reglamento» (sentencia de 10 de abril de 2019, Jindal Saw y Jindal Saw Italia/Comisión, T-300/16, EU:T:2019:235, apartado 108). De ello se sigue que el término «ordenar», que, según su sentido habitual en el lenguaje corriente, significa «adjurar, mandar, dictar, requerir, prescribir, conminar», engloba toda acción de los poderes públicos que equivalga, directa o indirectamente, a ejercer sus poderes sobre una entidad privada para que esta ejecute una función del tipo de las descritas en el artículo 3, punto 1, letra a), incisos i) a iii), del Reglamento de base.
- 103 Además, del uso de la conjunción coordinante «o» entre «encomendar» y «ordenar» se deduce claramente que estas dos acciones pueden tener lugar independientemente la una de la otra, pero también conjuntamente. Además, de la lectura del artículo 3, punto 1, letra a), inciso iv), segundo guion, del Reglamento de base, que no restringe la naturaleza ni el objeto de la acción de «encomendar» o de «ordenar», y de la jurisprudencia citada en el apartado 102 anterior, que tiene en cuenta «toda acción de los poderes públicos», resulta que dicha acción no debe ser necesariamente el resultado de un acto o de una medida adoptada consideradas de manera aislada, sino que también puede ser el resultado del efecto combinado de varias medidas.
- 104 Es a la luz de estas consideraciones que debe analizarse la conclusión de la Comisión según la cual, mediante medidas como un impuesto y una exacción a la exportación y el control *de facto* a través de PTPN de los precios internos del aceite de palma en bruto, los poderes públicos indonesios intentaron obtener de los productores de aceite de palma en bruto el suministro de ese producto en el mercado indonesio a cambio de una remuneración inferior a la adecuada.

– *Sobre el impuesto y la exacción a la exportación*

- 105 En el marco de la primera imputación, las demandantes alegan que la Comisión concluyó erróneamente que el impuesto a la exportación, que fue del 0 % durante el período de investigación, y la exacción reguladora a la exportación, que se suspendió a partir de diciembre de 2018, habían tenido como efecto «encomendar» u ordenar a los proveedores de aceite de palma en bruto que suministrasen sus productos a cambio de una remuneración inferior a la adecuada. Añaden que el objetivo de esas medidas no es mantener los precios del aceite de palma en bruto a un nivel bajo para ayudar a la industria del biodiésel. Este resultado no es más que un efecto secundario de las medidas cuyo objetivo principal era garantizar la estabilidad de los precios del aceite de cocina y financiar el Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera.

- 106 De los considerandos 113 a 117 del Reglamento provisional se desprende que, en el presente asunto, los poderes públicos indonesios imponían tanto un impuesto a la exportación como una exacción a la exportación sobre el aceite de palma en bruto.
- 107 Según los considerandos 87 y 88 del Reglamento provisional, el impuesto a la exportación se aplicó por primera vez en 1994 y, en su versión de 2016, consistía en un régimen arancelario progresivo sobre el aceite de palma en bruto y sobre otros productos, incluido el biodiésel (al que se le aplicaba una tasa menor que al aceite de palma en bruto). Los exportadores indonesios pagaban un impuesto variable vinculado al precio de referencia de los poderes públicos indonesios para las exportaciones de aceite de palma en bruto. De forma que, cuando el precio de exportación de referencia de los poderes públicos indonesios aumentaba, también lo hacía la tarifa de exportación. Cuando el precio de referencia era inferior a 750 dólares estadounidenses (USD) por tonelada, el tipo impositivo de exportación aplicable era 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.
- 108 Según el considerando 89 del Reglamento provisional, los poderes públicos de Indonesia también habían impuesto en 2015 una exacción a la exportación sobre el aceite de palma en bruto y los productos transformados. Durante el período de investigación, dicha exacción se fijó en 50 USD por tonelada para el aceite de palma en bruto y en 20 USD por tonelada para el biodiésel.
- 109 A fin de establecer la existencia de una contribución financiera en el Reglamento provisional, cuyas conclusiones confirma el Reglamento impugnado (en los considerandos 102 a 161), la Comisión realizó un análisis basado en la jurisprudencia pertinente de la OMC.
- 110 Sobre la base de este análisis, la Comisión estimó, en los considerandos 111 a 157 del Reglamento provisional, que la acción de los poderes públicos indonesios dirigida a los productores de aceite de palma en bruto era una «encomienda» u «orden» para que suministraran sus productos a los usuarios nacionales a cambio de una remuneración inferior a la adecuada con el fin de crear un mercado interno artificial y de precios bajos en Indonesia. La Comisión señaló a continuación, en el considerando 160 de dicho Reglamento, que todos los productores indonesios de aceite de palma en bruto debían considerarse entidades privadas y, en los considerandos 162 y 169 del mismo Reglamento, que estas empresas habían suministrado aceite de palma en bruto en el mercado interno a cambio de una remuneración inferior a la adecuada. Por último, la Comisión estimó en el considerando 170 del citado Reglamento que el suministro a la industria indonesia del biodiésel de aceite de palma en bruto ubicado en suelo indonesio era una función que normalmente incumbía a los poderes públicos. En efecto, la Comisión estimó, en el mismo considerando, que formaba parte de tal función la determinación por el Gobierno de un Estado, el cual tenía soberanía sobre sus recursos naturales, de las condiciones reguladoras del suministro a las empresas nacionales de materias primas ubicadas en un país.
- 111 Mediante dicho análisis, la Comisión constató, según se desprende del considerando 134 del Reglamento impugnado, que, mediante el impuesto y la exacción a la exportación, junto con otras medidas —como se señala en los considerandos 103, 146 y 157 del Reglamento impugnado—, los poderes públicos indonesios habían intentado obtener de los productores de aceite de palma en bruto el suministro de ese producto en el mercado indonesio a cambio de una remuneración inferior a la adecuada. En efecto, dichos poderes públicos habían establecido un sistema de restricción de las exportaciones que hacía que la exportación de aceite de palma en bruto fuera poco atractiva desde el punto de vista comercial.

- 112 El hecho que de los poderes públicos indonesios diseñaron y establecieron tal sistema queda demostrado por diversos elementos mencionados por la Comisión en el Reglamento impugnado y en el Reglamento provisional, que no han sido rebatidos por las demandantes.
- 113 Así, en el considerando 116 del Reglamento provisional se señaló que los poderes públicos indonesios habían vinculado 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), con el propósito de surtir efectos sobre los precios pagados por los productores exportadores. Del cuadro 1 reproducido en dicho considerando se desprende que los poderes públicos indonesios seguían la evolución de los precios internacionales y ajustaban el nivel de los impuestos a la exportación en función de dichos precios y que ello daba lugar a una menor rentabilidad de las exportaciones.
- 114 La Comisión también observó en el considerando 119 del Reglamento provisional que la Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales de Indonesia había explicado públicamente en 2015 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, de las que la fabricación de biodiésel forma parte integrante.
- 115 En cuanto a la exacción a la exportación, la Comisión subrayó en el considerando 117 del Reglamento provisional que su introducción en 2015 había coincidido con un período en el que los precios indonesios eran casi idénticos a los precios mundiales y había permitido a los productores de biodiésel comprar aceite de palma en bruto a precios más bajos de los que estarían disponibles de otro modo. Además, en el considerando 114 del Reglamento impugnado, la Comisión explicó que dicha exacción financiaba el Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera y ayudaba *de facto* exclusivamente a la industria del biodiésel a través de subvenciones.
- 116 El Reglamento impugnado menciona asimismo, en sus considerandos 128 y 129, dos artículos de prensa posteriores al período de investigación que confirman las conclusiones de la Comisión para dicho período. Así, en un artículo de 19 de diciembre de 2018, el secretario general de la Asociación del Aceite de Palma en Indonesia previó que las exportaciones de aceite de palma en bruto podrían ascender tras la reducción de la exacción a la exportación al 0 %. En un artículo de 6 de diciembre de 2018, un analista independiente estima que la suspensión de la exacción a la exportación aumentará la competitividad de los exportadores indonesios de aceite de palma gracias al ahorro, del que gran parte probablemente revertirá en los agricultores de Indonesia a través del aumento de los precios internos del aceite de palma en bruto.
- 117 Sobre la base de estas consideraciones, la Comisión pudo concluir válidamente en el considerando 118 del Reglamento impugnado que «el sistema general de restricción de la exportación establecido por el Gobierno de Indonesia está diseñado para beneficiar a la industria del biodiésel, ya que mantiene los precios internos del aceite de palma en bruto a un nivel artificialmente bajo».
- 118 A este respecto, en primer lugar, las demandantes alegan, invocando la jurisprudencia de la OMC, que estas restricciones de las exportaciones no estaban comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento de base, ya que su objetivo era garantizar la demanda local y la estabilidad de los precios del aceite de cocina (en el caso del impuesto a la exportación) y financiar el Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera (en el caso de la exacción a la exportación) y puesto que la incidencia que podían tener en los precios del aceite de

palma en bruto solo representaba un efecto secundario de esta normativa. A su juicio, los poderes públicos indonesios únicamente habían desempeñado un papel de estímulo al limitarse a ejercer su actividad de recaudación de recursos públicos.

- 119 Antes de nada, por lo que respecta a la alegación de las demandantes según la cual los poderes públicos indonesios no desempeñaron un papel más activo que el de realizar unos meros actos de estímulo, procede señalar que, al adoptar las restricciones a la exportación controvertidas en un contexto específico en el que, en primer término, el impuesto a la exportación estaba vinculado a los precios internacionales del aceite de palma en bruto y aumentaba cuando esos precios aumentaban, y, en segundo término, la exacción a la exportación se había establecido en un momento en el que los precios indonesios eran casi idénticos a los precios mundiales, dichos poderes públicos restringieron la libertad de acción de dichas empresas, limitando en la práctica la capacidad de las mismas para decidir en qué mercado vendían sus productos (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de abril de 2019, *Jindal Saw y Jindal Saw Italia/Comisión*, T-300/16, EU:T:2019:235, apartado 124).
- 120 A continuación, no puede prosperar la alegación de las demandantes según la cual los poderes públicos indonesios se limitaron a ejercer su actividad de recaudación de recursos públicos, de modo que la incidencia que esa actividad pudo tener en los precios del aceite de palma en bruto solo representaba un efecto secundario. En efecto, como se desprende de los apartados 110 a 116 anteriores, las restricciones a la exportación controvertidas se establecieron, junto con otras medidas, con el fin de garantizar el suministro de aceite de palma en bruto en el mercado indonesio a un precio inferior al adecuado e incluso se adaptaron en función de los precios internacionales para obtener dicho resultado. El hecho de que la normativa en cuestión no mencione explícitamente esta finalidad no basta para invalidar esta conclusión.
- 121 Por último, procede desestimar las alegaciones que las demandantes extraen a este respecto de la jurisprudencia del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, y en particular del informe del Grupo Especial del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC titulado «Estados Unidos — Medidas que tratan como subvenciones las limitaciones de las exportaciones», adoptado el 23 de agosto de 2001 (WT/DS 194/R). En efecto, y sin perjuicio de la jurisprudencia citada en los apartados 45 y 46 anteriores, este asunto se refería a la cuestión de si la normativa estadounidense en materia de derechos compensatorios, que, según Canadá, asimilaba toda medida reglamentaria de los poderes públicos para limitar las exportaciones de un producto, es decir, toda restricción a la exportación, a una «contribución financiera» en el sentido del artículo 1.1, letra a), punto 1, del Acuerdo sobre Subvenciones, era compatible con este último. Por lo tanto, dicha diferencia no se refería a restricciones a la exportación específicas, que forman parte de una serie de medidas con el mismo objetivo y que se examinan a la luz de declaraciones de la Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales de Indonesia relativas al objetivo de garantizar la disponibilidad de materias primas y estimular el crecimiento de una industria determinada, como se ha señalado en el apartado 114 anterior (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de abril de 2019, *Jindal Saw y Jindal Saw Italia/Comisión*, T-300/16, EU:T:2019:235, apartado 134).
- 122 En segundo lugar, las demandantes alegan que las restricciones a la exportación no privaron a los proveedores de aceite de palma en bruto de la posibilidad de hacer una elección racional y no afectaron a su capacidad de exportación, ya que se exportaba más del 70 % del aceite de palma en bruto indonesio.

- 123 No puede estimarse esta alegación. En efecto, el hecho de que se exportara el 70 % del aceite de palma en bruto indonesio no significa que los productores de aceite de palma en bruto pudieran hacer libremente la elección racional de exportar su producto y obtener una remuneración adecuada por ello. Por el contrario, como señala acertadamente la Comisión, los productores de aceite de palma en bruto satisfacían primero la demanda nacional, que correspondía al 30 % de la producción, según las fuentes públicas mencionadas en el considerando 153 del Reglamento impugnado, y, una vez satisfecha esta demanda, recurrían a la exportación. De ello se deduce que dichos productores no pretendían exportar una mayor proporción de su producción cuando los precios eran más elevados, puesto que los posibles beneficios adicionales de la exportación estaban limitados por las restricciones a la exportación establecidas por los poderes públicos indonesios.
- 124 En tercer lugar, las demandantes sostienen que el impuesto a la exportación, que fue del 0 % durante el período de investigación, y la exacción a la exportación, que se suspendió a partir de diciembre de 2018, no podían permitir que se encomendase u ordenase a los proveedores de aceite de palma en bruto que suministrasen sus productos a cambio de una remuneración inferior a la adecuada.
- 125 Como se ha señalado en los apartados 106 y 113 anteriores, los poderes públicos indonesios habían vinculado el sistema de exportaciones directamente a los precios internacionales del aceite de palma en bruto. De ello se sigue que el hecho de que el tipo del impuesto a la exportación fuera del 0 % durante el período de investigación se debió, como subraya el considerando 113 del Reglamento impugnado, a las circunstancias específicas del mercado. En efecto, el nivel bajo de los precios internacionales era por sí mismo suficiente para estimular a los productores de aceite de palma en bruto para que satisficieran en primer lugar la demanda nacional. Como subraya acertadamente la Comisión, si la intención de los poderes públicos indonesios hubiera sido dejar de recaudar dicho impuesto, lo habrían derogado.
- 126 En lo que atañe a la exacción a la exportación, consta que se recaudó durante el período de investigación y que se fijó en 50 USD por tonelada para el aceite de palma en bruto y en 20 USD por tonelada para el biodiésel. El hecho de que dicha exacción fuera suspendida, como alegan las demandantes, tras el período de investigación, a saber, en diciembre de 2018, no afecta a la validez de las conclusiones extraídas por la Comisión para ese período en el Reglamento impugnado.
- 127 En cuarto lugar, las demandantes alegan que la Comisión infringió asimismo el artículo 15, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento de base al establecer medidas compensatorias a pesar de que el impuesto a la exportación y la exacción a la exportación habían sido «retirados» o ya no conferían ningún beneficio a los exportadores implicados en el sentido de dicho artículo en el momento en que se adoptaron las medidas antisubvenciones.
- 128 A este respecto, procede recordar que el artículo 15 del Reglamento de base prevé en su apartado 1, párrafo segundo, que no se establecerá ninguna medida compensatoria si se ha demostrado que las subvenciones se han retirado o que ya no confieren ningún beneficio a los exportadores implicados.
- 129 De la lectura del tenor de este artículo resulta que la alegación de las demandantes se basa en una interpretación errónea de este. En efecto, aun suponiendo que el impuesto y la exacción a la exportación hubieran sido «retirados» como sostienen las demandantes, ello no significaría más que la desaparición de uno de los instrumentos de que disponían los poderes públicos indonesios para suministrar aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada,

junto con la fijación de los precios por parte de PTPN y la concesión de subvenciones a los productores de aceite de palma en bruto. Por lo tanto, esta desaparición no implica la supresión de la subvención que, además del suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada (considerandos 102 a 187 del Reglamento impugnado), adoptaba la forma de una transferencia directa de fondos a través del Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera (considerandos 28 a 101 del Reglamento impugnado), así como una exención del derecho de importación sobre la maquinaria importada a las zonas francas (considerandos 188 a 193 del Reglamento impugnado). Tampoco cabe considerar que esas subvenciones ya no confiriesen ningún beneficio a los exportadores implicados, puesto que dicho beneficio no depende del nivel de los derechos de exportación, sino de su efecto disuasorio y del hecho de que se había «encomendado» u ordenado a los productores de aceite de palma en bruto, a través de una serie de medidas, entre ellas las restricciones a la exportación, que suministrasen aceite de palma en bruto a un precio inferior al adecuado.

130 En consecuencia, procede desestimar la primera imputación.

– *Sobre el control de los precios por parte de PTPN*

131 En el marco de su segunda imputación, las demandantes sostienen que la Comisión infringió el artículo 3, punto 1, letra a), inciso iv), del Reglamento de base e incurrió en error manifiesto de apreciación al concluir que los poderes públicos indonesios habían impartido una «encomienda» u «ordena» a los proveedores de aceite de palma en bruto a través de una «fijación de los precios» transparente por parte de PTPN.

132 Con carácter preliminar, es preciso recordar, como se desprende de los considerandos 91 a 99 y 126 del Reglamento provisional y de los considerandos 120 y 123 del Reglamento impugnado, que, dada la falta de cooperación de los proveedores de aceite de palma en bruto y de PTPN, la Comisión aplicó las disposiciones del artículo 28, apartado 1, del Reglamento de base y se basó en los datos disponibles para apoyar sus conclusiones.

133 Según la jurisprudencia, el artículo 28 del Reglamento de base autoriza a las instituciones a recurrir a los datos disponibles, a fin de no comprometer la eficacia de las medidas de defensa comercial de la Unión, en todo supuesto en el que las instituciones de la Unión se encuentren ante una negativa a cooperar en el marco de una investigación (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 26 de enero de 2017, Maxcom/City Cycle Industries, C-248/15 P, C-254/15 P y C-260/15 P, EU:C:2017:62, apartado 67), sin imponerles por ello la obligación de recurrir a los mejores datos disponibles (sentencia de 11 de septiembre de 2014, Gold East Paper y Gold Huasheng Paper/Consejo, T-444/11, EU:T:2014:773, apartado 94). De ello resulta que la amplia facultad discrecional de la Comisión en materia de medidas de defensa comercial, con arreglo a la jurisprudencia citada en el apartado 23 anterior, también se ejerce al aplicar el artículo 28 del Reglamento de base.

134 En primer lugar, las demandantes reprochan a la Comisión haber incurrido en error manifiesto de apreciación al concluir que PTPN fijaba sus precios de aceite de palma en bruto a un nivel artificialmente bajo. Sostienen que PTPN no fijaba sus precios, ya que, en primer término, esos precios se determinaban mediante subastas diarias y, en segundo término, el mercado interior se caracterizaba por el importante poder de negociación de los compradores de aceite de palma en bruto.

- 135 A este respecto, de los considerandos 128 a 131 del Reglamento provisional se colige que PTPN es un grupo de empresas enteramente públicas, controlado por los poderes públicos indonesios, que produce diferentes productos básicos, incluido el aceite de palma en bruto.
- 136 En los considerandos 132 y 133 del Reglamento provisional se explica, y es pacífico entre las partes, que PTPN organizaba subastas diarias para vender su aceite de palma en bruto. Antes de iniciar el proceso de licitación diaria, PTPN identificaba una «idea de precio» para el día, si bien no tenía la obligación de rechazar ofertas por debajo de la «idea de precio».
- 137 La Comisión se basó en varios datos disponibles para concluir que PTPN fijaba sus precios de aceite de palma en bruto a un nivel artificialmente bajo. En primer término, del considerando 151 del Reglamento impugnado se desprende que los poderes públicos indonesios influían en las decisiones de PTPN relativas a su política de fijación de precios. En efecto, cuando el precio ofrecido para la compra de aceite de palma en bruto era inferior a la «idea de precio» para ese día, el Consejo de Administración de PTPN, en el que únicamente estaban representados los poderes públicos indonesios, podía decidir aceptar la oferta, situación que tenía lugar regularmente. En segundo término, del considerando 125 del Reglamento impugnado y del considerando 135 del Reglamento provisional se desprende que la información disponible ponía de manifiesto que, habiendo seguido las directrices de los poderes públicos indonesios, PTPN había sido deficitaria en los últimos años. En tercer término, como se desprende de los considerandos 122 a 124 del Reglamento impugnado, la Comisión no pudo recabar ninguna prueba que demostrara que la «idea de precio» reflejaba un precio de mercado resultante de un proceso de licitación competitivo. Más bien, el precio interno del aceite de palma en bruto era inferior a cualquiera de los precios de referencia internacionales.
- 138 Habida cuenta de lo anterior, procede señalar que la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación al concluir, sobre la base de los datos disponibles, que PTPN no actuaba como un operador racional en el mercado y fijaba el precio del aceite de palma en bruto a un nivel inferior a los precios de referencia.
- 139 En lo tocante a la alegación de las demandantes relativa al desequilibrio del mercado, es preciso indicar que es cierto que el mercado se caracteriza por tal desequilibrio en favor de los compradores de aceite de palma en bruto, que son grandes empresas con un «poder de negociación compensatorio». La Comisión reconoció este extremo en el considerando 146 del Reglamento provisional. Sin embargo, esta circunstancia no puede desvirtuar la conclusión según la cual, a través de PTPN, los poderes públicos indonesios habían podido establecer un mecanismo de fijación de precios. En efecto, como señaló la Comisión en el mismo considerando sin ser rebatida, otra característica del mercado del aceite de palma en bruto, desde el punto de vista de la oferta esta vez, era su fragmentación en un gran número de pequeñas empresas, en particular agricultores individuales. En este contexto, una vez que PTPN había fijado un precio para el día, a los proveedores de aceite de palma en bruto que poseían cada uno pequeñas cuotas de mercado les resultaba muy difícil fijar precios de venta más elevados frente a los compradores con un poder de negociación significativo. En consecuencia, procede desestimar las alegaciones de las demandantes según las cuales la pauta del mercado impedía que PTPN fijara los precios. Por el contrario, resulta que esa estructura de mercado era un factor que permitía a PTPN fijar los precios del aceite de palma en bruto.
- 140 Además, procede desestimar la alegación de las demandantes de que la Comisión incumplió su obligación de motivación.

- 141 En efecto, según reiterada jurisprudencia, la falta o insuficiencia de motivación constituye un vicio sustancial de forma, distinto, en cuanto tal, del motivo basado en la inexactitud de la fundamentación de la decisión, cuyo control forma parte del examen del fondo de dicha decisión [sentencias de 19 de junio de 2009, Qualcomm/Comisión, T-48/04, EU:T:2009:212, apartado 175, y de 18 de octubre de 2016, Crown Equipment (Suzhou) y Crown Gabelstapler/Consejo, T-351/13, no publicada, EU:T:2016:616, apartado 110]. La motivación exigida por el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control [véanse, por analogía, las sentencias de 30 de septiembre de 2003, Eurocoton y otros/Consejo, C-76/01 P, EU:C:2003:511, apartado 88, y de 12 de diciembre de 2014, Crown Equipment (Suzhou) y Crown Gabelstapler/Consejo, T-643/11, EU:T:2014:1076, apartado 129 (no publicado)].
- 142 Pues bien, en el presente asunto, los considerandos del Reglamento impugnado y del Reglamento provisional analizados en los apartados 135 a 139 anteriores exponen claramente los motivos por los que la Comisión consideró que PTPN no actuaba como un operador racional en el mercado y fijaba el precio del aceite de palma en bruto a un nivel inferior a los precios de referencia. Estas explicaciones permitieron a las demandantes conocer las razones de la medida adoptada, con el fin de defender sus derechos, y al juez de la Unión ejercer su control, como se desprende de los apartados 133 y siguientes anteriores.
- 143 En segundo lugar, las demandantes sostienen que la Comisión concluyó erróneamente que, al comunicar con total transparencia los precios diarios del aceite de palma en bruto de PTPN, los poderes públicos indonesios habían «encomendado» u «ordenado» a los demás proveedores de aceite de palma en bruto que suministraran sus productos en el mercado nacional a cambio de una remuneración inferior a la adecuada. Según ellas, los precios de los proveedores independientes de aceite de palma en bruto están fijados por las circunstancias de hecho del caso concreto y la estructura del mercado y son el resultado del ejercicio de la libertad de elección de los agentes del mercado. A su entender, el comportamiento de los proveedores de aceite de palma en bruto es una «mera consecuencia inesperada» de la transparencia por parte de PTPN.
- 144 Del considerando 160 del Reglamento impugnado se desprende que la «encomienda» u «orden» consiste, en el presente asunto, en el hecho de que los poderes públicos indonesios fijaban los precios del mercado nacional indonesio a través de PTPN y de que los proveedores independientes de aceite de palma en bruto seguían sus indicaciones de precios. En efecto, antes de nada, la Comisión demostró, y las demandantes no cuestionan válidamente estas constataciones, como se desprende de los apartados 135 a 136 anteriores, que PTPN fijaba sus precios del aceite de palma en bruto a un nivel artificialmente bajo. A continuación, la Comisión observó en los considerandos 140 y 141 del Reglamento provisional que PTPN publicaba el resultado de la licitación diaria en su plataforma en línea siempre a las 15.30 h del día de la licitación e indicaba el precio unitario exacto de adjudicación para el aceite de palma en bruto, y que las negociaciones diarias entre los proveedores de aceite de palma en bruto distintos de PTPN y los compradores de aceite de palma en bruto, en las que el precio inicial era el precio diario fijado por PTPN, se llevaban a cabo generalmente una vez que se disponía de los resultados de las licitaciones de PTPN. 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 y, además, 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. Por último, como se desprende del considerando 138 del Reglamento

impugnado, estos hechos tuvieron lugar en un contexto en el que la capacidad de los proveedores de aceite de palma en bruto de exportarlo se veía minada por las medidas adoptadas por los poderes públicos indonesios.

- 145 En este contexto, la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación al concluir que los poderes públicos indonesios habían, a través de una «fijación de los precios» transparente por parte de PTPN, impartido una «encomienda» u «orden» a los proveedores de aceite de palma en bruto, en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 100 a 102 anteriores.
- 146 Por estas razones, no pueden estimarse las alegaciones de las demandantes y, en consecuencia, procede desestimar la primera parte del tercer motivo en su totalidad.

Segunda parte del tercer motivo, basada en una infracción del artículo 3, punto 1, letra b), del Reglamento de base y en un error manifiesto de apreciación en la medida en que la Comisión concluyó que los poderes públicos indonesios habían sostenido los ingresos o los precios

- 147 La Comisión considera que procede desestimar la segunda parte del tercer motivo, puesto que las demandantes se refieren en la demanda al sostenimiento de los ingresos o de los precios de los «proveedores de aceite de palma en bruto», mientras que las conclusiones de la Comisión se refieren al sostenimiento de los productores de biodiésel. La Comisión aduce asimismo que las precisiones de las demandantes a este respecto, formuladas en la réplica, son inadmisibles con arreglo al artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.
- 148 Sobre este particular, procede señalar que, según el artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento, la demanda ha de contener la indicación de la cuestión objeto del litigio y una exposición concisa de los motivos, y las indicaciones deben ser claras y precisas para permitir a la parte demandada preparar su argumentación y al juez de la Unión ejercer su control (sentencia de 3 de mayo de 2018, Sigma Orionis/Comisión, T-48/16, EU:T:2018:245, apartado 54). Habida cuenta de la argumentación expuesta por ella en el escrito de contestación y en la dúplica, la Comisión pudo comprender claramente las críticas formuladas por las demandantes contra el Reglamento impugnado. Además, los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa esta parte se deducen de modo coherente y comprensible del propio texto de la demanda, a pesar de la indicación en el título de dicha parte de que el sostenimiento de los ingresos o de los precios se presta a los «proveedores de aceite de palma en bruto» y de una referencia errónea al considerando 172 del Reglamento provisional, que se refiere en realidad a la existencia de una contribución financiera en virtud del artículo 3, punto 1, letra a), inciso iv), del Reglamento de base (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de julio de 2018, Transtec/Comisión, T-616/15, EU:T:2018:399, apartado 46). Por lo tanto, la demanda se ajusta a los requisitos del artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento.
- 149 Por otra parte, el artículo 84 del Reglamento de Procedimiento establece que está prohibido invocar motivos nuevos en el curso del proceso, a menos que dichos motivos se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento. Según la jurisprudencia, debe declararse la admisibilidad de un motivo que constituye la ampliación de otro enunciado anteriormente, directa o implícitamente, en la demanda y que tiene una relación estrecha con este. Debe optarse por una solución análoga respecto a una imputación formulada en apoyo de un motivo (sentencia de 19 de marzo de 2013, In 't Veld/Comisión, T-301/10, EU:T:2013:135, apartado 97).

- 150 Pues bien, la segunda parte del tercer motivo, relativa a las conclusiones de la Comisión sobre el sostenimiento de los ingresos o de los precios, ya ha sido invocada en el escrito de interposición del recurso. Las aclaraciones realizadas por las demandantes en la réplica, en respuesta a las alegaciones del escrito de contestación, constituyen una mera ampliación de dicha parte, que, en consecuencia, debe considerarse admisible.
- 151 Las demandantes alegan que la Comisión ha adoptado una interpretación excesivamente amplia del concepto de «sostenimiento de los ingresos o de los precios» en el sentido del artículo 3, punto 1, letra b), del Reglamento de base, infringiendo la jurisprudencia de la OMC. A su juicio, este concepto solo incluye la intervención directa de los poderes públicos en el mercado con el fin de fijar el precio de un producto a un nivel determinado. No están comprendidas en el mismo las acciones que solo tienen un efecto indirecto en el mercado, como las restricciones a la exportación y la comunicación de los precios por PTPN en el presente asunto. Afirman, además, que las demás medidas tomadas en consideración por la Comisión tampoco dieron lugar a un sostenimiento de los ingresos o de los precios.
- 152 A este respecto, es preciso señalar que las demandantes no impugnan, en el marco de esta parte, la existencia de la serie de medidas adoptadas por los poderes públicos indonesios expuestas por la Comisión en los considerandos 188 a 190 del Reglamento provisional, cuyas conclusiones fueron confirmadas por el considerando 169 del Reglamento impugnado, sino su calificación como «sostenimiento de los ingresos o de los precios», en el sentido del artículo 3, punto 1, letra b), del Reglamento de base.
- 153 Puesto que esta expresión no está definida en el Reglamento de base, procede interpretarla, con arreglo a la jurisprudencia citada en el apartado 97 anterior, conforme a su sentido habitual en el lenguaje corriente, teniendo en cuenta el contexto en el que se utilizan y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte.
- 154 El objetivo del artículo 3 del Reglamento de base es definir el concepto de «subvención» que justificaría el establecimiento de un derecho compensatorio. Más concretamente, el artículo 3, punto 1, de dicho Reglamento establece, en su letra a), que se considerará que existe subvención cuando haya una «contribución financiera» «o», letra b), haya «alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994». De ello se desprende que el objetivo del artículo 3, punto 1, letra b), del Reglamento de base es prever una forma de subvención alternativa a la prevista en la letra a), como indica claramente el uso de la conjunción coordinante «o» a fin de ampliar el ámbito de aplicación de esta disposición.
- 155 Dicha disposición se utiliza en el contexto de la determinación de la existencia de una subvención y se remite expresamente para su interpretación al artículo XVI del GATT, de ahí la voluntad del legislador de la Unión de limitar él mismo su margen de maniobra en la aplicación de las reglas de la OMC (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2015, Comisión/Rusal Armenal, C-21/14 P, EU:C:2015:494, apartados 40 y 41 y jurisprudencia citada). Este artículo hace referencia a «una subvención, incluida toda forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios, que tenga directa o indirectamente por efecto aumentar las exportaciones de un producto cualquiera del territorio de dicha parte contratante o reducir las importaciones de este producto en su territorio». De ello se desprende que, en el sentido de dicha disposición, el «sostenimiento de los ingresos o de los precios» es una forma de subvención y que esta disposición se centra en los efectos de esa subvención sobre las exportaciones y las importaciones.

- 156 Según su sentido habitual en el lenguaje corriente, el término «sostenimiento» significa «ayuda», «apoyo», «protección», «auxilio» o «asistencia» y la acción de «sostener» significa «mantener, cargar, soportar» o «ayudar, apoyar, alentar, respaldar». Del tenor del artículo 3, punto 1, letra b), del Reglamento de base, así como del artículo XVI del GATT, se infiere que esta acción puede revestir «alguna forma» o «toda forma», formulación que deja abiertos la «apariencia», el «aspecto», la «configuración» o la «forma o la manera de actuar o proceder». Así, la expresión «sostenimiento de los ingresos o de los precios» debe interpretarse en el sentido de que comprende toda acción de los poderes públicos que contribuya, directa o indirectamente, a mantener la estabilidad de los ingresos o de los precios o a provocar su aumento. La remisión que hace el artículo 3, punto 1, letra b), del Reglamento de base al artículo XVI del GATT implica que se deben tener asimismo en cuenta los efectos de dicha acción sobre las exportaciones y las importaciones.
- 157 En el presente asunto, para determinar la existencia de un sostenimiento de los ingresos o de los precios en el Reglamento provisional, cuyas conclusiones se confirman en el considerando 169 del Reglamento impugnado, la Comisión consideró que, a través de una serie de medidas, a saber, un sistema de restricción de las exportaciones del aceite de palma en bruto, la fijación *de facto* de los precios del aceite de palma en bruto en el mercado interior a un nivel artificialmente bajo y la concesión de subvenciones directas a los productores de aceite de palma en bruto para asegurarse de que cumplieran los objetivos gubernamentales, consideradas 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 del Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera en beneficio de los productores de biodiésel, los poderes públicos indonesios tenían la intención de intervenir en el mercado para garantizar un resultado concreto, es decir, que los productores de biodiésel se beneficiasen de precios artificialmente bajos para su abastecimiento en aceite de palma en bruto, materia prima que representa alrededor del 90 % de sus costes de producción.
- 158 La Comisión concluyó en el considerando 191 del Reglamento provisional que estas actuaciones de los poderes públicos de Indonesia habían contribuido a los ingresos de los productores de biodiésel al permitirles tener acceso a su principal materia prima y principal elemento de coste a un precio inferior al precio del mercado mundial, lo que a su vez se tradujo en unos beneficios artificialmente más elevados resultantes principalmente de las exportaciones a terceros mercados. La Comisión también constató un fuerte aumento de las exportaciones de biodiésel en 2018, como se desprende del cuadro 2, reproducido en el considerando 192 del Reglamento provisional. Este análisis fue confirmado en su totalidad en el Reglamento impugnado (véase el considerando 169 del Reglamento impugnado).
- 159 De estas apreciaciones se deduce, sobre la base de los argumentos expuestos en los apartados 154 a 156 anteriores, que la Comisión no infringió el artículo 3, punto 1, letra b), del Reglamento de base y no incurrió en error manifiesto de apreciación al concluir que las medidas adoptadas por los poderes públicos indonesios podían calificarse de sostenimiento de los ingresos o de los precios en beneficio de los productores de biodiésel.
- 160 Sin perjuicio de la jurisprudencia citada en los apartados 45 y 46 anteriores, esta conclusión no puede quedar desvirtuada por las consideraciones que figuran en el informe del Grupo Especial de la OMC titulado «China — Derechos compensatorios y antidumping sobre el acero magnético laminado plano de grano orientado procedente de los Estados Unidos», adoptado el 15 de junio de 2012 (WT/DS 414/R), invocadas por las demandantes. En este asunto, el Grupo Especial consideró que la frase «alguna forma de sostenimiento de [...] los precios», que figura en

el artículo 1, apartado 1.1, letra a), punto 2, del Acuerdo sobre Subvenciones no era una expresión suficientemente amplia para abarcar los acuerdos de limitación voluntaria por los que se restringían las importaciones de acero en los Estados Unidos, que podían tener en los precios un efecto colateral incidental, de magnitud aleatoria. Así pues, dicha diferencia no se refería a una serie de medidas con el mismo objetivo y la misma naturaleza que las examinadas por el Reglamento impugnado, en particular restricciones a la exportación específicas y una fijación *de facto* de los precios a través de una empresa que es íntegramente propiedad de los poderes públicos indonesios.

161 Por consiguiente, procede desestimar la segunda parte del tercer motivo.

Tercera parte del tercer motivo, basada en una infracción del artículo 3, punto 2, y del artículo 6, letra d), del Reglamento de base, y en un error manifiesto de apreciación en la medida en que la Comisión concluyó que se había concedido un beneficio a los productores indonesios

162 En el marco de la tercera parte del tercer motivo, las demandantes alegan que, al declarar la existencia de un beneficio y al usar precios de referencia erróneos para el cálculo de dicho beneficio, la Comisión infringió los artículos 3, punto 2, y 6, letra d), del Reglamento de base.

163 A este respecto, es preciso señalar que el artículo 3 del Reglamento de base dispone que se considerará que existe subvención cuando haya una «contribución financiera» o un «sostenimiento de los ingresos o de los precios» de los poderes públicos y cuando con ello se otorgue un «beneficio». Los artículos 6 y 7 de dicho Reglamento precisan el modo de calcular el «beneficio» otorgado. En el caso de una contribución financiera o de un sostenimiento de los ingresos o de los precios consistente en un suministro de bienes por parte de los poderes públicos, el artículo 6, letra d), del Reglamento de base dispone, en síntesis, que dicho suministro otorga un beneficio si se hace por una remuneración inferior a la adecuada (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de abril de 2019, Jindal Saw y Jindal Saw Italia/Comisión, T-300/16, EU:T:2019:235, apartados 195 y 196).

164 El artículo 6 de dicho Reglamento establece las normas para determinar, según el tipo de medida de que se trate, si esta puede considerarse un «beneficio obtenido por el beneficiario». Con arreglo a estas normas, existe un beneficio si, concretamente, el beneficiario ha recibido una contribución financiera que le permite obtener condiciones más favorables que las condiciones que estarían a su disposición en el mercado. Por lo que se refiere en particular al suministro de bienes, el artículo 6, letra d), del Reglamento de base dispone que no existe beneficio «a menos que el suministro se haga por una remuneración inferior a la adecuada» y que «la adecuación de la remuneración se determinará en relación con las condiciones reinantes en el mercado para el bien o servicio de que se trate, en el país de suministro o de compra (incluidas las de precio, calidad, disponibilidad, comerciabilidad, transporte y demás condiciones de compra o de venta)». De estos términos se desprende que la determinación del «beneficio» implica una comparación y que, como con ella se pretende apreciar si el precio pagado es adecuado en consideración a las condiciones normales del mercado, tal comparación debe tener en cuenta el conjunto de componentes del coste causado al beneficiario por la recepción del bien que los poderes públicos suministran. Por lo tanto, de esta disposición se deduce que, en la medida de lo posible, el método utilizado por la Comisión para calcular el beneficio debe permitir reflejar el beneficio realmente otorgado al beneficiario (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de abril de 2019, Jindal Saw y Jindal Saw Italia/Comisión, T-300/16, EU:T:2019:235, apartados 208 a 210).

- 165 En el presente asunto, de los considerandos 170 y 171 del Reglamento impugnado se desprende que la Comisión determinó que existía un beneficio utilizando como precio de referencia a efectos de la comparación los precios franco a bordo (FOB) de las exportaciones de aceite de palma en bruto de Indonesia al resto del mundo, tal como figuraban en las estadísticas de exportación de Indonesia, y que calculó el beneficio obtenido por el beneficiario como la suma de las diferencias entre estos precios de referencia del aceite de palma en bruto calculado por mes durante el período de investigación y los precios pagados por el aceite de palma en bruto comprado en el mercado interior. Más concretamente, según los considerandos 199 a 201 del Reglamento provisional, la Comisión calculó la media mensual de los precios FOB de las exportaciones mundiales de Indonesia durante el período de investigación y a continuación comparó con ese precio los precios del aceite de palma en bruto en el mercado interior pagados por los productores indonesios de biodiésel. La Comisión consideró que el importe total de la diferencia representaba el «ahorro» de los productores indonesios de biodiésel que compraban aceite de palma en bruto en el mercado indonesio en comparación con el precio que habrían pagado en ausencia de distorsiones del mercado indonesio y que dicho importe representaba el beneficio concedido a estos productores por los poderes públicos de Indonesia durante el período de investigación.
- 166 De estos motivos se desprende, en primer término, que la alegación de las demandantes de que la Comisión utilizó erróneamente los precios internacionales como precios de referencia se basa en una interpretación errónea del Reglamento provisional y del Reglamento impugnado y debe desestimarse. En efecto, del considerando 198 del Reglamento provisional y del considerando 182 del Reglamento impugnado se desprende claramente que la Comisión no utilizó los precios internacionales como precio de referencia, sino los precios FOB de las exportaciones de Indonesia al resto del mundo.
- 167 En segundo término, las alegaciones de las demandantes dirigidas a invalidar la conclusión de la Comisión de que los precios del aceite de palma en bruto en el mercado indonesio estaban distorsionados por la intervención de los poderes públicos indonesios ya fueron desestimadas en el marco de la primera parte de este motivo. En consecuencia, la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación al considerar que, para calcular el beneficio obtenido por el beneficiario mediante el suministro de bienes a cambio de una remuneración inferior a la adecuada, era necesario determinar un precio de referencia apropiado.
- 168 En tercer término, del considerando 198 del Reglamento provisional se infiere que la Comisión consideró que los precios FOB de las exportaciones de aceite de palma en bruto de Indonesia al resto del mundo constituían una referencia apropiada, ya que se establecieron con arreglo a los principios del libre mercado, reflejaban las condiciones de mercado imperantes en Indonesia, no estaban distorsionados por la intervención de los poderes públicos y, por lo tanto, eran la aproximación más cercana a lo que habría sido un precio interior indonesio no distorsionado sin la intervención de los poderes públicos indonesios. Las demandantes se oponen a este análisis sosteniendo que, aun suponiendo que los precios del aceite de palma en bruto en el mercado indonesio estuvieran distorsionados, el precio FOB de exportación no es un precio de referencia válido, puesto que él mismo está distorsionado por las restricciones a la exportación. Las demandantes apoyaron esta alegación en la vista haciendo hincapié en que un precio que incluye una exacción a la exportación de 50 USD por tonelada, que por definición solo se paga por el producto exportado, no puede utilizarse como precio de referencia de lo que habría sido un precio no distorsionado en el mercado nacional. La propia Comisión reconoció en el escrito de

contestación que la diferencia entre los precios internos del aceite de palma en bruto y los precios de exportación del aceite de palma en bruto correspondía más o menos al importe de la exacción a la exportación.

- 169 Procede desestimar esta alegación. Antes de nada, el hecho de que el precio FOB de las exportaciones de aceite de palma en bruto de Indonesia incluya los efectos de la exacción a la exportación, como precisa la Comisión en los considerandos 173 y 181 del Reglamento impugnado, no implica necesariamente que dicho precio esté distorsionado. Por el contrario, habida cuenta de que el precio del aceite de palma en bruto en el mercado nacional era inferior al adecuado, como consecuencia de la adopción de una serie de medidas como el impuesto y la exacción a la exportación y la fijación de los precios por parte de PTPN, el precio del aceite de palma en bruto a la exportación, una vez abonada la exacción a la exportación, correspondía, como subraya acertadamente la Comisión, al precio que los vendedores proponían a la exportación y que los compradores estaban dispuestos a pagar en el mercado internacional.
- 170 A continuación, la Comisión explicó en el considerando 173 del Reglamento impugnado que el punto de partida de las alegaciones de las demandantes era la premisa de que los precios internos del aceite de palma en bruto no eran artificialmente bajos, sino que los precios de exportación eran demasiado elevados debido a la exacción a la exportación. En efecto, consta que la alegación de las demandantes se basa en una comparación entre el precio en el mercado interior y el precio FOB de exportación. Pues bien, la Comisión ha demostrado, sin incurrir en error manifiesto de apreciación, que el aceite de palma en bruto se vendía al productor de biodiésel a un precio artificialmente bajo como consecuencia de un conjunto de medidas adoptadas por los poderes públicos indonesios del que la exacción a la exportación solo era un componente. De ello se desprende que la alegación de las demandantes se basa en una premisa errónea.
- 171 Por último, si bien la exacción a la exportación es una de las medidas que tienen como resultado inducir a los proveedores de aceite de palma en bruto a vender en el mercado nacional a precios inferiores a los adecuados, no hace por ello que el precio FOB indonesio de exportación sea inapropiado como precio de referencia para el cálculo del beneficio.
- 172 En consecuencia, la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación al considerar que este precio permitía, con arreglo a la norma establecida en el artículo 6, letra d), del Reglamento de base y a la jurisprudencia citada en el apartado 163 anterior, reflejar, en la medida de lo posible, el beneficio realmente obtenido por el beneficiario.
- 173 Habida cuenta de estas consideraciones, procede desestimar la tercera parte y, en consecuencia, el tercer motivo en su totalidad.

Sobre el cuarto motivo, basado en que la Comisión, al declarar que existía una subvención en forma de transferencia directa de fondos, incurrió en un error manifiesto de apreciación e infringió el artículo 3, puntos 1, letra a), inciso i), y 2, del Reglamento de base

- 174 El cuarto motivo se divide en dos partes, que son rebatidas por la Comisión, apoyada por el EBB.

Primera parte del cuarto motivo, basada en la infracción del artículo 3, punto 1, letra a), inciso i), del Reglamento de base y en la comisión de un error manifiesto de apreciación en la medida en que

la Comisión calificó de subvenciones los pagos realizados por el Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera

- 175 En el marco de la primera parte, las demandantes alegan que los pagos realizados por el Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera no constituyen una transferencia directa de fondos en forma de subvención, sino un pago por la compra del biodiésel.
- 176 Es preciso recordar que el artículo 3, punto 1, letra a), inciso i), del Reglamento de base dispone que existe una «contribución financiera de los poderes públicos en el territorio del país de origen o de exportación» cuando «la práctica de los poderes públicos impli[ca] una transferencia directa de fondos (por ejemplo, subvenciones, préstamos y aportaciones de capital)».
- 177 El objetivo del artículo 3 del Reglamento de base es definir, por una parte, el concepto de «subvención» que justificaría el establecimiento de un derecho compensatorio y, por otra parte, el concepto de «contribución financiera» de modo que queden excluidas de él las medidas de los poderes públicos no comprendidas en alguna de las categorías enumeradas en dicha disposición (véanse los apartados 98 y 100 anteriores).
- 178 Resulta de la lectura del artículo 3, punto 1, letra a), inciso i), del Reglamento de base, y en particular de la expresión «práctica de los poderes públicos», que la transferencia directa de fondos debe poder imputarse a los poderes públicos. Sin embargo, esta disposición no contiene ninguna precisión en cuanto al origen de los fondos transferidos. Así, en su punto 1, letra a), inciso i), dicho artículo incluye en el concepto de «contribución financiera» una «práctica de los poderes públicos» que implica una transferencia directa de fondos, sin añadir ningún requisito en cuanto al origen de esos fondos. El hecho de que el origen de los fondos sea irrelevante para calificar una práctica de los poderes públicos como «contribución financiera de los poderes públicos» aparece claramente en el supuesto contemplado en el segundo guion del artículo 3, punto 1, letra a), inciso iv), en el que los poderes públicos encomiendan a una entidad privada determinadas funciones, como la transferencia directa de fondos, sin especificar cuál debe ser el origen de los fondos utilizados. De estas disposiciones se desprende que el concepto de «contribución financiera de los poderes públicos» engloba todos los medios económicos que los poderes públicos pueden utilizar efectivamente. Además, para apreciar si una transferencia directa de fondos puede justificar el establecimiento de un derecho compensatorio, procede tener en cuenta la falta de contrapartida, o de contrapartida equivalente, de parte de la empresa que la recibe.
- 179 En el presente asunto, de los considerandos 30 a 33 del Reglamento impugnado se desprende, sin que este extremo haya sido rebatido, que el Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera es un organismo público. Este organismo se utiliza para brindar apoyo a las compras de biodiésel por parte de los organismos designados por las instituciones gubernamentales y ha encomendado a otro organismo, el Organismo de Gestión del Fondo (en lo sucesivo, «Organismo de Gestión»), la recaudación de las exacciones a la exportación sobre los productos básicos de aceite de palma que constituyen su financiación (considerandos 41 a 43 del Reglamento provisional).

180 Con arreglo a los considerandos 45 a 50 del Reglamento provisional (también en el considerando 37 del Reglamento impugnado), el procedimiento que la Comisión calificó de «transferencia directa de fondos» era el siguiente:

- «(45) Más precisamente, el Reglamento Presidencial 26/2016 establece en su artículo 9, apartado 1, lo siguiente: “El director general de [la Dirección General de Nuevas Energías Renovables y Ahorro de Energía] 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 [...], observando la política del Comité Director del Organismo de Gestión [...]”. 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 [la Dirección General de Nuevas Energías Renovables y Ahorro de Energía] 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”. [...]
- (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 [Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera] 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 [Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera].
- (48) El Ministerio de Energía y Recursos Minerales es el encargado de determinar el precio de referencia del gasóleo y el biodiésel [...] de la siguiente manera:
- a) el precio de referencia del gasóleo se basa en los precios notificados por Platts Singapore respecto al petróleo [...] y el coste de producción del gasóleo en Indonesia;
 - b) [...] 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 [...]
- (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 [según la cual, para varias aplicaciones, como, por ejemplo, el transporte público, los operadores tienen la obligación de utilizar como combustible una mezcla de gasóleo mineral y biodiésel que contenga al menos un 20 % de biodiésel], y Pertamina (o AKR) paga al productor el precio de referencia del gasóleo correspondiente a dicho período. [...]

- (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.»
- 181 En primer lugar, las demandantes alegan que la Comisión calificó erróneamente los pagos efectuados por el Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera de transferencia directa de fondos en forma de subvención y no de pagos efectuados como contrapartida de la venta de biodiésel a PT Pertamina (en lo sucesivo, «Pertamina»), dado que, al ser también Pertamina un organismo público, formaba parte del Estado indonesio y, en cualquier caso, formaba parte, junto con el Organismo de Gestión, de una única entidad económica.
- 182 A este respecto, en primer término, es preciso observar que del considerando 46 del Reglamento provisional se desprende que Pertamina es una empresa pública. Sin embargo, dejando de lado el hecho de que Pertamina y el Organismo de Gestión son de propiedad estatal, las demandantes no aportan ningún elemento de hecho o de Derecho en apoyo de su alegación según la cual, con arreglo a la jurisprudencia que invocan (sentencia de 16 de febrero de 2012, Consejo y Comisión/Interpipe Niko Tube e Interpipe NTRP, C-191/09 P y C-200/09 P, EU:C:2012:78, apartados 52 a 55), estas entidades actúan dentro de un grupo formado por sociedades jurídicamente distintas que organiza de esta manera un conjunto de actividades ejercidas, en otros casos, por una entidad también única desde el punto de vista jurídico. Por el contrario, consta que una empresa privada que no está vinculada al Estado, PT AKR Corporindo Tbk (en lo sucesivo, «AKR»), ejerce las mismas funciones que Pertamina.
- 183 En segundo término, suponiendo que, contrariamente a las conclusiones formuladas por la Comisión en los considerandos 48 y 49 del Reglamento impugnado, Pertamina sea un organismo público, se trata de una entidad separada del Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera y del Organismo de Gestión y nada indica que Pertamina actuara como un único comprador de biodiésel con el Organismo de Gestión y los poderes públicos indonesios mediante «acciones combinadas» de varios organismos públicos, como aducen las demandantes. En efecto, como subraya acertadamente la Comisión, Pertamina no era un organismo al que los poderes públicos indonesios encomendaban únicamente determinadas funciones, sino una empresa petrolera y gasística que ejercía las mismas funciones que AKR, una empresa petrolera y gasística privada, como se desprende del considerando 46 del Reglamento provisional y del considerando 55 del Reglamento impugnado, extremo que no ha sido rebatido por las demandantes. No puede invalidar esta conclusión la alegación formulada por las demandantes en la vista, según la cual de los elementos aportados a los autos por la Comisión se desprende que Pertamina y AKR fueron designadas por el Gobierno de Indonesia para suministrar biodiésel.
- 184 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, debe observarse que, aunque las alegaciones de las demandantes según las cuales Pertamina era un organismo público fueran correctas, tal error por parte de la Comisión solo justificaría la anulación del Reglamento impugnado si permitiese cuestionar su legalidad, por invalidar la totalidad de su análisis relativo a la existencia de una subvención (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 25 de octubre de 2011, Transnational Company Kazchrome y ENRC Marketing/Consejo, T-192/08, EU:T:2011:619, apartado 119), lo que no sucede en el presente asunto.

- 185 En segundo lugar, las demandantes formulan una serie de alegaciones dirigidas a demostrar que, si el Tribunal General considera que Pertamina no es un organismo público y que no forma una única entidad económica con los poderes públicos indonesios, debe considerarse entonces que esos poderes públicos le «encomendaron» o le ordenaron que comprase biodiésel en el sentido del artículo 3, punto 1, letra a), inciso iv), del Reglamento de base.
- 186 A este respecto, debe observarse que no es el pago del precio de referencia del gasóleo efectuado por Pertamina como contrapartida de la venta de biodiésel lo que la Comisión consideró una «transferencia directa de fondos», sino el pago efectuado por el Organismo de Gestión, un organismo público, de la diferencia entre el precio de referencia del gasóleo y el precio de referencia del biodiésel fijado para el período en cuestión al productor del biodiésel en cuestión. En consecuencia, el artículo 3, punto 1, letra a), inciso iv), del Reglamento de base, que se refiere al comportamiento de las entidades privadas (véase el apartado 95 anterior), no es aplicable.
- 187 En tercer lugar, las demandantes alegan que existía una relación contractual entre ellas y el Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera que supeditaba el pago por parte de este último al suministro del biodiésel a Pertamina. Según afirman, se trata de una compra para la que no es necesario que la entidad que efectúa el pago de los bienes esté también en su posesión.
- 188 A este respecto, es preciso señalar que, en el considerando 38 del Reglamento impugnado, la Comisión declaró que «el desembolso de fondos del Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera en beneficio de los productores de biodiésel no puede considerarse un pago que debe efectuarse en el marco de un contrato de compra entre el Gobierno de Indonesia y los productores de biodiésel, sino que constituye una transferencia directa de fondos».
- 189 Del contexto fáctico del presente asunto, expuesto en los considerandos 45 a 50 del Reglamento provisional y en el considerando 37 del Reglamento impugnado (véase el apartado 180 anterior), se desprende, sin que haya sido rebatido por las demandantes, que, en el sistema creado por el Reglamento Presidencial 26/2016, el Organismo de Gestión no intervenía en la transacción entre los productores de biodiésel y Pertamina y AKR. En efecto, era el director general de la Dirección General de Nuevas Energías Renovables y Ahorro de Energía quien designaba, en primer término, a los organismos que debían encargarse de la adquisición de biodiésel (observando la política del Comité Director del Organismo de Gestión) y, en segundo término, en nombre del Ministerio, a los productores de biodiésel que participaban en la adquisición de biodiésel, asignando el volumen de biodiésel para cada productor. El precio de referencia tanto para el gasóleo como para el biodiésel lo determinaba el Ministerio de Energía y Recursos Minerales. A continuación, cada productor facturaba a Pertamina o a AKR el volumen de biodiésel que estas empresas debían utilizar según la obligación de mezcla y estas últimas pagaban al productor el precio de referencia del gasóleo. Solo una vez finalizada esta transacción los productores de biodiésel enviaban una factura adicional por el mismo volumen de biodiésel al Organismo de Gestión, al objeto de obtener el reembolso de la diferencia entre el precio de referencia del gasóleo y el precio de referencia del biodiésel, junto con una copia de la decisión de la Dirección General de Nuevas Energías Renovables y Ahorro de Energía por la que se les autorizaba a participar en la adquisición de biodiésel y en la asignación del volumen respectivo de biodiésel, una copia del contrato de adquisición de biodiésel celebrado con Pertamina o AKR, el certificado firmado por Pertamina o AKR y el productor de biodiésel pertinente, con el sello del Gobierno de Indonesia y que incluía información sobre el lugar de entrega, el volumen y el tipo de biodiésel y el importe de las tasas de transporte, y una copia del acuerdo celebrado entre el Organismo de Gestión y el productor de biodiésel pertinente.

- 190 Además, la Comisión también estimó, en los considerandos 67 y 69 del Reglamento impugnado, extremo que tampoco ha sido rebatido por las demandantes, que el precio de referencia del biodiésel pagado a los proveedores independientes no reflejaba la oferta y la demanda en condiciones normales de mercado sin la intervención de los poderes públicos, y que el importe de los costes de conversión calculados por los poderes públicos indonesios como parte de la fórmula utilizada para calcular el precio de referencia del biodiésel era excesivo. La Comisión dedujo de esta situación, en el considerando 68 del Reglamento impugnado, que, sin esos pagos, los precios de biodiésel en Indonesia serían inferiores. Dado que se calculan sobre la base de un precio de referencia del biodiésel que no resulta de las condiciones normales de mercado, los pagos efectuados por el Organismo de Gestión a los productores de biodiésel no pueden considerarse un complemento de precio que los productores tendrían derecho a obtener como contrapartida de su suministro a Pertamina o a AKR.
- 191 A la luz de estos elementos de hecho, la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación, teniendo en cuenta el amplio margen de apreciación de que dispone para determinar la existencia de una contribución financiera en el sentido del artículo 3, punto 1, del Reglamento de base, y con arreglo a la jurisprudencia citada en el apartado 95 anterior, al declarar, en el considerando 37 del Reglamento impugnado, que los fondos desembolsados por el Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera «no se considera[ba]n parte de un contrato a título oneroso (como la compra de biodiésel por parte de los poderes públicos a cambio de un precio)». En efecto, de la exposición de los hechos no se desprende que el Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera interviniese en la transacción entre los productores de biodiésel y el «Organismo Petrofuel», a saber, Pertamina y AKR, ni que dicho Fondo recibiese alguna contrapartida por los pagos que efectuaba. Así, la naturaleza de la transacción no permite concluir que los pagos efectuados por dicho Fondo formaran parte de un esquema de obligaciones recíprocas.
- 192 En este contexto, la alegación de las demandantes de que el concepto de subvenciones sujetas a requisitos debe interpretarse de forma restrictiva es inoperante.
- 193 Por consiguiente, procede desestimar la primera parte del cuarto motivo en su totalidad.

Segunda parte del cuarto motivo, basada en la infracción del artículo 3, punto 2, del Reglamento de base y en la comisión de un error manifiesto de apreciación por parte de la Comisión al declarar que existía un beneficio

- 194 En el marco de la segunda parte, las demandantes rebaten la conclusión de la Comisión de que los pagos efectuados por el Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera constituyen un beneficio.
- 195 En el marco de su primera imputación, las demandantes sostienen que la Comisión se basó en una hipótesis claramente errónea al concluir que, si no existiera el Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera y si este no realizase los pagos correspondientes, los productores de biodiésel no habrían podido vender su producto en el mercado indonesio y los precios del biodiésel serían inferiores. Según afirman, el Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera y la obligación de mezcla son dos instrumentos jurídicos distintos con objetivos diferentes. Si no existiera el primero, el segundo seguiría existiendo de todos modos y los mezcladores estarían obligados a comprar biodiésel para cumplir la obligación de mezcla.
- 196 Como se ha recordado en el apartado 162 anterior, el artículo 3 del Reglamento de base dispone que se considerará que existe subvención cuando haya una «contribución financiera» de los poderes públicos y cuando con ello se otorgue un «beneficio». Los artículos 6 y 7 de dicho

Reglamento precisan el modo de calcular el «beneficio» otorgado. Según la jurisprudencia, existe un «beneficio» para el beneficiario si, gracias al régimen de subvención, se encuentra en mejor situación de la que habría estado en caso de que no existiera tal régimen. Además, se desprende del artículo 3, puntos 1 y 2, del Reglamento de base que únicamente en el caso de que una contribución financiera de los poderes públicos procure realmente un beneficio a un productor exportador debe considerarse que existe una subvención para dicho productor exportador (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de abril de 2019, *Jindal Saw y Jindal Saw Italia/Comisión*, T-300/16, EU:T:2019:235, apartados 195 y 210).

- 197 En el presente asunto, la Comisión concluyó en el considerando 65 del Reglamento impugnado que la hipótesis correcta no era que, si no contaran con el Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera, los mezcladores tendrían que pagar el precio de referencia del biodiésel. Según la Comisión, sin la obligación de mezcla, sin el Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera y sin sus pagos, los mezcladores no tendrían ningún incentivo para comprar biodiésel y los productores de biodiésel no recibirían los fondos adicionales correspondientes a la diferencia entre el precio de referencia del gasóleo y el precio de referencia del biodiésel fijado por los poderes públicos indonesios. La Comisión también consideró, como se expone en el apartado 190 anterior, que el precio de referencia para el biodiésel pagado a los proveedores independientes era excesivo.
- 198 Del Reglamento provisional se desprende que la obligación de mezcla fue introducida por el Reglamento 12/2015 del Ministerio de Energía y Recursos Minerales (considerando 189). También en 2015, el Reglamento Presidencial 61/2015 creó el Fondo de Ayudas al Biodiésel, que forma parte del Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera (considerando 40), y se encomendó al Organismo de Gestión la recaudación de las exacciones a la exportación sobre los productos básicos de aceite de palma que constituían la financiación del Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera (considerandos 41 y 42). Mediante la misma disposición (a saber, 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 (considerando 60). Los fondos para pagar a los productores de biodiésel la diferencia entre el precio de referencia del gasóleo y el del biodiésel procedían de los fondos asignados de este modo al Organismo de Gestión.
- 199 Resulta que la aplicación de la obligación de mezcla en el sistema diseñado por los poderes públicos indonesios dependía de la financiación del Organismo de Gestión. Se trata de un régimen complejo establecido por los poderes públicos indonesios con el objetivo de brindar apoyo a las compras de biodiésel por parte de los organismos designados por las instituciones gubernamentales, como se desprende de los Reglamentos Presidenciales 24/2016 y 26/2016 (considerando 44 del Reglamento provisional). Así, la hipótesis de la existencia de la obligación de mezcla sin la financiación del Organismo de Gestión es puramente hipotética y no puede reprocharse a la Comisión no haber basado su análisis en ella.
- 200 Por lo tanto, la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 23 y 25 anteriores, que se aplica también a la determinación de la existencia de un beneficio para el beneficiario de la subvención, al considerar el régimen como un todo y al concluir, en el considerando 71 del Reglamento impugnado, que su existencia situaba a los productores de biodiésel en una posición mejor de la que ocuparían si no existiera y, por ese motivo, les concede un beneficio.

- 201 Además, las demandantes no han impugnado la constatación de la Comisión de que, en dicho régimen, el importe de los costes de conversión calculados como parte de la fórmula utilizada para calcular el precio de referencia del biodiésel era excesivo (apartado 196 anterior). Así, como subraya acertadamente la Comisión, el precio de referencia del biodiésel considerado por el Organismo de Gestión para determinar el importe de sus pagos a los productores de biodiésel no refleja el precio que se fijaría en condiciones de mercado. La Comisión pudo deducir de ello, sin incurrir en error manifiesto, que, gracias a esta contribución financiera de los poderes públicos, los beneficiarios estaban en una posición mejor de la que ocuparían sin dicha contribución, incluso en la hipótesis propuesta por las demandantes.
- 202 En consecuencia, procede desestimar la primera imputación de las demandantes.
- 203 En el marco de su segunda imputación, las demandantes alegan que, aun suponiendo que se hubiera concedido un beneficio, este se repercutió íntegramente a los mezcladores, Pertamina y AKR. Según las demandantes, el régimen del Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera se creó para brindar apoyo a los mezcladores en sus compras de biodiésel y para garantizarles que pagasen por dicho producto un precio inferior al precio de referencia del mercado, y no para beneficiar a los productores de biodiésel.
- 204 A este respecto, es preciso señalar que las alegaciones de las demandantes dirigidas a negar la existencia de una contribución financiera que les otorgue un beneficio han sido desestimadas (apartados 0 a 192 y 195 a 201 anteriores). Asimismo, consta que los pagos en cuestión, correspondientes a la diferencia entre el precio de referencia del gasóleo y el del biodiésel, fueron realizados por el Organismo de Gestión a los productores de biodiésel, incluidas las demandantes. Las demandantes no han aportado elementos suficientes que indiquen que una parte de esas cantidades o del beneficio obtenido de su pago se transfirió a AKR y a Pertamina. Pues bien, tal prueba constituye un requisito necesario para demostrar que una institución de la Unión ha incurrido en un error manifiesto de apreciación de los hechos que pueda justificar la anulación de un acto (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de septiembre de 2014, *Gold East Paper y Gold Huasheng Paper/Consejo*, T-444/11, EU:T:2014:773, apartado 62). El hecho de que el régimen establecido por los poderes públicos indonesios pueda haber beneficiado también a AKR y a Pertamina no significa que el beneficio concedido a los beneficiarios se haya repercutido a dichas empresas. Además, aun suponiendo que los mezcladores se hayan beneficiado de unas condiciones de compra ventajosas de biodiésel y hayan podido comprarlo al precio de referencia del gasóleo y no al precio de referencia del biodiésel, esta circunstancia no excluye que, en el marco del mismo régimen, los productores de biodiésel hayan obtenido otro beneficio, resultante de los pagos efectuados por el Organismo de Gestión.
- 205 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede desestimar la segunda imputación y, en consecuencia, la segunda parte del cuarto motivo en su totalidad.
- 206 Dado que se han desestimado todas las alegaciones formuladas en el marco del cuarto motivo, procede desestimar este motivo.

Sobre el quinto motivo, basado en la infracción del artículo 7 del Reglamento de base y en un error manifiesto de apreciación cometidos por la Comisión en el cálculo del beneficio concedido por el régimen del Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera

- 207 La alegación de las demandantes en el marco del quinto motivo puede dividirse en dos imputaciones. La primera imputación se refiere al error manifiesto de apreciación en que supuestamente incurrió la Comisión al calcular el beneficio concedido por el régimen del Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera, al no deducir del importe de la subvención las exacciones a la exportación pagadas al Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera y los costes de transporte. La segunda imputación se basa en el error manifiesto de apreciación en que supuestamente incurrió la Comisión en el mismo cálculo, al asignar los pagos efectuados por el Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera al volumen de negocio total del biodiésel.
- 208 La Comisión, apoyada por el EBB, impugna este motivo.

Sobre la falta de deducción de las exacciones a la exportación y de los costes de transporte del importe de la subvención

- 209 El artículo 7, apartado 1, del Reglamento de base tiene el siguiente tenor:

«[...] Al establecer [el importe de la subvención sujeta a medidas compensatorias], se podrán deducir los siguientes elementos de la subvención total:

- a) cualesquiera gastos de expediente y demás gastos que se hayan tenido que afrontar necesariamente para tener derecho a la subvención o para beneficiarse de la misma;
- b) los tributos de exportación, derechos u otros gravámenes a que se haya sometido la exportación del producto a la Unión, destinados especialmente a neutralizar la subvención.

Cuando una parte interesada solicite deducciones, le incumbirá aportar la prueba de que la solicitud está justificada.»

- 210 Con carácter preliminar, debe subrayarse que del artículo 7, apartado 1, del Reglamento de base, y en particular de la expresión «se podrán deducir», resulta claramente que la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación para aplicar esta disposición, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 23 anterior. La deducción de estos elementos del importe de la subvención sujeta a medidas compensatorias requiere que la parte interesada demuestre que su solicitud de deducción está justificada. Una vez aportada esta prueba, la Comisión deberá efectuar la deducción solicitada.
- 211 En primer lugar, las demandantes alegan que la Comisión debería haber deducido del importe de la subvención sujeta a medidas compensatorias las exacciones a la exportación pagadas al Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera, ya que dichas exacciones son de naturaleza diferente a los impuestos habituales y están vinculadas a la industria de biodiésel, de cuya cadena de valor forman parte.
- 212 Es preciso señalar que las demandantes no han presentado ninguna prueba, de conformidad con la carga de la prueba que les incumbe en virtud del artículo 7, apartado 1, último párrafo, del Reglamento de base y de la jurisprudencia citada en el apartado 204 anterior, que permita demostrar que las exacciones a la exportación en cuestión estaban destinadas específicamente a

compensar la subvención. Por el contrario, del considerando 89 del Reglamento provisional se desprende claramente, sin que las demandantes hayan rebatido este extremo, que la exacción a la exportación no solo afecta al biodiésel, sino también al «aceite de palma en bruto y a los productos transformados», incluido el biodiésel. Las demandantes no explican cómo una exacción a la exportación que afecta a varios productos está destinada específicamente a compensar la subvención de la que se beneficia uno de estos productos. Además, el hecho de que dichas exacciones financien el Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera y participen en la cadena de valor del biodiésel no basta para demostrar que estaban destinadas específicamente a compensar la subvención y, en consecuencia, que la Comisión no había apreciado correctamente el alcance del artículo 7, apartado 1, letra a), del Reglamento de base o que había viciado su análisis de un error manifiesto.

- 213 Así, procede desestimar esta alegación de las demandantes.
- 214 En segundo lugar, las demandantes sostienen que los costes de transporte eran necesarios, en el sentido del artículo 7, apartado 1, letra a), del Reglamento de base, para suministrar el biodiésel y recibir así el pago del Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera y que deberían haberse deducido del importe de la subvención sujeta a medidas compensatorias. Afirman que la Comisión se basó erróneamente en su Comunicación sobre las Directrices para el cálculo del importe de la subvención en las investigaciones en materia de derechos compensatorios (DO 1998, C 394, p. 6; en lo sucesivo, «Directrices para el cálculo del importe de la subvención»), un documento carente de valor vinculante, para no deducir los costes de transporte como costes no obligatorios abonados a empresas privadas.
- 215 A este respecto, es preciso señalar que las directrices constituyen un instrumento destinado a precisar, respetando las normas jurídicas de rango superior, los criterios que la Comisión se propone aplicar en el ejercicio de su facultad de apreciación al calcular el importe de la subvención sujeta a medidas compensatorias (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 15 de marzo de 2006, Daiichi Pharmaceutical/Comisión, T-26/02, EU:T:2006:75, apartado 49). De ello se desprende que, al adoptar las directrices, la Comisión no puede apartarse del texto de rango superior cuyos criterios de aplicación específica.
- 216 Además, según la jurisprudencia, al adoptar reglas de conducta que pretenden producir efectos externos, como es el caso de la directrices que están dirigidas a los operadores económicos, y anunciar mediante su publicación que las aplicará en lo sucesivo a los casos contemplados en ellas, la institución en cuestión se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de tales reglas, so pena de que sus decisiones sean censuradas, en su caso, por violación de los principios generales del Derecho, tales como la igualdad de trato o la protección de la confianza legítima. Por lo tanto, no cabe excluir que, bajo ciertos requisitos y en función de su contenido, dichas reglas de conducta de alcance general puedan producir efectos jurídicos (véase, por analogía, la sentencia de 28 de junio de 2005, Dansk Rørindustri y otros/Comisión, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, EU:C:2005:408, apartados 210 y 211).
- 217 Las Directrices para el cálculo del importe de la subvención prevén, bajo el título «G. Deducciones del importe de la subvención», que «los únicos gastos de expediente y demás gastos que podrán deducirse normalmente serán los pagados directamente a los poderes públicos en el período de investigación», que «deberá demostrarse que se trata de pagos obligatorios para poder recibir la subvención» y que «los pagos a partes privadas, por ejemplo, abogados, contables, etc. realizados para solicitar las subvenciones no serán deducibles».

- 218 Estas precisiones son compatibles con el texto de rango superior que pretenden explicar. En primer término, la precisión de que deberá demostrarse que los gastos y los costes deducibles son «pagos obligatorios para poder recibir la subvención» es conforme al requisito previsto en el artículo 7, apartado 1, letra a), del Reglamento de base, a saber, que los costes y los gastos deducibles se hayan tenido que «afrentar necesariamente» para poder beneficiarse de la subvención. En segundo término, la precisión de que «los únicos gastos de expediente y demás gastos que podrán deducirse normalmente serán los pagados directamente a los poderes públicos en el período de investigación» también es compatible con dicha disposición. Habida cuenta del amplio margen de apreciación de que dispone la Comisión en la materia, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 23 anterior, la Comisión, contrariamente a lo que sostienen las demandantes, no limitó erróneamente los gastos y los costes deducibles cuando precisó en las Directrices que los «gastos de expediente y demás gastos que se hayan tenido que afrontar necesariamente para tener derecho a la subvención» mencionados en el artículo 7, apartado 1, letra a), del Reglamento de base son los que se «[pagan] directamente a los poderes públicos en el período de investigación».
- 219 Por lo tanto, en los considerandos 87 a 92 del Reglamento impugnado, la Comisión aplicó correctamente las Directrices para el cálculo del importe de la subvención a la solicitud de deducción de los costes de transporte.
- 220 Pues bien, en el presente asunto, en primer término, las demandantes no alegan que las tasas de transporte para el suministro del biodiésel hayan sido pagadas directamente a los poderes públicos indonesios durante el período de investigación. En segundo término, su alegación basada en que los pagos del Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera estaban supeditados al suministro del biodiésel y, en consecuencia, que las tasas de transporte correspondientes se tuvieron que «afrentar necesariamente para tener derecho a la subvención» en el sentido del artículo 7, apartado 1, letra a), del Reglamento de base, no puede aceptarse. En efecto, estos gastos estaban relacionados exclusivamente con la ejecución del contrato de compraventa entre las demandantes y Pertamina o AKR. El hecho de que, para recibir los pagos del Organismo de Gestión, los productores de biodiésel debieran adjuntar a su factura una serie de documentos justificativos, incluida información sobre el lugar de entrega, el volumen y el tipo de biodiésel y el importe de las tasas de transporte, no significa que tales gastos fueran «obligatorios para poder recibir la subvención» en el sentido de las Directrices para el cálculo del importe de la subvención y no desvirtúa esta conclusión.
- 221 En consecuencia, procede desestimar estas alegaciones.

Sobre la asignación del importe de la subvención al volumen de negocio total del biodiésel

- 222 El artículo 7, apartado 2, del Reglamento de base dispone que «cuando la subvención no se conceda en función de las cantidades fabricadas, producidas, exportadas o transportadas, el importe de la subvención sujeta a medidas compensatorias se calculará asignando de forma adecuada el valor de la subvención total al nivel de producción, ventas o exportación del producto de que se trate durante el período de investigación».
- 223 De las disposiciones que figuran en la letra «b) Denominador utilizado para la asignación del importe de la subvención», que figura a su vez en la sección «F. Período de investigación para el cálculo de la subvención — imputación vs. Asignación» de las Directrices para el cálculo del importe de la subvención, se desprende que, «ii) Para las subvenciones distintas a las

subvenciones a la exportación, normalmente se utilizarán las ventas totales (nacionales más exportación) como denominador, ya que dichas subvenciones benefician tanto a las ventas nacionales como a las de exportación».

- 224 En el presente asunto, en el considerando 81 del Reglamento provisional, confirmado en el considerando 100 del Reglamento impugnado, la Comisión asignó los importes de subvención al volumen de negocio total generado por las ventas de biodiésel de los productores exportadores durante el período de investigación, volumen de negocio que incluye las ventas internas y las ventas de exportación.
- 225 Las demandantes alegan que la Comisión incurrió en error manifiesto al asignar el importe de los pagos recibidos por el Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera al volumen de negocio total generado por sus ventas de biodiésel. En su opinión, estos importes deberían haberse asignado únicamente a las ventas de biodiésel en el mercado nacional indonesio, que son las únicas que justifican la obtención de los pagos por el Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera.
- 226 No obstante, en primer término, puesto que las subvenciones no se conceden en función de las cantidades fabricadas, producidas, exportadas o transportadas, la Comisión, al asignar los importes de las subvenciones al volumen de negocio total generado por las ventas del producto en cuestión, a saber, el biodiésel, durante el período de investigación, se ajustó a lo dispuesto en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento de base. En segundo término, y dado que, en el presente asunto, las subvenciones en cuestión no son subvenciones a la exportación, la Comisión actuó de conformidad con las Directrices para el cálculo del importe de la subvención al utilizar como denominador las ventas totales (internas y de exportación) de dicho producto. Como subraya acertadamente la Comisión, los pagos del Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera no limitaban sus efectos en el mercado nacional indonesio, sino que constituían un apoyo que se brindaba a los productores de biodiésel y podían conferirles asimismo un beneficio sobre las ventas a la exportación. La alegación de las demandantes formulada en sus escritos y en la vista, según la cual, si se aplicase el principio de que el dinero es un bien fungible, el beneficio debería asignarse a todas las ventas, no puede alterar esta conclusión, sino más bien reforzarla. En efecto, esta alegación equivale a aceptar que la asignación debería hacerse sobre una base más amplia que las ventas de biodiésel en el mercado nacional.
- 227 De ello se sigue que el enfoque consistente en tener en cuenta el volumen de negocio total de las ventas de biodiésel es adecuado y, en consecuencia, no resulta manifiestamente erróneo.
- 228 Además, las demandantes sostienen que, al no responder en el Reglamento impugnado a su alegación según la cual el importe de la subvención debería haberse asignado al volumen de negocios total, la Comisión incumplió su obligación de motivación.
- 229 Según reiterada jurisprudencia, la Comisión no está obligada a pronunciarse sobre todas las alegaciones que los interesados aduzcan, sino que le basta con exponer los hechos y las consideraciones jurídicas que revisten una importancia esencial en el sistema de la decisión (sentencia de 6 de marzo de 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale y Land Nordrhein-Westfalen/Comisión*, T-228/99 y T-233/99, EU:T:2003:57, apartado 280). Así, la Comisión no está obligada a responder, en la motivación del Reglamento provisional o definitivo, a todos los puntos de hecho y de Derecho invocados por los interesados durante el procedimiento administrativo (véase, por analogía, la sentencia de 25 de octubre de 2011, *Transnational Company Kazchrome y ENRC Marketing/Consejo*, T-192/08, EU:T:2011:619, apartado 256 y jurisprudencia citada). Por otro lado, la Comisión no está obligada a motivar especialmente, en el

Reglamento por el que se establece un derecho compensatorio definitivo, el hecho de no haber tomado en consideración las diferentes alegaciones formuladas por las partes en el procedimiento administrativo. Basta con que dicho Reglamento contenga una justificación clara de los principales factores que hayan intervenido en su análisis, dado que esa justificación puede aclarar las razones por las que la Comisión rechazó las alegaciones pertinentes invocadas a ese respecto por las partes durante el procedimiento administrativo (véase, por analogía, la sentencia de 1 de junio de 2017, *Changmao Biochemical Engineering/Consejo*, T-442/12, EU:T:2017:372, apartado 90).

- 230 Sin embargo, cuando, en un asunto en materia de antisubvenciones, los interesados insistan durante el procedimiento administrativo en obtener respuestas o aclaraciones sobre las modalidades básicas de los cálculos efectuados por las instituciones, procede considerar que estas últimas deberán motivar aún más su decisión, de modo que los interesados puedan comprender los cálculos efectuados (véase, por analogía, la sentencia de 11 de julio de 2017, *Viraj Profiles/Consejo*, T-67/14, no publicada, EU:T:2017:481, apartado 127). Además, la motivación de un acto debe figurar en el cuerpo mismo de este y, salvo que concurren circunstancias excepcionales, no puede resultar de explicaciones escritas u orales proporcionadas con posterioridad, cuando el acto de que se trata ya es objeto de un recurso ante el juez de la Unión (sentencia de 1 de junio de 2017, *Changmao Biochemical Engineering/Consejo*, T-442/12, EU:T:2017:372, apartado 91).
- 231 En el presente asunto, consta que una de las demandantes alegó en el procedimiento administrativo, con carácter subsidiario, que el importe de la subvención debería asignarse a su volumen de negocio total, incluyendo tanto el biodiésel como los demás productos, y que el Reglamento impugnado no responde explícitamente a esta alegación. No obstante, del considerando 81 del Reglamento provisional, cuyo análisis fue confirmado por el Reglamento impugnado, resulta claramente que la asignación se llevó a cabo de conformidad con el artículo 7, apartado 2, del Reglamento de base, que prevé la asignación del valor de la subvención total al nivel de producción, ventas o exportación del «producto de que se trate» que, en el presente asunto, es el biodiésel.
- 232 De ello se desprende que esta justificación puede aclarar las razones por las que la Comisión rechazó las alegaciones invocadas a ese respecto por las partes durante el procedimiento administrativo con arreglo a la jurisprudencia citada en el apartado 229 anterior.
- 233 Además, el método de asignación del importe de la subvención se desprende, de modo suficiente en Derecho, del considerando 100 del Reglamento impugnado y del considerando 81 del Reglamento provisional, lo que permitió a las demandantes conocer las razones de la medida adoptada, con el fin de defender sus derechos, y al juez de la Unión ejercer su control, como se desprende de los apartados 225 y siguientes anteriores. Por lo tanto, procede desestimar esta alegación de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 141 anterior.
- 234 En consecuencia, procede desestimar la imputación basada en la existencia de un incumplimiento de la obligación de motivación.
- 235 En la medida en que se han desestimado todas las imputaciones formuladas en el marco del quinto motivo, procede desestimar dicho motivo.

Sobre el sexto motivo, basado en la infracción del artículo 8, apartados 1 y 8, del Reglamento de base, en lo que respecta a la determinación de la existencia de una amenaza de perjuicio importante

- 236 En el marco del sexto motivo, las demandantes alegan que la Comisión infringió el artículo 8, apartados 1 y 8, del Reglamento de base, puesto que concluyó que existía una amenaza de perjuicio importante sin examinar determinados factores previstos en el artículo 8, apartado 8, del Reglamento de base y sin tener en cuenta todas las pruebas presentadas.
- 237 En el presente asunto, la Comisión concluyó en los considerandos 319 y 320 del Reglamento impugnado que la industria de la Unión no había sufrido un perjuicio importante durante el período de investigación, a pesar de que dicha industria no era fuerte. Sin embargo, consideró que existía una amenaza de perjuicio importante para dicha industria.
- 238 Con carácter preliminar, procede recordar a este respecto que el artículo 2, letra d), del Reglamento de base define el término «perjuicio» en el sentido de que se refiere, salvo que se especifique lo contrario, en particular, a un perjuicio importante sufrido por una industria de la Unión o a la amenaza de perjuicio importante para esa industria, y que se remite a lo dispuesto en el artículo 8 para la interpretación de dicho concepto.
- 239 El artículo 8, apartado 1, del citado Reglamento regula la determinación de la existencia de un perjuicio. Esta debe implicar un examen objetivo, por una parte, del volumen de las importaciones subvencionadas y del efecto de las mismas en los precios de productos similares en el mercado de la Unión y, por otra parte, de los efectos de dichas importaciones sobre la industria de la Unión.
- 240 El artículo 8, apartado 8, del Reglamento de base regula la «determinación de la existencia de una amenaza de perjuicio importante». Se precisa que esta determinación debe basarse en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas, y que el cambio de circunstancias que daría lugar a una situación en la cual la subvención causaría un perjuicio debe haber sido claramente previsible e inminente. De ello resulta que la constatación de una amenaza de perjuicio debe desprenderse con claridad de los hechos del caso. De ello resulta igualmente que el perjuicio que es objeto de la amenaza debe producirse en breve plazo (véase, por analogía, la sentencia de 29 de enero de 2014, Hubei Xinyegang Steel/Consejo, T-528/09, EU:T:2014:35, apartado 54).
- 241 Esta disposición enumera de forma no taxativa los factores que deben considerarse para determinar la existencia de una amenaza de perjuicio importante (véanse, por analogía, las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en los asuntos acumulados ArcelorMittal Tubular Products Ostrava y otros/Consejo y Consejo/Hubei Xinyegang Steel, C-186/14 P y C-193/14 P, EU:C:2015:767, punto 44), a saber, factores como:
- «a) la naturaleza de las subvenciones en cuestión y los efectos que probablemente tengan en el comercio;
- b) 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;

c) si hay una 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;

d) 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;

e) las existencias del producto objeto de la investigación.»

242 El artículo 8, apartado 8, del Reglamento de base precisa asimismo que ninguno de estos factores por sí solo puede proporcionar una orientación decisiva, pero que considerados en conjunto han de llevar a la conclusión de la inminencia de nuevas exportaciones subvencionadas y de que, a menos que se adopten medidas de protección, se producirá un perjuicio importante.

243 Además, el Tribunal de Justicia ya ha precisado que la existencia de una amenaza de perjuicio, al igual que la de un perjuicio, debía demostrarse en la fecha de adopción de la medida antisubvenciones, habida cuenta de la situación de la industria de la Unión en esa fecha. En efecto, solo teniendo en cuenta dicha situación, las instituciones de la Unión podrán determinar si el aumento inminente de futuras importaciones objeto de subvenciones causará un perjuicio importante a la referida industria, en el supuesto de que no se adopte ninguna medida de defensa comercial. No obstante, las instituciones de la Unión están habilitadas para tomar en consideración en determinadas circunstancias los datos posteriores a un período de investigación (véase, por analogía, la sentencia de 4 de febrero de 2021, *eurocylinder systems*, C-324/19, EU:C:2021:94, apartados 40 y 41).

244 A este respecto, procede recordar que, con arreglo a la jurisprudencia citada en el apartado 23 anterior, en el ámbito de la política comercial común, y muy particularmente en materia de medidas de defensa comercial, las instituciones de la Unión disponen de una amplia facultad discrecional debido a la complejidad de las situaciones económicas, políticas y jurídicas que deben examinar. En este contexto, procede considerar que el examen de una amenaza de perjuicio implica la valoración de cuestiones económicas complejas y que el control jurisdiccional de dicha apreciación debe, por tanto, limitarse a la comprobación del respeto de las normas de Derecho y de procedimiento, de la exactitud material de los hechos tenidos en cuenta para adoptar la resolución impugnada, de la falta de errores manifiestos en la apreciación de los hechos o de la inexistencia de desviación de poder. Este control jurisdiccional limitado no implica que el juez de la Unión se abstenga de controlar la interpretación de los datos de naturaleza económica por parte de las instituciones (véase, por analogía, la sentencia de 29 de enero de 2014, *Hubei Xinyegang Steel/Consejo*, T-528/09, EU:T:2014:35, apartado 53). En particular, no solo corresponde al Tribunal General verificar la exactitud material de los medios probatorios invocados, su fiabilidad y su coherencia, sino también comprobar si tales medios de prueba constituyen el conjunto de datos pertinentes que deben tomarse en consideración para apreciar una situación compleja y si resultan adecuados para fundamentar las conclusiones que de ellos se extraen (véase, por analogía, la sentencia de 18 de octubre de 2018, *Gul Ahmed Textile Mills/Consejo*, C-100/17 P, EU:C:2018:842, apartado 64).

245 Además, la conclusión de la Comisión acerca de la situación de la industria de la Unión, alcanzada en el contexto del análisis de un perjuicio importante causado a una industria de la Unión, en el sentido del artículo 8, apartado 4, del Reglamento de base, sigue siendo, en principio, pertinente

en el contexto del análisis de la amenaza de perjuicio importante para esa industria, en el sentido del artículo 8, apartado 8, de dicho Reglamento (véase, por analogía, la sentencia de 4 de febrero de 2021, eurocylinder systems, C-324/19, EU:C:2021:94, apartado 42).

246 Procede examinar a la luz de estos principios si la Comisión infringió el artículo 8, apartados 1 y 8, al concluir en el considerando 405 del Reglamento impugnado que, durante el período de investigación, las importaciones originarias de Indonesia habían constituido una amenaza de perjuicio importante a la industria de la Unión.

Sobre la situación de la industria de la Unión

247 Para llegar a la conclusión de que la industria de la Unión no era fuerte durante el período de investigación, la Comisión tomó en consideración varios indicadores microeconómicos y macroeconómicos en los considerandos 309 a 340 del Reglamento provisional y confirmó este análisis en los considerandos 279 a 317 del Reglamento impugnado, en el que también examinó, en los considerandos 321 a 341, indicadores económicos posteriores al período de investigación.

248 Las demandantes, sin cuestionar la veracidad de los datos utilizados por la Comisión, alegan que, a la luz de los indicadores microeconómicos y macroeconómicos que muestran ciertas tendencias positivas, la Comisión se equivoca al sostener que la industria de la Unión se encontraba en una situación delicada.

249 En primer lugar, en lo tocante a los indicadores macroeconómicos, las demandantes alegan, en primer término, que la producción de la Unión, la capacidad de producción y la utilización de la capacidad aumentaron durante el período de investigación.

250 A este respecto, debe observarse que del cuadro 3 reproducido en el considerando 268 del Reglamento provisional se desprende que, tras un aumento entre 2015 y 2017, la producción de la Unión permaneció casi estable entre 2017 y el período de investigación (un aumento de 13 071 053 a 13 140 582 toneladas para un índice estable de 111), mientras que el consumo de la Unión aumentó considerablemente, como se desprende del cuadro 4 reproducido en el considerando 271 del Reglamento provisional (de 14 202 128 a 15 634 102 toneladas, un aumento del 10,08 %). De ello resulta que la producción de la Unión no siguió el ritmo del aumento del consumo de la Unión, esto es, de la demanda. Además, el cuadro 8 reproducido en el considerando 309 del Reglamento provisional muestra que la capacidad de producción de la Unión aumentó ligeramente entre 2017 y el período de investigación (de 16 594 853 toneladas a 17 031 230 toneladas), mientras que la utilización de dicha capacidad, tras haber aumentado en 2015, 2016 y 2017, descendió ligeramente entre 2017 y el período de investigación.

251 Sobre la base de estos datos, la Comisión estimó en el considerando 310 del Reglamento provisional que el aumento de la capacidad de producción era significativamente inferior al crecimiento de la demanda, habida cuenta de que dicha industria solamente había podido 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.

252 Puesto que esta constatación corresponde a los datos analizados y puede respaldar la conclusión de que la industria de la Unión se encontraba en una situación delicada, procede desestimar la primera alegación de las demandantes.

253 En segundo término, las demandantes afirman que el volumen de ventas aumentó.

- 254 Sin embargo, del cuadro 9 reproducido en el considerando 314 del Reglamento provisional se desprende claramente que, si bien el volumen de ventas en el mercado de la Unión aumentó entre 2015 y 2017, estas ventas disminuyeron entre 2017 y el período de investigación, período que corresponde, como observa la Comisión en el considerando 317 del Reglamento provisional, a la supresión de los derechos sobre las importaciones procedentes de Indonesia. Por lo tanto, procede desestimar esta alegación de las demandantes.
- 255 En tercer término, las demandantes sostienen que la industria de la Unión conservó una cuota de mercado significativa, entre el 81 % y el 95 %.
- 256 No obstante, es preciso señalar que el cuadro 9 reproducido en el considerando 314 del Reglamento provisional muestra que la industria de la Unión perdió significativamente cuota de mercado entre 2017 y el período de investigación (del 91,6 % al 81,5 %). La Comisión explica en el considerando 317 de dicho Reglamento, sin que las demandantes cuestionen este punto, que esta disminución se debe a la supresión de los derechos de las importaciones procedentes de Indonesia, que cambió la situación del mercado en marzo de 2018, durante el período de investigación. Habida cuenta de estos datos, procede desestimar esta alegación de las demandantes.
- 257 En cuarto término, las demandantes aducen que el empleo y la productividad muestran tendencias positivas.
- 258 En efecto, del cuadro 10 reproducido en el considerando 319 del Reglamento provisional se desprende que el número de empleados de la industria de la Unión aumentó ligeramente entre 2015 y el período de investigación (en 78 empleados). Sin embargo, la productividad disminuyó entre 2017 y el período de investigación (de 4 782 toneladas por empleado a 4 625 toneladas por empleado). De ello resulta que el ligero aumento del número de empleados no basta por sí solo para invalidar las conclusiones de la Comisión basadas en la totalidad de los indicadores macroeconómicos. En efecto, según la jurisprudencia, si el examen de las instituciones debe llevar a la conclusión de que la amenaza de perjuicio es importante, no es necesario que todos los factores e índices económicos relevantes muestren una tendencia negativa (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 23 de abril de 2018, Shanxi Taigang Stainless Steel/Comisión, T-675/15, no publicada, EU:T:2018:209, apartado 93 y jurisprudencia citada).
- 259 De ello se sigue que procede desestimar estas alegaciones de las demandantes.
- 260 En segundo lugar, por lo que respecta a los indicadores microeconómicos, las demandantes afirman, en primer término, que los precios de venta en la Unión han aumentado.
- 261 Pues bien, es preciso señalar que el cuadro 11 reproducido en el considerando 325 del Reglamento provisional muestra que, tras haber aumentado entre 2015 y 2017, período en el que existían derechos sobre las importaciones procedentes de Indonesia, los precios descendieron de 832 euros por tonelada a 794 euros entre 2017 y el período de investigación. Por lo tanto, procede desestimar esta alegación de las demandantes.
- 262 En segundo término, las demandantes afirman que los costes de producción han disminuido desde 2017.
- 263 En efecto, del cuadro 11 reproducido en el considerando 325 del Reglamento provisional se desprende que los costes de producción disminuyeron de 827 euros por tonelada a 791 euros por tonelada entre 2017 y el período de investigación. Sin embargo, del conjunto de datos de dicho

cuadro, en particular de la bajada del precio de venta, resulta que la industria de la Unión no pudo beneficiarse de esta disminución de los costes, ya que tuvo que repercutir plenamente esta disminución a sus clientes, como observa acertadamente la Comisión en el considerando 328 del Reglamento provisional. Por lo tanto, procede desestimar esta alegación de las demandantes.

- 264 En tercer término, las demandantes aducen que el flujo de caja, la rentabilidad de las ventas y el rendimiento de las inversiones han evolucionado positivamente.
- 265 A este respecto, debe observarse que el cuadro 14 reproducido en el considerando 334 del Reglamento provisional muestra que el flujo de caja aumentó entre 2015 y 2017 (con un fuerte aumento entre 2016 y 2017) para a continuación volver a situarse a los niveles de 2016. En consecuencia, no es posible deducir una evolución positiva, contrariamente a lo que sostienen las demandantes.
- 266 En lo tocante al rendimiento de las inversiones, este aumentó considerablemente entre 2015 y 2016 para, a continuación, mantenerse relativamente estable (18 % en 2016, 16 % en 2017 y 17 % durante el período de investigación). Pues bien, esta estabilización del rendimiento de las inversiones y la estabilización de la rentabilidad de las ventas en la Unión a clientes independientes al 0,8 % en 2017 y durante el período de investigación, un tipo que sigue siendo bajo, no ponen en entredicho las conclusiones de la Comisión sobre la situación de la industria de la Unión basadas en todos los elementos pertinentes a este respecto.
- 267 En cuanto a los datos posteriores a la investigación, las demandantes aducen que no son representativos y que no pueden invocarse para extraer conclusiones válidas de ellos.
- 268 A este respecto, es preciso recordar que, según la jurisprudencia, la habilitación para tomar en consideración en determinadas circunstancias los datos posteriores a un período de investigación está justificada en el marco de investigaciones que no tienen por objeto la constatación de un perjuicio, sino la determinación de una amenaza de perjuicio que, por su propia naturaleza, implica un análisis prospectivo. Así pues, esos datos pueden ser utilizados para confirmar o invalidar las previsiones que figuran en el Reglamento de la Comisión por el que se establece un derecho compensatorio provisional y permitir, en el primer caso, el establecimiento de un derecho compensatorio definitivo. Sin embargo, el uso por las instituciones de la Unión de datos posteriores al período de investigación no puede eludir el control del juez de la Unión (véase, por analogía, la sentencia de 4 de febrero de 2021, *eurocylinder systems*, C-324/19, EU:C:2021:94, apartado 41).
- 269 En el presente asunto, la Comisión examinó en los considerandos 321 a 341 del Reglamento impugnado los datos relativos al período comprendido entre octubre de 2018 y junio de 2019 (en lo sucesivo, «período posterior al período de investigación») y concluyó que, durante el período posterior al período de investigación, la situación económica en la industria de la Unión se había deteriorado aún más.
- 270 Las demandantes reprochan a la Comisión haber utilizado datos no representativos, dado que, en primer término, en el Reglamento impugnado se menciona que, respecto de cuatro de los nueve meses del período posterior al período de investigación, los datos estaban distorsionados debido a las circunstancias excepcionales con las que se encontró un productor y, en segundo término, en el considerando 322 del Reglamento impugnado se declara que «las cifras correspondientes al período de investigación no son directamente comparables con las cifras para el período posterior al [período de investigación]».

- 271 Estas alegaciones de las demandantes son infundadas. En efecto, la Comisión se preocupó de precisar las circunstancias que permitían relativizar la representatividad de los datos del período posterior al período de investigación o de justificar su pertinencia. En primer término explicó, en el considerando 331 del Reglamento impugnado, que los resultados superiores registrados en el invierno de 2018/2019 fueron excepcionales, ya que fueron registrados por una sola empresa incluida en la muestra que pudo aprovechar la escasez temporal del suministro en su región, que le permitió subir sus precios y, de esta forma, aumentar también sus beneficios en ese período. En segundo término, la Comisión subrayó en el considerando 322 de dicho Reglamento que las cifras correspondientes al período de investigación no eran directamente comparables con las cifras para el período posterior al período de investigación. Así, señaló que, por una parte, debido a los límites temporales de la investigación, solo había podido analizarse la información de los productores de la Unión incluidos en la muestra para algunos indicadores macroeconómicos. Por otra parte, comparó los doce meses del período de investigación con los nueve meses del período posterior al período de investigación, puesto que en ese punto de la investigación aún no se disponía de datos para los doce meses posteriores al período de investigación.
- 272 De ello se desprende que esos datos pueden ser utilizados para confirmar o invalidar las previsiones que figuran en el Reglamento de la Comisión por el que se establece un derecho compensatorio provisional con el fin de permitir el establecimiento de un derecho compensatorio definitivo, con arreglo a la jurisprudencia citada en el apartado 268 anterior.
- 273 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar las alegaciones de las demandantes, sin que sea necesario pronunciarse sobre la cuestión relativa a su admisibilidad, abordada implícitamente por la Comisión, según la cual dichas alegaciones fueron formuladas por primera vez en el escrito de réplica (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de abril de 2017, Francia/Comisión, T-344/15, EU:T:2017:250, apartado 92).

Sobre la naturaleza de las subvenciones en cuestión y los efectos que probablemente tengan en el comercio

- 274 Las demandantes alegan que la Comisión no tuvo en cuenta las pruebas que ellas y otras partes aportaron en relación con la naturaleza y los efectos de las subvenciones en cuestión. Afirman que estas pruebas demostraban, por una parte, que el supuesto suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada ya no tenía efectos en el comercio, puesto que el impuesto y la exacción a la exportación habían dejado de aplicarse en diciembre de 2018, y, por otra parte, que los pagos efectuados en virtud del programa del Fondo de plantación de palmera aceitera habían pasado a ser nulos entre septiembre y diciembre de 2018, antes de reanudarse a niveles inferiores a partir de enero de 2019, y tampoco producían efectos comerciales en las actividades de exportación de los productores de biodiésel indonesios. Además, cualquier beneficio obtenido por el Fondo de plantación de palmera aceitera debía asignarse únicamente a las ventas de biodiésel en el mercado nacional.
- 275 A este respecto, es preciso recordar que las alegaciones de las demandantes dirigidas a invalidar las conclusiones de la Comisión sobre la subcotización de los precios, el suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada y la existencia de una subvención en forma de transferencia directa de fondos por parte del Fondo de plantación de palmera aceitera han sido desestimadas en el marco de los motivos primero, tercero y cuarto respectivamente. Las alegaciones relativas a la asignación del importe de la subvención al volumen de negocio total del biodiésel han sido desestimadas en el marco del quinto motivo.

- 276 En estas circunstancias, los hechos alegados por las demandantes, relativos a la fijación del impuesto a la exportación a un tipo del 0 %, a la suspensión de la exacción a la exportación desde diciembre de 2018 y a la fluctuación de los pagos efectuados en virtud del programa del Fondo de plantación de palmera aceitera, que se refieren todos ellos al período posterior al período de investigación, no pueden invalidar la conclusión de la Comisión de que, a través de una serie de medidas, los poderes públicos indonesios distorsionaron el mercado interno indonesio del aceite de palma en bruto y redujeron el precio de este producto hasta un nivel artificialmente bajo en beneficio de la industria transformadora del biodiésel (véanse los considerandos 80, 162, 172, 190 y 203 del Reglamento provisional).
- 277 En consecuencia, la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación al declarar en el considerando 343 del Reglamento impugnado, como había señalado en el considerando 349 del Reglamento provisional, que las subvenciones en cuestión estaban en situación de mantener las exportaciones de biodiésel de Indonesia a un nivel de precios que afectaba de manera incluso más negativa a la industria de la Unión, confirmando así (considerando 351 del Reglamento impugnado) la apreciación que figura en el considerando 350 del Reglamento provisional, según la cual la situación económica de la industria de la Unión se veía afectada por las medidas adoptadas por los poderes públicos indonesios.

Sobre la tasa de incremento de las importaciones subvencionadas

- 278 Las demandantes alegan que los datos relativos al período posterior al período de investigación no muestran un aumento de las importaciones de biodiésel indonesio en el mercado de la Unión y que, en consecuencia, es poco probable que dicho aumento se produzca en el futuro.
- 279 Sin embargo, cabe observar, y las demandantes no cuestionan la exactitud de estos datos, que del cuadro 4 reproducido en el considerando 353 del Reglamento impugnado se infiere que las importaciones procedentes de Indonesia fueron más elevadas durante los tres trimestres del período posterior al período de investigación (581 078 toneladas) que durante los cuatro trimestres del período de investigación (516 068 toneladas). La alegación de las demandantes según la cual el volumen trimestral de las importaciones del período posterior al período de investigación era inferior al volumen de las importaciones del tercer trimestre de 2018 no puede invalidar las conclusiones de la Comisión en cuanto a la tasa de incremento de las importaciones. En efecto, como subraya acertadamente la Comisión en el considerando 355 del Reglamento impugnado, los tres primeros trimestres tras el período de investigación no pueden compararse directamente con los tres últimos trimestres del período de investigación debido a las diferencias estacionales y el pico alcanzado en 2018, esto es, 263 678 toneladas en el tercer trimestre, no puede compararse al tercer trimestre de 2019, ya que las importaciones durante este último se vieron afectadas por la imposición de los derechos provisionales.
- 280 En consecuencia, procede desestimar las alegaciones de las demandantes de que los datos relativos al período posterior al período de investigación no muestran un aumento de las importaciones.
- 281 Las demandantes alegan asimismo que la adopción de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DO 2018, L 328, p. 82), restringe las importaciones de EMP.
- 282 A este respecto, procede señalar que esta Directiva se adoptó después del período de investigación y que su plazo de transposición no expiraba hasta el 30 de junio de 2021, de conformidad con su artículo 36, apartado 1. Además, con arreglo al artículo 26, apartado 2, de dicha Directiva, la plena

limitación de la importación de los «biocarburantes, biolíquidos o combustibles de biomasa con riesgo elevado de cambio indirecto del uso de la tierra, producidos a partir de cultivos alimentarios y forrajeros para los que se observe una expansión significativa de la superficie de producción en tierras con elevadas reservas de carbono» se irá reduciendo gradualmente, a partir del 31 de diciembre de 2023. Por lo tanto, la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación al estimar en el considerando 360 del Reglamento impugnado que no era posible predecir el efecto de dicha Directiva y que «no afecta[ba] al análisis actual de la amenaza de perjuicio que suponen las importaciones indonesias para la industria de la Unión en un futuro cercano».

283 Por consiguiente, procede desestimar las alegaciones de las demandantes.

Sobre la capacidad suficiente y libremente disponible por parte del exportador

284 Por lo que se refiere a la capacidad de producción libremente disponible de los exportadores indonesios, las demandantes alegan que la Comisión recibió informaciones contradictorias de los poderes públicos indonesios y del EBB y que optó por basarse en la información recibida por el EBB y el informe de la sede de la GAIN estadounidense en Yakarta de 2019 relativo a los biocarburantes indonesios. Afirman, en estas circunstancias, que la Comisión debería haber concluido que los elementos de prueba disponibles a este respecto eran poco probatorios.

285 A este respecto, es preciso recordar que, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 243 anterior, no solo corresponde al Tribunal General verificar la exactitud material de los medios probatorios invocados, su fiabilidad y su coherencia, sino también comprobar si tales medios de prueba constituyen el conjunto de datos pertinentes que deben tomarse en consideración para apreciar una situación compleja y si resultan adecuados para fundamentar las conclusiones que de ellos se extraen.

286 En este marco, procede señalar que, cuando las instituciones evalúan un riesgo de amenaza de perjuicio importante a la industria de la Unión, habida cuenta de la capacidad de producción y de exportación en el país exportador, deben tomar en consideración no solo la existencia de otros mercados de exportación, sino también una eventual evolución del consumo interior en el país exportador (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 29 de enero de 2014, Hubei Xinyegang Steel/Consejo, T-528/09, EU:T:2014:35, apartado 81).

287 En el presente asunto, las demandantes no cuestionan las constataciones realizadas por la Comisión en los considerandos 353 y 354 del Reglamento provisional, que se basan en la información facilitada por los poderes públicos indonesios, según la cual la capacidad de producción de los productores indonesios de biodiésel supera con creces la demanda interna en alrededor de un 300 % y la capacidad excedentaria de los productores indonesios durante el período de investigación se estima en alrededor del 40 % del consumo de la Unión. Tampoco rebaten la constatación de la Comisión que figura en el considerando 373 del Reglamento impugnado según la cual, con arreglo al informe «US GAIN de Jakarta» de 2019, estaba previsto que la capacidad de producción de biodiésel de Indonesia aumentara de 11 500 millones de litros a 13 000 millones de litros entre 2019 y 2021.

288 Las demandantes aducen que los poderes públicos indonesios han facilitado información que mostraba una utilización prevista de la capacidad del 85 % para 2019. Pues bien, de las alegaciones formuladas por los poderes públicos indonesios el 6 de septiembre de 2019, a las que se remiten las demandantes, resulta que la utilización de la capacidad del 85 % para 2019 se debe a

una extrapolación de los datos disponibles para el período de enero a mayo de 2019 y afecta a la parte de la producción utilizada para la demanda interna y externa. Las demandantes no explican con exactitud de qué manera estos datos cuestionan las conclusiones de la Comisión. Además, incluso en el supuesto planteado por las demandantes, en 2019 la capacidad de producción sin utilizar seguía siendo el 15 %.

- 289 Las demandantes sostienen también que los poderes públicos indonesios han facilitado información destinada a demostrar que Indonesia pasaría en 2020 de una mezcla obligatoria denominada «B20», es decir, una mezcla de biodiésel y de gasóleo mineral que contiene un 20 % de biodiésel, a una mezcla obligatoria denominada «B30», que contiene un 30 % de biodiésel, lo que absorbería toda la capacidad libremente disponible de los productores indonesios. Por lo tanto, según las demandantes, la Comisión se puso erróneamente del lado del EBB, que sostenía que la ejecución de la obligación de mezcla «B20» había planteado problemas y que el paso de la obligación de mezcla «B20» a una mezcla «B30» podía plantear problemas similares.
- 290 Más concretamente, las demandantes aducen que del informe de la sede de la GAIN estadounidense en Yakarta de 2019 se colige que la obligación de mezcla «B20» no se extendió al sector de los transportes no relacionado con obligaciones de servicio público hasta septiembre de 2018, lo que dio lugar a un aumento del consumo local de biodiésel del 54 % en 2019 y que el porcentaje de mezcla experimentó un aumento exponencial desde 2017 (pasando de 8,2 % en 2017 a 12,7 % en 2018, para alcanzar el 19,9 % en 2019). Las declaraciones recogidas en dicho informe afirman que la ejecución de la obligación de mezcla «B30» está prevista para 2020.
- 291 De los considerandos 374 a 376 del Reglamento impugnado se desprende que la Comisión tomó nota de las observaciones de los poderes públicos indonesios relativas al paso de la obligación de mezcla «B20» a una obligación de mezcla «B30».
- 292 Pues bien, la Comisión señaló en el considerando 382 del Reglamento impugnado que, según el informe de la GAIN estadounidense de Yakarta de 2019, la obligación de mezcla «B20», que era un objetivo obligatorio para 2016, solo podría cumplirse por primera en 2019, es decir, tres años después del plazo fijado. Las demandantes aceptan en sus escritos la exactitud de esta información.
- 293 Del considerando 376 del Reglamento impugnado se desprende asimismo que la Comisión estudió los datos aportados por los poderes públicos indonesios en relación con la información facilitada por el EBB en sus observaciones de 29 de abril de 2019, según las cuales los operadores indonesios experimentaron dificultades en la distribución, disponibilidad de almacenamiento e infraestructura de mezclado a la hora de cumplir la obligación «B20» y que el objetivo de dicha obligación era reducir las importaciones de gasóleo mineral, más que reducir las exportaciones de biodiésel a otros mercados. También tuvo en cuenta en el considerando 377 del Reglamento impugnado la información facilitada por el EBB que demostraba que la obligación de mezcla «B30» tardaría tiempo en materializarse.
- 294 En cuanto a la posibilidad de aumentar los porcentajes de mezcla al 30 % en un solo año, la Comisión consideró en el considerando 383 del Reglamento impugnado que, teniendo en cuenta el incremento de los porcentajes de mezcla desde 2011, un incremento del 19,9 % al 30 % parecía extremadamente ambicioso.

- 295 A este respecto, es preciso señalar que, como alegan las demandantes (véase el apartado 290 anterior), el aumento más significativo del porcentaje de mezcla tuvo lugar entre 2018 y 2019, ya que pasó de un 12,7 % a un 19,9 %. Pues bien, este aumento de 7,2 puntos porcentuales era claramente inferior a los 10 puntos porcentuales necesarios para cumplir la obligación de mezcla «B30» en un año.
- 296 Habida cuenta de las observaciones anteriores, la Comisión cumplió su obligación de examinar, minuciosa e imparcialmente, todos los elementos relevantes del asunto de que se trata (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 10 de marzo de 2009, *Interpipe Niko Tube e Interpipe NTRP/Consejo*, T-249/06, EU:T:2009:62, apartado 53), y no incurrió en error manifiesto de apreciación al concluir, en el considerando 384 del Reglamento impugnado, que era improbable que la obligación de mezcla B30 se cumpliera y afectara de forma significativa a la capacidad excedentaria de Indonesia en un futuro cercano.
- 297 Procede señalar que las demandantes no han aportado elementos suficientes para privar de plausibilidad a la apreciación de los hechos tenida en cuenta en el Reglamento impugnado por lo que respecta a la obligación de mezcla. Pues bien, dado que dicha prueba constituye un requisito necesario para demostrar que una institución de la Unión ha incurrido en un error manifiesto de apreciación de los hechos que pueda justificar la anulación de un acto (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de septiembre de 2014, *Gold East Paper y Gold Huasheng Paper/Consejo*, T-444/11, EU:T:2014:773, apartado 62), estas circunstancias bastan para desestimar esas alegaciones de las demandantes.

Sobre el nivel de precios de las importaciones subvencionadas

- 298 Por lo que respecta al nivel de precios de las importaciones subvencionadas, las demandantes sostienen que la Comisión se limitó a remitirse a sus conclusiones en materia de subcotización, que —como, según ellas, se ha demostrado en el marco del primer motivo— no se ajustan a los requisitos del artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento de base. Añaden que las importaciones procedentes de Indonesia no ejercen presión sobre los precios de la Unión.
- 299 A este respecto, es preciso recordar que las alegaciones formuladas por las demandantes en el marco de su primer motivo dirigido a demostrar que la Comisión infringió el artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento de base, al determinar la subcotización de los precios, y que la Comisión consideró erróneamente que las importaciones de biodiésel procedentes de Indonesia habían ejercido una presión sobre los precios de la Unión han sido desestimadas en su totalidad. Además, del cuadro 7 reproducido en el considerando 283 del Reglamento provisional se desprende, y las demandantes no lo han rebatido, que el precio de importación del biodiésel procedente de Indonesia era de 671 euros por tonelada durante el período de investigación, mientras que, como se desprende del cuadro 11 reproducido en el considerando 325 del Reglamento provisional, el precio de venta unitario medio en la Unión descendió de 832 euros por tonelada a 794 euros por tonelada entre 2017 y el período de investigación.
- 300 En consecuencia, procede desestimar estas alegaciones de las demandantes y, por lo tanto, el sexto motivo.

Sobre el séptimo motivo, basado en la vulneración de los derechos de defensa de las demandantes

- 301 En el marco de su séptimo motivo, las demandantes alegan que determinada información solo les fue comunicada en el Reglamento impugnado, privándoles así de la posibilidad de formular observaciones al respecto. Según las demandantes, no cabe excluir que, si hubieran podido presentar sus observaciones sobre estos puntos, el procedimiento habría podido conducir a un resultado diferente.
- 302 Con carácter preliminar, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, el respeto del derecho de defensa en todo procedimiento incoado contra una persona y que pueda terminar en un acto que le sea lesivo constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión y debe garantizarse aun cuando no exista ninguna normativa reguladora del procedimiento de que se trate (véase la sentencia de 1 de octubre de 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Consejo, C-141/08 P, EU:C:2009:598, apartado 83 y jurisprudencia citada).
- 303 En virtud de dicho principio, debe haberse dado a las empresas, en el curso del procedimiento administrativo previo, la posibilidad de manifestar de forma apropiada su punto de vista sobre la realidad y la pertinencia de los hechos y circunstancias alegados y sobre los elementos de prueba admitidos por la Comisión en apoyo de su alegación de la existencia de una práctica de subvenciones y del perjuicio que de ello se derivaría (véanse, por analogía, las sentencias de 16 de febrero de 2012, Consejo y Comisión/Interpipe Niko Tube e Interpipe NTRP, C-191/09 P y C-200/09 P, EU:C:2012:78, apartado 76, y de 28 de octubre de 2004, Shanghai Teraoka Electronic/Consejo, T-35/01, EU:T:2004:317, apartado 289 y jurisprudencia citada).
- 304 Si bien es cierto que el respeto del derecho de defensa reviste una importancia capital en procedimientos de investigación antisubvenciones (véase, por analogía, la sentencia de 16 de febrero de 2012, Consejo y Comisión/Interpipe Niko Tube e Interpipe NTRP, C-191/09 P y C-200/09 P, EU:C:2012:78, apartado 77 y jurisprudencia citada), la existencia de una irregularidad en lo que concierne al respeto de ese derecho solo puede dar lugar a la anulación de un reglamento que establezca un derecho compensatorio en la medida en que exista la posibilidad de que el resultado del procedimiento administrativo hubiera sido distinto a causa de esa irregularidad, quedando así lesionado en concreto el derecho de defensa de la parte de que se trate (véase la sentencia de 10 de abril de 2019, Jindal Saw y Jindal Saw Italia/Comisión, T-300/16, EU:T:2019:235, apartado 77 y jurisprudencia citada).
- 305 De la jurisprudencia se desprende que no puede exigirse a la parte demandante que demuestre que la decisión de las instituciones habría sido diferente, sino, únicamente, que tal posibilidad no queda del todo excluida puesto que dicha parte habría podido defenderse mejor de no ser por la irregularidad del procedimiento, quedando así lesionado en concreto el derecho de defensa de la parte de que se trate (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 16 de febrero de 2012, Consejo y Comisión/Interpipe Niko Tube e Interpipe NTRP, C-191/09 P y C-200/09 P, EU:C:2012:78, apartados 78 y 79).
- 306 Procede examinar a la luz de estos principios si el derecho de defensa de las demandantes ha sido vulnerado durante el procedimiento de investigación.
- 307 En primer lugar, las demandantes reprochan a la Comisión haber efectuado, en los considerandos 230 a 233 del Reglamento impugnado, nuevas constataciones relativas a la poca sensibilidad de la demanda de biodiésel a las variaciones del precio en el mercado del biodiésel de la Unión, al

afirmar que el hecho de que el biodiésel se venda a bajo precio no da lugar a un aumento del consumo y que la competencia de los precios en el mercado del biodiésel era, por tanto, un juego de suma cero con independencia de las materias primas utilizadas.

- 308 Procede desestimar esta alegación. Mediante las afirmaciones que figuran en los considerandos 230 a 233 del Reglamento impugnado, la Comisión aclaró el alcance de las explicaciones facilitadas, en un primer momento, en el considerando 289 del Reglamento provisional, a saber, 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», a continuación, en el considerando 299 de dicho Reglamento, a saber, 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», y, por último, en el considerando 328 del mismo Reglamento, a saber, que «una subcotización de precios de alrededor del 10 % ejerce una importante presión a la baja sobre los precios». Por lo tanto, las demandantes no pueden alegar que los considerandos 230 a 233 del Reglamento impugnado contenían elementos nuevos que modificaban el análisis realizado hasta entonces por la Comisión y respecto de los que deberían haber podido presentar observaciones.
- 309 En segundo lugar, las demandantes reprochan a la Comisión haber introducido en los considerandos 251 a 254 del Reglamento impugnado nuevas consideraciones relativas a los cambios acaecidos en el mercado de la Unión desde la investigación anterior y al hecho de que las importaciones de EMP competían con otros tipos de biodiésel.
- 310 Procede desestimar esta alegación. Las demandantes no pueden ignorar que la industria de la Unión estaba produciendo ahora EMP. En efecto, esta afirmación se recogía en los considerandos 292 a 294 del Reglamento provisional. En consecuencia, no puede reprocharse a la Comisión haber vulnerado el derecho de defensa de las demandantes al no informarles de que la industria de la Unión estaba produciendo EMP.
- 311 Por consiguiente, la Comisión expuso en el Reglamento provisional, en el procedimiento administrativo que concluye con la adopción del Reglamento definitivo (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 21 de noviembre de 2002, Kundan y Tata/Consejo, T-88/98, EU:T:2002:280, apartado 131), su posición relativa a los elementos invocados por las demandantes que se exponen en los apartados 307 y 309 anteriores. De ello resulta que las demandantes tuvieron desde la publicación del Reglamento provisional la posibilidad de manifestar su punto de vista sobre estas cuestiones.
- 312 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar el séptimo motivo y, en consecuencia, desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

- 313 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que vea desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de las demandantes, procede condenarlas a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión y el EBB, conforme a lo solicitado por estos últimos.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta ampliada)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Condenar en costas a PT Pelita Agung Agrindustri y a PT Permata Hijau Palm Oleo.**

Gervasoni

Madise

Nihoul

Frendo

Martín y Pérez de Nanclares

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de diciembre de 2022.

Firmas

Índice

Antecedentes del litigio	2
Pretensiones de las partes	4
Fundamentos de Derecho	5
Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento de base, al determinar la subcotización	5
Primera parte del primer motivo, basada en la falta de consideración de todos los datos pertinentes para determinar la subcotización	5
– Sobre el primer método de cálculo	7
– Sobre el segundo método de cálculo	9
– Sobre el tercer método de cálculo	11
Segunda parte del primer motivo, basada en la falta de determinación de la subcotización de los precios para el producto de la industria de la Unión en su conjunto y en el hecho de haber considerado erróneamente la existencia de una presión sobre los precios	14
– Sobre la determinación de la subcotización de los precios para el producto en su conjunto	14
– Sobre la presión sobre los precios	16
Sobre el segundo motivo, basado en que el Reglamento impugnado infringe el artículo 8, apartado 5, del Reglamento de base en su análisis de la relación de causalidad	18
Sobre el tercer motivo, basado en el error manifiesto de apreciación en que incurrió la Comisión al declarar la existencia de una subvención en forma de suministro de aceite de palma en bruto a cambio de una remuneración inferior a la adecuada	18
Primera parte del tercer motivo, basada en la infracción del artículo 3, apartado 1, letra a), inciso iv), del Reglamento de base y en la comisión de un error manifiesto de apreciación en la medida en que la Comisión concluyó que los poderes públicos indonesios encomendaron u ordenaron a los proveedores de aceite de palma en bruto que suministrasen sus productos a cambio de una remuneración inferior a la adecuada	18
– Sobre el impuesto y la exacción a la exportación	20
– Sobre el control de los precios por parte de PTPN	25
Segunda parte del tercer motivo, basada en una infracción del artículo 3, punto 1, letra b), del Reglamento de base y en un error manifiesto de apreciación en la medida en que la Comisión concluyó que los poderes públicos indonesios habían sostenido los ingresos o los precios	28

Tercera parte del tercer motivo, basada en una infracción del artículo 3, punto 2, y del artículo 6, letra d), del Reglamento de base, y en un error manifiesto de apreciación en la medida en que la Comisión concluyó que se había concedido un beneficio a los productores indonesios	31
Sobre el cuarto motivo, basado en que la Comisión, al declarar que existía una subvención en forma de transferencia directa de fondos, incurrió en un error manifiesto de apreciación e infringió el artículo 3, puntos 1, letra a), inciso i), y 2, del Reglamento de base	33
Primera parte del cuarto motivo, basada en la infracción del artículo 3, punto 1, letra a), inciso i), del Reglamento de base y en la comisión de un error manifiesto de apreciación en la medida en que la Comisión calificó de subvenciones los pagos realizados por el Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera	33
Segunda parte del cuarto motivo, basada en la infracción del artículo 3, punto 2, del Reglamento de base y en la comisión de un error manifiesto de apreciación por parte de la Comisión al declarar que existía un beneficio	38
Sobre el quinto motivo, basado en la infracción del artículo 7 del Reglamento de base y en un error manifiesto de apreciación cometidos por la Comisión en el cálculo del beneficio concedido por el régimen del Fondo para la Plantación de Palmera Aceitera	41
Sobre la falta de deducción de las exacciones a la exportación y de los costes de transporte del importe de la subvención	41
Sobre la asignación del importe de la subvención al volumen de negocio total del biodiésel	43
Sobre el sexto motivo, basado en la infracción del artículo 8, apartados 1 y 8, del Reglamento de base, en lo que respecta a la determinación de la existencia de una amenaza de perjuicio importante	46
Sobre la situación de la industria de la Unión	48
Sobre la naturaleza de las subvenciones en cuestión y los efectos que probablemente tengan en el comercio	51
Sobre la tasa de incremento de las importaciones subvencionadas	52
Sobre la capacidad suficiente y libremente disponible por parte del exportador	53
Sobre el nivel de precios de las importaciones subvencionadas	55
Sobre el séptimo motivo, basado en la vulneración de los derechos de defensa de las demandantes	56
Costas	57