



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção alargada)

14 de dezembro de 2022*

«Subvenções — Importações de *biodiesel* originário da Indonésia — Regulamento de Execução (UE) 2019/2092 — Direito de compensação definitivo — Artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento (UE) 2016/1037 — Subcotação dos preços — Pressão sobre os preços — Artigo 8.º, n.º 5, do Regulamento 2016/1037 — Nexo de causalidade — Artigo 3.º, ponto 1, alínea a), iv), e ponto 2, do Regulamento 2016/1037 — Ação que consiste em “atribuir” a um organismo privado o exercício e uma função que constitui uma contribuição financeira ou em lhe “dar instruções” nesse sentido — Remuneração inferior à adequada — Proteção dos rendimentos ou de manutenção dos preços — Artigo 3.º, ponto 2 e artigo 6.º, alínea d), do Regulamento 2016/1037 — Vantagem — Artigo 3.º, ponto 1, alínea a), i), e ponto 2, do Regulamento 2016/1037 — Transferência direta de fundos — Artigo 7.º do Regulamento 2016/1037 — Calculo do montante da vantagem — Artigo 8.º, n.ºs 1 e 8, do Regulamento 2016/1037 — Ameaça de prejuízo importante — Direitos de defesa»

No processo T-143/20,

PT Pelita Agung Agrindustri, com sede em Medan (Indonésia),

PT Permata Hijau Palm Oleo, com sede em Medan,

representadas por F. Graafsma, J. Cornelis e E. Rogiest, advogados,

recorrentes,

contra

Comissão Europeia, representada por P. Kienapfel, G. Luengo e P. Němečková, na qualidade de agentes,

recorrida,

apoiada por:

European Biodiesel Board (EBB), com sede em Bruxelas (Bélgica), representado por M.-S. Dibling e L. Amiel, advogados,

interveniente,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção alargada),

* Língua do processo: inglês

composto, durante as deliberações, por: S. Gervasoni (relator), presidente, L. Madise, P. Nihoul, R. Frendo e J. Martín y Pérez de Nanclares, juízes,

secretário: I. Kurme, administradora,

vista a fase escrita do processo,

após a audiência de 14 de janeiro de 2022,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com o seu recurso baseado no artigo 263.º TFUE, as recorrentes, PT Pelita Agung Agrindustri e PT Permata Hijau Palm Oleo, pedem a anulação do Regulamento de Execução (UE) 2019/2092 da Comissão, de 28 de novembro de 2019, que institui um direito de compensação definitivo sobre as importações de *biodiesel* originário da Indonésia (JO 2019, L 317, p. 42; a seguir «regulamento impugnado»), na parte em que lhes diz respeito.

Antecedentes do litígio

- 2 As recorrentes são sociedades indonésias que produzem e exportam *biodiesel* para a União Europeia.
- 3 Em 19 de novembro de 2013, o Conselho da União Europeia adotou o Regulamento de Execução (UE) n.º 1194/2013, que institui um direito *antidumping* definitivo e estabelece a cobrança definitiva do direito provisório instituído sobre as importações de *biodiesel* originário da Argentina e da Indonésia (JO 2013, L 315, p. 2), que aplicou às recorrentes um direito *antidumping* definitivo.
- 4 Em 25 de novembro de 2013, a Comissão Europeia adotou o Regulamento (UE) n.º 1198/2013, que encerra o processo antissubsídios relativo às importações de *biodiesel* originário da Argentina e da Indonésia e que revoga o Regulamento (UE) n.º 330/2013 que torna obrigatório o registo dessas importações (JO 2013, L 315, p. 67).
- 5 Em 15 de setembro de 2016, o Tribunal Geral anulou os artigos 1.º e 2.º do Regulamento de Execução n.º 1194/2013 na parte em que dizia respeito à primeira das recorrentes (Acórdão de 15 de setembro de 2016, PT Pelita Agung Agrindustri/Conselho, T-121/14, não publicado, EU:T:2016:500).
- 6 Em 25 de janeiro de 2018, na sequência de um pedido da República da Indonésia, o painel da Organização Mundial do Comércio (OMC) elaborou um relatório sobre as medidas *antidumping* impostas pelo Regulamento de Execução n.º 1194/2013 sobre as importações de *biodiesel* proveniente da Indonésia [relatório do painel da OMC intitulado «União Europeia — Medidas *antidumping* sobre o *biodiesel* originário da Indonésia», de 25 de janeiro de 2018 (WT/DS 480/R), a seguir «relatório do painel “EU-biodiesel (Indonésia)”»]. O painel da OMC concluiu que a União Europeia tinha agido de forma incompatível com várias disposições do

Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT) e do Acordo sobre a Aplicação do Artigo VI do GATT (JO 1994, L 336, p. 103), que figura no anexo 1 A do Acordo que Institui a OMC (JO 1994, L 336, p. 3).

- 7 Em 22 de outubro de 2018, o European Biodiesel Board [Conselho Europeu do *Biodiesel* (a seguir «EBB»)] apresentou uma denúncia à Comissão nos termos do artigo 10.º do Regulamento (UE) 2016/1037 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativo à defesa contra as importações que são objeto de subvenções de países não membros da União Europeia (JO 2016, L 176, p. 55), conforme alterado pelo Regulamento (UE) 2018/825 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018 (JO 2018, L 143, p. 1) (a seguir «regulamento de base»). Segundo esta denúncia, as importações de *biodiesel* originário da Indonésia eram objeto de subvenções e, por isso, causavam prejuízo à indústria da União.
- 8 Por aviso publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* em 6 de dezembro de 2018 (JO 2018, C 439, p. 16), a Comissão deu início a um processo antissubvenções relativo às importações de *biodiesel* originário da Indonésia.
- 9 O produto visado no inquérito é constituído por «ésteres monoalquílicos de ácidos gordos e/ou gasóleos parafínicos de síntese e/ou hidrotreatamento, de origem não fóssil, conhecidos geralmente como “*biodiesel*”, em estado puro ou incluídos numa mistura, originários da Indonésia (a seguir «produto em causa»).
- 10 O *biodiesel* produzido na Indonésia é principalmente éster metílico de óleo de palma (a seguir «EMP»), derivado do óleo de palma bruto (a seguir «OPB»). Em contrapartida, o *biodiesel* produzido na União é essencialmente éster metílico de colza (a seguir «EMC»), sendo também obtido a partir de outras matérias-primas, entre as quais OPB.
- 11 O EMP e o EMC pertencem à categoria dos ésteres monoalquílicos de ácidos gordos. O termo «éster» refere-se à transesterificação de óleos vegetais, a saber a mistura de óleo com álcool, o que produz *biodiesel* e, como subproduto, a glicerina. O termo «metílico» refere-se ao metanol, o álcool mais frequentemente utilizado no processo. Os ésteres monoalquílicos de ácidos gordos também são conhecidos como «ésteres metílicos de ácidos gordos» (a seguir «EMAG»). Embora o EMP e o EMC sejam ambos EMAG, têm propriedades físicas e químicas parcialmente diferentes e, nomeadamente, possuem uma temperatura-limite de filtrabilidade (*Cold Filter Plugging Point*) (a seguir «CFPP») diferente. O CFPP é a temperatura a que o combustível provocará obstrução no filtro devido à cristalização ou gelificação de alguns dos seus componentes. Para o EMC, o CFPP pode ser de -14 °C enquanto para o EMP, é de cerca de 13 °C. No mercado, o *biodiesel* com um CFPP específico é frequentemente descrito como EMAG X, EMAG 0 ou a EMAG 5.
- 12 O inquérito sobre a existência de práticas de subvenção e do prejuízo daí resultante abrangeu o período compreendido entre 1 de outubro de 2017 e 30 de setembro de 2018 (a seguir «período de inquérito»). A análise das tendências pertinentes para a avaliação do prejuízo abrangeu o período compreendido entre 1 de janeiro de 2015 e o final do inquérito. Sempre que considerou necessário, a Comissão analisou também as informações apresentadas após o período de inquérito.
- 13 Por carta de 18 de janeiro de 2019, as recorrentes apresentaram as suas respostas ao questionário antissubvenções que a Comissão lhes tinha enviado, respostas essas que completaram em 1 de março de 2019. A Comissão procedeu a inspeções nas instalações das recorrentes na Indonésia, de 12 a 15 de março e em 22 de março de 2019.

- 14 Em 12 de agosto de 2019, a Comissão adotou o Regulamento de Execução (UE) 2019/1344, que institui um direito de compensação provisório sobre as importações de *biodiesel* originário da Indonésia (JO 2019, L 212, p. 1, a seguir «regulamento provisório»). O direito de compensação provisório aplicável às recorrentes era de 18 %.
- 15 Em 28 de agosto de 2019, as recorrentes apresentaram as suas observações sobre os documentos da notificação provisória. Em 6 de setembro de 2019, teve lugar uma audição com a Comissão.
- 16 Em 4 de outubro de 2019, a Comissão comunicou os factos e as considerações essenciais com base nos quais tencionava instituir medidas de compensação definitivas sobre o *biodiesel* originário da Indonésia. As recorrentes apresentaram as suas observações sobre as mesmas em 14 de outubro de 2019. Em 14 e em 17 de outubro de 2019, realizaram-se audições na presença do conselheiro auditor.
- 17 No termo do processo antissubvenções, a Comissão adotou o regulamento impugnado mediante o qual confirmou as conclusões a que tinha chegado no regulamento provisório. Considerou que o Governo da Indonésia tinha apoiado a indústria do *biodiesel* através de subvenções na aceção do artigo 3.º, n.º 1, do regulamento de base. A Comissão considerou que esse apoio teve lugar através de certos programas. Tratava-se, nomeadamente, do facto de o Fundo para as plantações de óleo de palma, um organismo público, pagar aos produtores de *biodiesel* que tinham fornecido *biodiesel* a sociedades designadas «Petrofuel Entities» a diferença entre o preço de referência do *diesel* mineral, pago por estas entidades, e o preço de referência para o *biodiesel* fixado pelo ministro da Energia e dos Recursos Minerais. A Comissão concluiu também que o Governo da Indonésia tinha atribuído aos produtores de OPB, a matéria-prima que os produtores de *biodiesel* compram para transformar em *biodiesel*, a função de fornecer esta matéria-prima mediante uma remuneração inferior à adequada, ou lhes tinha dado instruções nesse sentido, nomeadamente através das restrições à exportação e do controlo dos preços por intermédio do grupo de sociedades públicas PT Perkebunan Nusantara (a seguir «PTPN»).
- 18 O direito de compensação definitivo aplicável às recorrentes era de 18 %.

Pedidos das partes

- 19 As recorrentes concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:
 - anular o regulamento impugnado na parte em que lhes diz respeito;
 - condenar a Comissão nas despesas;
- 20 A Comissão, apoiada pelo EBB, conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
 - negar provimento ao recurso;
 - condenar as recorrentes nas despesas.

Questão de direito

- 21 As recorrentes invocam, em substância, sete fundamentos de recurso, relativos:
- o primeiro, à violação do artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do regulamento de base, na determinação da subcotação;
 - o segundo, à violação do artigo 8.º, n.º 5, do regulamento de base, na análise do nexo de causalidade;
 - o terceiro, a um erro manifesto de apreciação cometido pela Comissão ao concluir pela existência de uma subvenção sob a forma de fornecimento de OPB mediante uma remuneração inferior à adequada;
 - o quarto, a um erro manifesto de apreciação e à violação do artigo 3.º, ponto 1, alínea a), i), e ponto 2, do regulamento de base, que afetam a conclusão da Comissão relativa à existência de uma subvenção sob a forma de transferência direta de fundos;
 - o quinto, à violação do artigo 7.º do regulamento de base e a um erro manifesto de apreciação cometidos pela Comissão no cálculo do montante da vantagem conferida pelo regime do Fundo para as plantações de óleo de palma;
 - o sexto, à violação do artigo 8.º, n.ºs 1 e 8, do regulamento de base, na determinação da existência de uma ameaça de prejuízo importante;
 - o sétimo, à violação dos direitos de defesa das recorrentes.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do regulamento de base, na determinação da subcotação

- 22 O primeiro fundamento divide-se em duas partes, que são contestadas pela Comissão, apoiada pelo EBB.

Quanto à primeira parte do primeiro fundamento, relativa à não tomada em conta de todos os dados pertinentes na determinação da subcotação

- 23 No âmbito da primeira parte, as recorrentes sustentam que a Comissão violou o artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do regulamento de base, uma vez que o cálculo da subcotação não se baseia em elementos de prova positivos e não decorre de um exame objetivo. Mais precisamente, no âmbito da sua primeira alegação, sustentam que o primeiro método utilizado pela Comissão para efeitos do cálculo da subcotação dos preços não teve em conta o facto de não poder existir concorrência direta entre o EMP importado da Indonésia e o EMP produzido na União, sendo o primeiro utilizado como um input para produzir uma mistura de *biodiesel* e o segundo diretamente misturado com *diesel* mineral. No âmbito da sua segunda alegação, as recorrentes sustentam que o segundo método, que consiste em comparar as importações de EMP proveniente da Indonésia com as vendas de EMP produzido na União e o *biodiesel* com um CFPP de 0 °C (a seguir «EMAG 0») produzido na União, também não tem em conta o facto de o *biodiesel* indonésio ser um input para produzir EMAG 0 e de não poder ser utilizado em certas regiões frias da União por causa do seu nível elevado de CFPP. No âmbito da sua terceira alegação, as recorrentes sustentam

que o terceiro método, que consiste em comparar todas as importações de *biodiesel* provenientes da Indonésia com todas as vendas de *biodiesel* na União sem ajustamento do preço, não tem em conta as diferenças de preços dos tipos de *biodiesel* em função do seu nível de CFPP.

- 24 A título preliminar, há que recordar que, segundo a jurisprudência, no domínio da política comercial comum, mais particularmente em matéria de medidas de defesa comercial, as instituições da União dispõem de um amplo poder de apreciação em razão da complexidade das situações económicas e políticas que devem examinar (Acórdão de 18 de outubro de 2018, Gul Ahmed Textile Mills/Conselho, C-100/17 P, EU:C:2018:842, n.º 63 e jurisprudência referida).
- 25 Este amplo poder de apreciação incide, nomeadamente, sobre a determinação da existência de um prejuízo causado à indústria da União no âmbito de um processo antissubvenções. A fiscalização jurisdicional de tal apreciação deve, assim, limitar-se à verificação do respeito das regras processuais, da exatidão material dos factos considerados, da inexistência de erro manifesto de apreciação desses factos ou da inexistência de desvio de poder (v., por analogia, Acórdão de 10 de setembro de 2015, Bricmate, C-569/13, EU:C:2015:572, n.º 46, e de 19 de maio de 2021, China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products e o./Comissão, T-254/18, pendente de recurso, EU:T:2021:278, n.º 149 e jurisprudência referida). Este é, nomeadamente, o caso no que respeita à determinação dos fatores causadores de prejuízo à indústria da União no contexto de um inquérito antissubvenções (v., por analogia, Acórdão de 10 de setembro de 2015, Bricmate, C-569/13, EU:C:2015:572, n.º 46 e jurisprudência referida).
- 26 A fiscalização, pelo Tribunal Geral, dos elementos de prova em que as instituições da União baseiam as suas conclusões não constitui uma nova apreciação dos factos que substitui a dessas instituições. Essa fiscalização não se sobrepõe ao amplo poder de apreciação das referidas instituições no domínio da política comercial, antes se limita a referir se esses elementos são suscetíveis de sustentar as conclusões a que chegaram as instituições. Por conseguinte, cabe ao Tribunal Geral não só verificar a exatidão material dos elementos de prova invocados, a sua fiabilidade e a sua coerência, mas também fiscalizar se estes elementos constituem a totalidade dos dados pertinentes que devem ser tomados em consideração para apreciar uma situação complexa e se são suscetíveis de fundamentar as conclusões que deles se retiram (Acórdão de 18 de outubro de 2018, Gul Ahmed Textile Mills/Conselho, C-100/17 P, EU:C:2018:842, n.º 64).
- 27 Por outro lado, há que recordar que, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 1, do regulamento de base, a determinação da existência de prejuízo da indústria da União deve basear-se em elementos de prova positivos e incluir um exame objetivo, por um lado, do volume das importações objeto de subvenções e do seu efeito nos preços dos produtos similares no mercado da União, e, por outro, da repercussão dessas importações na referida indústria. No que respeita mais particularmente ao efeito das importações objeto de subvenções nos preços, o artigo 8.º, n.º 2, do regulamento de base prevê a obrigação de apreciar se houve uma subcotação importante dos preços provocada por estas importações em relação aos preços de um produto similar da indústria da União ou se, em alternativa, essas importações tiveram como efeito depreciar significativamente os preços ou impedir aumentos significativos de preços que, de outro modo, teriam ocorrido (Acórdão de 10 de abril de 2019, Jindal Saw e Jindal Saw Italia/Comissão, T-300/16, EU:T:2019:235, n.ºs 236 e 237).
- 28 O regulamento de base não contém uma definição do conceito de subcotação do preço e não prevê nenhum método para o cálculo deste último (Acórdão de 10 de abril de 2019, Jindal Saw e Jindal Saw Italia/Comissão, T-300/16, EU:T:2019:235, n.º 238). O método seguido para determinar uma eventual subcotação dos preços deve, em princípio, operar a nível do «produto similar», na

ação do artigo 2.º, alínea c), do regulamento de base, mesmo que este possa ser composto por diferentes tipos de produtos (v., por analogia, Acórdão de 20 de janeiro de 2022, Comissão/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2022:38, n.ºs 73 e 74 e jurisprudência referida, e Conclusões do advogado-geral G. Pitruzzella no processo Comissão/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2021:533, n.º 64, seguidas pelo Tribunal de Justiça nesse processo).

- 29 O cálculo da subcotação do preço das importações em causa é realizado, em conformidade com o artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do regulamento de base, para efeitos da determinação da existência de um prejuízo sofrido pela indústria da União devido a estas importações e é utilizado, mais amplamente, para avaliar este prejuízo e determinar a margem de prejuízo, designadamente, o nível de eliminação do referido prejuízo. A obrigação de proceder a uma apreciação objetiva do impacto das importações objeto de subvenções, inscrita no referido artigo 8.º, n.º 1, exige que se proceda a uma comparação equitativa entre o preço do produto em causa e o preço do produto similar da referida indústria nas vendas efetuadas no território da União (Acórdão de 10 de abril de 2019, Jindal Saw e Jindal Saw Italia/Comissão, T-300/16, EU:T:2019:235, n.º 239).
- 30 Sistemáticamente, no âmbito da determinação da subcotação, as instituições procedem a uma comparação dos preços da União com os preços ajustados das importações, de modo que obtenham uma margem de subcotação expressa sob a forma de percentagem (v., por analogia, Acórdão de 25 de outubro de 2011, Transnational Company «Kazchrome» e ENRC Marketing/Conselho, T-192/08, EU:T:2011:619, n.º 65).
- 31 Neste contexto, cabe salientar que a análise da subcotação dos preços implica a apreciação de situações económicas complexas e que o amplo poder de apreciação de que dispõe a Comissão se estende, pelo menos às decisões relativas à escolha do método de análise, aos dados e às provas a recolher, ao método de cálculo a utilizar para determinar a margem de subcotação e à interpretação e à avaliação dos dados recolhidos (v., por analogia, Acórdão de 20 de janeiro de 2022, Comissão/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2022:38, n.ºs 78 e 107, e Conclusões do advogado-geral G. Pitruzzella no processo Comissão/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2021:533, n.ºs 27 a 30, seguidas pelo Tribunal de Justiça nesse processo).
- 32 É à luz destas considerações que há que examinar a primeira parte do primeiro fundamento.

– *Quanto ao primeiro método de cálculo*

- 33 Nos termos do considerando 234 do regulamento impugnado, o primeiro método de cálculo da subcotação dos preços «comparou as importações de EMP da Indonésia com as vendas de EMP produzido na União Europeia», «[a]s margens de subcotação [variam] entre 6,0 % e 11,6 %». O considerando 235 do regulamento impugnado precisa que «a comparação exata foi efetuada entre EMP com uma [CFPP] de +13 da Indonésia e EMP com uma CFPP +10 da indústria da União», que «[o] EMP vendido a CFPP +10 não foi misturado para atingir essa CFPP», «tendo sido adicionado ao *biodiesel* um aditivo de custo inferior a 1 [euro] por tonelada, ou seja, apenas cerca de 0,1 % do custo de produção» e que «[a] Comissão não considera necessário fazer um ajustamento para este aditivo, uma vez que não teria qualquer impacto nos cálculos».
- 34 Segundo o considerando 293 do regulamento provisório, esta comparação abrangia cerca de 20 % de todas as vendas dos produtores da União incluídos na amostra.

- 35 Resulta do considerando 292 do regulamento provisório que esta comparação tem por objeto o mesmo produto do lado das importações provenientes da Indonésia e da indústria da União, a saber, o *biodiesel* produzido a partir de óleo de palma puro. Este ponto não é contestado pelas recorrentes.
- 36 A Comissão precisou igualmente, no considerando 242 do regulamento impugnado, que não tinha encontrado nenhuma diferença de preço entre esses produtos. Além disso, salientou, no mesmo considerando, que as cotações de EMP puro não faziam nenhuma referência à CFPP real do produto, mas apenas ao EMP. Dado que as recorrentes não apresentaram nenhum elemento suscetível de infirmar estas conclusões, a Comissão deduziu daí, com razão, que todos os EMP eram vendidos a preços semelhantes independentemente da CFPP exata. No que respeita à relação de concorrência entre os dois produtos, o regulamento impugnado indica, no considerando 228, que uma análise das vendas dos produtores da União incluídos na amostra mostra claramente que há vendas significativas de EMP puro diretamente às refinarias de *diesel* mineral, que estarão em concorrência direta com as importações de EMP puro provenientes da Indonésia. O facto de, segundo o considerando 290 do regulamento provisório, o EMP puro não ser, «por norma», misturado sozinho com *diesel* mineral, mas sim com outros tipos de *biodiesel* com um CFPP mais baixo, para produzir uma mistura a CFPP +5 ou CFPP 0, que depois é misturada com *diesel* mineral, não é suscetível de excluir que esse produto seja vendido diretamente às refinarias de *diesel* mineral.
- 37 O argumento das recorrentes segundo o qual o EMP importado é utilizado como um input para produzir uma mistura de *biodiesel* ao passo que o EMP produzido na União é diretamente misturado com *diesel* mineral e que, por conseguinte, não pode existir concorrência direta entre os dois não é sustentado por elementos de prova e parece basear-se numa leitura errada do regulamento impugnado.
- 38 Com efeito, o facto de o considerando 253 do regulamento impugnado mencionar que o EMP produzido na União foi vendido diretamente às empresas petrolíferas não significa que o EMP importado não o seja. Pelo contrário, esta hipótese é expressamente mencionada no considerando 228 do regulamento impugnado, no qual a Comissão explicou a existência de uma concorrência direta entre os dois produtos, ao precisar que «[u]ma análise das vendas dos produtores da União incluídos na amostra mostra[va] que [existiam] vendas significativas de EMP puro diretamente às refinarias de *diesel* mineral, que [estavam] em concorrência direta com as importações de EMP puro provenientes da Indonésia». Como acertadamente salienta a Comissão, o considerando 254 do referido regulamento afirma simplesmente que «[a] Comissão não contesta que o EMP também é importado para a União para ser misturado com outros tipos de *biodiesel*».
- 39 Por conseguinte, as recorrentes não apresentam elementos suficientes para retirar plausibilidade à apreciação dos factos que figura no regulamento provisório e sufragada no regulamento impugnado. Ora, essa prova é exigida para determinar que uma instituição da União cometeu um erro manifesto de apreciação suscetível de justificar a anulação de um ato (v. Acórdão do Tribunal Geral de 11 de setembro de 2014, *Gold East Paper e Gold Huasheng Paper/Conselho*, T-444/11, EU:T:2014:773, n.º 62 e jurisprudência referida).

40 Decorre do que precede que a Comissão teve em conta, com o primeiro método de cálculo, o tipo e as propriedades físicas dos produtos a comparar, bem como as suas utilizações e a sua relação de concorrência. Procedeu, assim, a uma comparação equitativa entre o preço do produto em causa e o preço do produto similar da indústria da União nas vendas efetuadas no território da União, como exigido pela jurisprudência referida no n.º 29, *supra*.

41 Por conseguinte, os argumentos das recorrentes relativos ao primeiro método de cálculo devem ser rejeitados.

– *Quanto ao segundo método de cálculo*

42 Nos termos do considerando 245 do regulamento impugnado, o segundo método de cálculo da subcotação dos preços «alargou a quantidade de *biodiesel* produzido na União que foi comparada com as importações provenientes da Indonésia, incluindo as vendas de *biodiesel* EMAG 0 pelos produtores da União incluídos na amostra na comparação».

43 Os considerandos 246 a 248 do regulamento impugnado especificam que:

«(246) Para comparar as vendas da União de EMAG 0 com as importações a nível nacional de EMP da Indonésia, o preço das vendas na União de EMAG 0 foi ajustado e consequentemente reduzido para o nível de preços das vendas na União de EMP, a fim de ter em conta o valor de mercado das diferenças nas propriedades físicas.

(247) Para clarificar o cálculo, a pedido das partes que apresentaram observações, o preço da redução acima foi da ordem de 100 a 130 euros por tonelada. Além disso, para clarificar o cálculo, 55 % de todas as vendas da indústria da União abrangidas por esta comparação incluem tanto EMP como EMAG 0.

(248) A margem de subcotação a nível nacional apurada através deste método foi de 7,4 %.»

44 Resulta da leitura do regulamento impugnado que a Comissão alargou o âmbito da comparação efetuada no primeiro método de cálculo para incluir, do lado das vendas da indústria na União, tanto o EMP como o EMAG 0. Para o efeito, os preços do EMAG 0 foram ajustados em baixa, ao nível do preço de venda do EMP, para ter em conta o valor de mercado das diferenças nas propriedades físicas.

45 As recorrentes acusam a Comissão de não ter em conta o facto de o *biodiesel* indonésio ser um input para produzir *biodiesel* de CFPP de 0 °C e de este poder ser utilizado em determinadas regiões frias da União devido ao seu nível elevado de CFPP. Em apoio das suas alegações, invocam relatórios do painel da OMC e, nomeadamente, o relatório do painel «UE-*biodiesel* (Indonésia)» que assinalou, no n.º 7.158, «a complexidade nas relações de concorrência entre o EMP e o *biodiesel* misturado com uma CFPP de 0 graus, uma vez que o EMP indonésio é um input para o *biodiesel* misturado, incluindo o *biodiesel* misturado com uma CFPP de 0 graus».

46 A este respeito, cabe recordar que, segundo jurisprudência, as interpretações do Acordo sobre as Subvenções e as Medidas de Compensação constante do anexo 1 A do acordo que institui a OMC (JO 1994, L 336, p. 156; a seguir «acordo SMC»), adotadas por esse órgão, não são suscetíveis de vincular o Tribunal Geral na sua apreciação da validade do regulamento impugnado (v., neste sentido e por analogia, Acórdãos de 1 de março de 2005, Van Parys, C-377/02, EU:C:2005:121, n.º 54, e de 10 de abril de 2019, Jindal Saw e Jindal Saw Italia/Comissão, T-300/16,

EU:T:2019:235, n.º 103, e de 19 de maio de 2021, China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products e o./Comissão, T-254/18, pendente de recurso, EU:T:2021:278, n.º 419).

- 47 Todavia, o Tribunal de Justiça sublinha igualmente que o princípio do direito internacional geral do respeito das obrigações contratuais (*pacta sunt servanda*), consagrado no artigo 26.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969, implica que o juiz da União deve, para efeitos de interpretação e de aplicação do acordo SMC, ter em conta a interpretação das diferentes disposições desse acordo que o Órgão de Resolução de Litígios da OMC adotou (v., por analogia, Acórdão de 20 de janeiro de 2022, Comissão/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2022:38, n.º 32, e Conclusões do advogado-geral G. Pitruzzella no processo Comissão/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2021:533, n.º 24, seguidas pelo Tribunal de Justiça nesse processo). Assim, nada se opõe a que o Tribunal Geral lhes faça referência, uma vez que se trata de proceder à interpretação das disposições do regulamento de base que correspondem às disposições do acordo SMC (Acórdão de 10 de abril de 2019, Jindal Saw e Jindal Saw Italia/Comissão, T-300/16, EU:T:2019:235, n.º 103).
- 48 Em todo o caso, antes de mais, a Comissão sublinhou, com razão, nos considerandos 251 e 252 do regulamento impugnado, a alteração na estrutura da indústria da União que, atualmente, produz também EMP. A situação do mercado foi, assim, alterada relativamente à que tinha fundamentado a análise, exposta no n.º 45, *supra*, que figura no relatório do painel «UE-*biodiesel* (Indonésia)».
- 49 Em seguida, e contrariamente às alegações das recorrentes, resulta do considerando 246 do regulamento impugnado que a Comissão para proceder à comparação, teve efetivamente em conta o valor de mercado das diferenças nas propriedades físicas quando ajustou o preço de venda na União de EMAG 0. Além disso, as recorrentes não põem em causa o ajustamento do preço de EMAG 0 feito pela Comissão. Pelo contrário, utilizam esse ajustamento como ponto de partida para propor o seu próprio cálculo para a subcotação dos preços para todas as vendas de *biodiesel* na União.
- 50 Por último, a Comissão constatou igualmente, no considerando 254 do regulamento impugnado, que o EMP indonésio importado era utilizado como «input» e era misturado com outros tipos de *biodiesel* para fabricar, por exemplo, EMAG 0, e acrescentou que «a quantidade de EMP importado [era] determinada pelo preço [dessas] importações, bem como pelas suas propriedades físicas, pelo que o preço do EMP importado exerc[ia] igualmente uma pressão sobre os preços das misturas». A Comissão acrescentou que «[o] EMP faz[ia] parte dos tipos de *biodiesel* mais baratos que [podiam] ser utilizados em misturas como EMAG 0 e EMAG +5, adequadas para a utilização numa parte significativa do mercado da União ao longo do ano», e que, «[a]s importações de EMP concorr[iam] portanto diretamente com outros tipos de *biodiesel* produzidos na UE, que, de outro modo, seriam misturados em maiores quantidades para obter o mesmo resultado da mistura». Além disso, no considerando 297 do regulamento provisório, a Comissão explicou que o EMAG 0 incluía frequentemente, uma percentagem de EMP até 20 %.
- 51 Verifica-se, assim, que a Comissão teve devidamente em conta na sua análise tanto a utilização dos produtos como as suas relações concorrenciais.
- 52 Portanto, as recorrentes não demonstram que a subcotação dos preços resultante do segundo método é manifestamente errada.

– Quanto ao terceiro método de cálculo

- 53 Nos termos do considerando 256 do regulamento impugnado, o terceiro método de cálculo da subcotação dos preços «comparou as importações de *biodiesel* da Indonésia à escala nacional com as vendas de *biodiesel* dos produtores da União incluídos na amostra», «[a] margem de subcotação a nível nacional apurada através deste método foi de 17,1 %».
- 54 A Comissão precisou, no considerando 270 do regulamento impugnado, que esse cálculo era a comparação entre o EMP indonésio de CFPP 13 e todas vendas da produção própria da indústria da União, que também incluía EMP, e que, não tinha sido apresentada qualquer alegação fundamentada e quantificada no sentido desse ajustamento.
- 55 As recorrentes sustentam que este método de cálculo ignora totalmente a diferença em termos de nível de CFPP entre o *biodiesel* indonésio e o *biodiesel* vendido pelos produtores da União e sublinham a importância, para o Órgão de Recurso e para o painel da OMC, de proceder aos ajustamentos necessários para garantir uma comparação válida dos preços.
- 56 A este respeito, importa recordar que, em conformidade com a jurisprudência referida nos n.ºs 46 e 47, *supra*, as interpretações do acordo SMC, adotadas por esses órgãos, não são suscetíveis de vincular o Tribunal Geral na sua apreciação da validade do regulamento impugnado, ainda que o juiz da União deva tê-las em conta.
- 57 De resto, o painel da OMC indicou que «os preços comparados [deviam] corresponder a produtos e a transações que [fossem] comparáveis se se [pretendesse] que fornecessem uma indicação fiável da existência e da amplitude de uma subcotação nas importações objeto de *dumping* ou subvencionadas em relação ao preço do produto similar nacional, na qual [podia] seguidamente basear-se para avaliar o nexo de causalidade entre as importações visadas e o prejuízo causado ao ramo de produção nacional». Acrescentou que «[o] poder discricionário da autoridade [tinha sido] por outro lado limitado pela obrigação geral [...] segundo a qual a determinação da existência de um prejuízo “assentava em elementos de prova positivos e implicava um exame objetivo”» e que «[u]ma comparação de preços que não [eram] comparáveis não satisfaria, na nossa opinião, o requisito que obriga a autoridade responsável pelo inquérito a proceder a um “exame objetivo” de “elementos de prova positivos”». O painel sublinha que vários fatores determinam o preço de venda numa determinada transação e que, conseqüentemente, a comparabilidade dos preços deve ser assegurada no que respeita às diversas características dos produtos e transações comparadas. Assim, um fator fundamental que determina o preço reside nas características físicas do produto e no caso de a autoridade responsável pelo inquérito «proceder a uma comparação dos preços com base num “pacote” de produtos ou de transações de venda, a autoridade deve assegurar-se de que os grupos de produtos ou transações comparados que constituem os dois termos da equação são suficientemente similares para que se possa razoavelmente afirmar que qualquer diferença de preço resulta de uma “subcotação do preço” e não simplesmente de diferenças na composição dos dois pacotes comparados», precisando-se que, «[e]m caso de divergência, a autoridade deve proceder a ajustamentos a fim de ter em conta e corrigir as diferenças pertinentes nas características físicas ou outras do produto» [relatório do painel da OMC intitulado «China—Medidas *antidumping* e de compensação relativas aos produtos à base de carne de frango provenientes dos Estados Unidos», de 2 de agosto de 2013 (WT/DS 425/R, pontos 7.475, 7.476, 7.480 e 7.483)].

- 58 É pacífico que a Comissão não procedeu a ajustamentos no terceiro método de cálculo da subcotação. Por conseguinte, há que examinar se a comparação entre o preço do produto em causa e o preço do produto similar da indústria da União é equitativa na aceção da jurisprudência referida no n.º 29, *supra*, e se a Comissão não ultrapassou os limites do seu poder de apreciação na análise da subcotação dos preços que implica a apreciação de situações económicas complexas segundo a jurisprudência referida no n.º 31, *supra*.
- 59 A este respeito, há que salientar que a Comissão precisou, na sua contestação, que o produto similar da indústria da União tomado em consideração para essa comparação tinha um nível de CFPP que variava entre -20 °C e 10 °C. Considera que entre o preço e a CFPP, não existe uma correlação segundo a qual um diferencial de graus implica uma alteração do preço em euros por tonelada. Embora a Comissão tenha podido calcular o valor de mercado das diferenças nas propriedades físicas entre as vendas de EMAG 0 na União e as importações de EMP da Indonésia e ajustar o preço das vendas de EMAG 0 na União em consequência, sustenta não ter encontrado uma abordagem razoável para proceder a outros ajustamentos no que respeita a outros tipos de *biodiesel*, por exemplo, entre o *biodiesel* à base de EMP e o *biodiesel* com um CFPP de -14 °C.
- 60 É pacífico entre as partes que, durante os meses de verão e nas regiões mais quentes, podem ser vendidos tipos de *biodiesel* a níveis superiores de CFPP, ao passo que, durante os meses de inverno e nas regiões mais frias, é necessário que os vários tipos de *biodiesel* tenham um nível de CFPP inferior. Por conseguinte, a quantidade de EMP utilizado numa mistura depende da estação do ano e da localização na Europa.
- 61 Assim, a Comissão observou uma grande complexidade do mercado do *biodiesel*. Não partilha da análise das recorrentes segundo a qual o nível de CFPP tem, em todos os casos, impacto nos preços. Com efeito, o nível de CFPP tem impacto nos preços quando, em função da época e da localização geográfica, podem estar em concorrência diferentes níveis de CFPP nesse mercado. Por exemplo, o *biodiesel* com uma CFPP 13 °C estaria em concorrência com o *biodiesel* com uma CFPP 10 °C durante todo o ano em várias regiões do sul da Europa. No entanto, essa concorrência não se traduz automaticamente numa diferença de preços. Assim, a Comissão sublinha que as vendas da União de EMP com uma CFPP 10 °C puderam ser comparadas com as importações de EMP indonésio com uma CFPP 13 °C sem que tenha sido necessário um ajustamento para ter em conta eventuais diferenças relativas ao nível de CFPP. Em contrapartida, em certas condições climáticas, por exemplo, no inverno, no norte da Europa, o *biodiesel* com uma CFPP 13 °C não está em concorrência com o *biodiesel* com uma CFPP -10 °C, independentemente de qualquer diferença de preço, dado que o *biodiesel* com uma CFPP 13 °C não pode ser utilizado nessas condições inverniais. A Comissão deduz daí que, embora se tenha considerado necessário um ajustamento do preço com base no valor de mercado observado para o EMAG 0, que é o produto mais vendido pelos produtores da União, o mesmo não acontece relativamente a outros tipos de *biodiesel* com baixos níveis de CFPP que não estão forçosamente em concorrência direta, do ponto de vista dos preços, com os tipos de *biodiesel* que apresentam níveis mais elevados de CFPP.
- 62 Resulta das explicações fornecidas pela Comissão que a decisão de não proceder a ajustamentos dos preços, no terceiro método de cálculo, se baseou em elementos objetivos, a saber, a complexidade das relações concorrenciais entre os tipos de *biodiesel* com diferentes níveis de CFPP, a diferença nas condições de mercado para os tipos de *biodiesel* com diferentes níveis de CFPP e a inexistência de correlação direta entre o nível de CFPP e o preço. Estes elementos são suscetíveis de fundamentar de forma plausível as conclusões da Comissão que, no caso em apreço, não ultrapassou a sua ampla margem de apreciação para definir o método preciso para analisar a subcotação dos preços.

- 63 Neste contexto, as recorrentes não demonstraram que o ajustamento solicitado era necessário para que sejam comparáveis o preço do produto em causa e o preço do produto similar da indústria da União, como exigido pela jurisprudência (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 16 de fevereiro de 2012, Conselho e Comissão/Interpipe Niko Tube e Interpipe NTRP, C-191/09 P e C-200/09 P, EU:C:2012:78, n.º 58).
- 64 Esta conclusão não pode ser posta em causa pelo cálculo da subcotação dos preços alternativo proposto pelas recorrentes na réplica. Baseando-se nas informações fornecidas pela Comissão na sua contestação, as recorrentes propõem um cálculo da subcotação que, aplicando um rácio de 10 ou de 13 euros por tonelada (ou seja, a mesma diferença por unidade que a constatada pela Comissão entre os preços do *biodiesel* com uma CFPP de 0 °C e os do *biodiesel* com uma CFPP de 10 °C) para ter em conta cada grau de diferença de CFPP, conduz a uma subcotação média de apenas 0,27 %.
- 65 Não se pode deixar de observar, como as recorrentes reconheceram na audiência, que este método de cálculo se baseia na presunção de que o ajustamento do preço entre o produto com uma CFPP de 0 °C e o produto com uma CFPP de 10 °C adotado pela Comissão no segundo método de cálculo pode servir de base para proceder a ajustamentos para cada grau de diferença de CFPP. Ora, como sublinha corretamente a Comissão na tréplica, as recorrentes não explicam com que base a diferença entre o CFPP de 0 °C e o CFPP de 10 °C dividida por dez seria representativa de qualquer diferença de preço por grau. Com efeito, tal presunção não pode ser aceite para níveis de CFPP que variam entre os - 20 °C e os 10 °C incluídos no cálculo proposto pelas recorrentes sem que estas deem explicações quanto à pertinência da respetiva abordagem.
- 66 As recorrentes alegam igualmente, em primeiro lugar, que tinham sido propostos à Comissão pedidos fundamentados de ajustamento e, em segundo lugar, que se elas não tinham apresentado outros cálculos, isso devia-se ao facto de a Comissão não lhes ter fornecido as informações necessárias para esse efeito. Todavia, as recorrentes não invocam uma violação dos seus direitos de defesa nos seus articulados resultante dessa falta de informação.
- 67 A este respeito, há que salientar que, no que respeita ao primeiro ponto suscitado pelas recorrentes, resulta dos documentos que invocam que a sua proposta de ajustamento, tal como a do Governo da Indonésia, diziam respeito ao primeiro método de cálculo da subcotação e à comparação entre o EMP com um CFPP de 13 °C e o EMP com uma CFPP de 10 °C. Assim, estas propostas não diziam respeito ao terceiro método de cálculo e as recorrentes não explicam de que modo seriam pertinentes neste contexto.
- 68 No que se refere ao segundo ponto suscitado pelas recorrentes, é pacífico entre as partes que, apesar dos pedidos das recorrentes, durante o inquérito a Comissão não tinha divulgado os intervalos das vendas da indústria da União em função do nível de CFPP.
- 69 A este respeito, há que salientar que o regulamento provisório já fornecia informações relativas às vendas da indústria da União em função da CFPP. Assim, segundo os considerandos 295 e 296 do regulamento provisório e o considerando 247 do regulamento impugnado, 20 % das vendas da União têm uma CFPP de 10 °C e 35 % das vendas da União têm uma CFPP de 0 °C (o total do segundo método, ou seja, 55 %, menos a percentagem correspondente ao EMP com uma CFPP de 10 °C, ou seja, 20 %). Esta informação já revelava que as vendas da União diferentes das relativas ao CFPP de 10 °C e ao CFPP de 0 °C eram de cerca de 45 %. Por outro lado, as explicações fornecidas no considerando 247 do regulamento impugnado e no considerando 295 do regulamento provisório permitem deduzir que grande parte desses 45 % são relativos ao CFPP negativo, como

aliás referem as recorrentes na petição. As recorrentes dispunham assim de informações que lhes permitiam compreender os cálculos da Comissão e apresentar, nesta base, alternativas a esses cálculos. Por conseguinte, o seu argumento deve ser rejeitado.

- 70 Admitindo que a crítica das recorrentes relativa ao terceiro método seja acolhida, pelo facto de a Comissão erradamente não ter procedido aos ajustamentos que implicam as diferenças entre os produtos, a constatação pela Comissão da existência de uma subcotação, como evidenciada pelos primeiro e segundo métodos, cujos resultados não foram postos em causa, continua fundada. Tendo em conta as considerações precedentes, há, em todo o caso, rejeitar os argumentos das recorrentes e, portanto, a totalidade da primeira parte do primeiro fundamento.

Quanto à segunda parte do primeiro fundamento, relativa à falta de determinação da subcotação dos preços para o produto da indústria da União no seu conjunto e ao facto de ter considerado erradamente a existência de uma pressão sobre os preços

- 71 No âmbito da segunda parte, que contém duas alegações, as recorrentes sustentam, no âmbito da sua primeira alegação, que a Comissão não demonstrou a subcotação dos preços para o produto da indústria da União no seu conjunto. No âmbito da sua segunda alegação, sustentam que as importações de *biodiesel* provenientes da Indonésia não exercem pressão sobre os preços de mercado da União.

– Quanto à determinação da subcotação dos preços para o produto no seu conjunto

- 72 Importa salientar que decorre do artigo 1.º do regulamento de base, com a epígrafe «Princípios» e que visa, no seu n.º 1, «[quaisquer] [...] produtos cuja introdução em livre prática na União cause prejuízo», que o inquérito antissubvenções diz respeito a um produto específico. Este «produto considerado» é definido pelas instituições da União no momento da abertura desse inquérito. Assim, o artigo 2.º, alínea c), do referido regulamento define o «produto similar» como um produto idêntico, ou seja, análogo em todos os aspetos ao produto considerado ou, na falta desse produto, um outro produto que, embora não sendo análogo em todos os aspetos, tenha características muito semelhantes às do produto considerado.
- 73 O efeito das importações objeto de subvenções nos preços dos produtos similares no mercado da União, necessário para a determinação do prejuízo nos termos do artigo 8.º, n.º 1, alínea a), do regulamento de base, é determinado com base no «produto considerado». Para determinar este efeito, deve-se verificar, nos termos do artigo 8.º, n.º 2, desse regulamento, nomeadamente, «se houve uma subcotação importante dos preços provocada pelas importações subvencionadas em relação aos preços de um produto similar da indústria da União».
- 74 É com base na definição de «produto considerado» para o qual remete o conceito de «produto similar», tal como proposto pelas instituições da União no momento do início do inquérito, que é calculada a subcotação dos preços (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 5 de abril de 2017, *Changshu City Standard Parts Factory e Ningbo Jinding Fastener/Conselho*, C-376/15 P e C-377/15 P, EU:C:2017:269, n.º 57).
- 75 Segundo jurisprudência, o regulamento de base não impõe em si que o conceito de «produto considerado» designe necessariamente a um produto considerado como um todo homogéneo e composto por produtos similares (v., por analogia, Acórdão de 17 de março de 2016, *Portmeirion Group*, C-232/14, EU:C:2016:180, n.º 42). A definição do «produto considerado», no momento da

abertura do inquérito, não proíbe as instituições da União de subdividir esse produto em tipos ou em modelos de produtos distintos e de se basearem em comparações entre o preço das importações, modelo por modelo ou tipo por tipo (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 5 de abril de 2017, *Changshu City Standard Parts Factory e Ningbo Jinding Fastener/Conselho*, C-376/15 P e C-377/15 P, EU:C:2017:269, n.º 59).

- 76 As recorrentes sustentam que uma obrigação da Comissão de determinar a subcotação para o «produto considerado» no seu conjunto se pode basear numa aplicação por analogia dos ensinamentos retirados do Acórdão de 5 de abril de 2017, *Changshu City Standard Parts Factory e Ningbo Jinding Fastener/Conselho* (C-376/15 P e C-377/15 P, EU:C:2017:269, n.º 60).
- 77 Contudo, os ensinamentos retirados do Acórdão de 5 de abril de 2017, *Changshu City Standard Parts Factory e Ningbo Jinding Fastener/Conselho* (C-376/15 P e C-377/15 P, EU:C:2017:269), relativo à interpretação do artigo 2.º, n.º 11, do Regulamento (UE) 2016/1036 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativo à defesa contra as importações objeto de *dumping* dos países não membros da União Europeia (JO 2016, L 176, p. 21), não são transponíveis para a análise da incidência sobre os preços da indústria na União das importações objeto de *dumping*, análise prevista no artigo 3.º, n.ºs 2 e 3, desse regulamento, cujo equivalente no regulamento de base em matéria de antissubvenções é o artigo 8.º, n.ºs 1 e 2. Com efeito, há que salientar uma diferença fundamental entre a determinação da margem de *dumping* e a análise, para efeitos da determinação de um prejuízo, da repercussão das importações objeto de *dumping* nos preços da indústria da União, relativa ao facto de essa análise não implicar uma comparação de vendas de uma mesma empresa, como é o caso da determinação da margem de *dumping* calculada com base nos dados do produtor-exportador em causa, mas sim de várias empresas, a saber, os produtores-exportadores da amostra e as empresas que fazem parte da indústria da União incluídas na amostra (Acórdão de 20 de janeiro de 2022, *Comissão/Hubei Xinyegang Special Tube*, C-891/19 P, EU:C:2022:38, n.ºs 150 a 159, e Conclusões do advogado-geral G. Pitruzzella no processo *Comissão/Hubei Xinyegang Special Tube*, C-891/19 P, EU:C:2021:533, n.ºs 136 a 139, seguidas pelo Tribunal de Justiça nesse processo). A mesma conclusão é válida, *mutatis mutandis*, quando se trata de determinar a subcotação dos preços por força do regulamento de base em matéria de antissubvenções. Por conseguinte, os ensinamentos retirados do Acórdão de 5 de abril de 2017, *Changshu City Standard Parts Factory e Ningbo Jinding Fastener/Conselho* (C-376/15 P e C-377/15 P, EU:C:2017:269), não podem ser transpostos para o presente litígio.
- 78 No caso em apreço, o considerando 27 do regulamento impugnado remete para a definição do produto em causa para os considerandos 31 a 37 do regulamento provisório (v. n.ºs 9 a 11, *supra*).
- 79 As recorrentes alegam que, no âmbito do primeiro método de cálculo, a Comissão determinou a subcotação dos preços unicamente para 20 % do total das vendas dos produtores da União incluídos na amostra. Por outro lado, no âmbito do segundo método de cálculo, a análise da subcotação apresenta lacunas, uma vez que não toma em consideração a grande complexidade da relação concorrencial entre estes produtos, e só abrange 55 % do total das vendas dos produtores da União incluídos na amostra, ao passo que o terceiro método é desprovido de sentido. Tal abordagem permite situações em que a existência de uma subcotação para uma pequena percentagem das vendas da indústria da União é extrapolada para as restantes vendas da indústria da União.

- 80 Não se pode deixar de observar que esta argumentação das recorrentes parte do postulado de que o terceiro método de cálculo da subcotação dos preços que compara as importações de *biodiesel* provenientes da Indonésia com os de todas as vendas de *biodiesel* dos produtores da União incluídos na amostra é errado e que, no segundo método de cálculo que apresenta lacunas, a análise da subcotação cobre apenas 55 % do total das vendas dos produtores da União incluídos na amostra. Ora, os argumentos das recorrentes neste sentido foram rejeitados pelo raciocínio desenvolvido a título principal pelo Tribunal Geral no exame da primeira parte do primeiro fundamento. Com efeito, há que declarar que a Comissão calculou a subcotação dos preços inicialmente para 20 %, em seguida para 55 % e finalmente para todas as vendas dos produtores da União. Assim, como acertadamente salienta a Comissão, não foi feita nenhuma extrapolação a partir das constatações feitas com base em 20 % das vendas da União.
- 81 Como tal, esta alegação deve ser rejeitada. Admitindo que a Comissão se tenha baseado erradamente no terceiro método de cálculo da subcotação, a argumentação das recorrentes também não pode prosperar. Com efeito, a utilização de dois outros métodos permitiu à Comissão avaliar a importância da subcotação para 55 % das vendas dos produtores da União, ou seja, uma maioria das vendas, representativa da situação em todo o mercado. Uma vez que as recorrentes não puderam demonstrar que esta análise está manifestamente viciada, não podem validamente sustentar que o cálculo da subcotação é claramente errado na medida em que procede de uma extrapolação abusiva de dados demasiado parcelares ou que representam uma pequena percentagem das vendas.

– Quanto à pressão sobre os preços

- 82 As recorrentes sustentam que a Comissão considerou, erradamente, que as importações de *biodiesel* da Indonésia podiam ter exercido pressão sobre os preços, uma vez que o EMP representa apenas 20 % do *biodiesel* com um CFPP de 0 °C e entre 35 % e 45 % do *biodiesel* vendido no mercado da União tem um CFPP inferior a zero. Por outro lado, o quadro 2 do regulamento impugnado permite constatar que apenas 13 % da descida dos custos durante o período posterior ao inquérito foram repercutidos nos clientes, provando assim que as importações provenientes da Indonésia não exercem nenhuma pressão sobre os preços das vendas da União. A análise dos elementos incluídos no quadro 2 do regulamento impugnado e o quadro 11 do regulamento provisório mostra que a margem de lucro dos produtores da União passou de - 1,8 % para 0,4 %.
- 83 A título preliminar, importa salientar que o artigo 8.º, n.º 1, alínea a), do regulamento de base não exige que se aprecie o efeito de uma subcotação, enquanto tal, nos preços da União [v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 12 de dezembro de 2014, *Crown Equipment (Suzhou) e Crown Gabelstapler/Conselho*, T-643/11, EU:T:2014:1076, n.º 174 (não publicado)], mas o efeito mais global das importações subvencionadas nos preços dos produtos similares no mercado da União.
- 84 Em todo o caso, a Comissão, baseando-se nos elementos constantes do quadro 11 do regulamento provisório, reproduzido no seu considerando 325, observou, no considerando 328 do regulamento provisório, que uma subcotação de cerca de 10 % tinha exercido uma pressão descendente significativa sobre os preços, o que tinha tido como consequência que a indústria da União não tivesse podido beneficiar da descida dos custos de produção durante o período de inquérito, uma vez que teve de transferir integralmente esta descida dos custos para os seus clientes, a fim de evitar uma perda ainda maior de parte de mercado.

- 85 A este respeito, há que ter em conta os dados do quadro 2 reproduzido no considerando 325 do regulamento impugnado e do quadro 11 reproduzido no considerando 325 do regulamento provisório:

Indústria da União (antes, durante e após o período de inquérito)					
	2015	2016	2017	Período do inquérito	De outubro de 2018 a junho de 2019
Preço de venda unitário médio na União no mercado total (EUR/tonelada)	715	765	832	794	790
Custo unitário da produção (EUR/tonelada)	728	767	827	791	760

- 86 Resulta destes dados que, durante e após o período de inquérito, o preço de venda da União é superior aos custos de produção. Todavia, isso não exclui a existência de uma pressão sobre os preços pelas importações indonésias. Com efeito, resulta igualmente desses dados que, embora a descida dos custos de produção (de - 4,35 % entre 2017 e o período de inquérito) tenha permitido evitar uma perda em relação aos custos, os preços da indústria da União desceram mais (de 4,56 % entre 2017 e o período de inquérito), o que corrobora a conclusão da Comissão no considerando 399 do regulamento impugnado que a indústria da União não pôde beneficiar da diminuição dos custos durante o período de inquérito. Além disso, não se pode deixar de observar que os dados reproduzidos nos quadros mencionados no n.º 85, *supra*, dizem respeito a todas as vendas da União e não apenas a uma percentagem das suas vendas como alegam as recorrentes.
- 87 Assim, uma vez que estes dados são suscetíveis de fundamentar as conclusões da Comissão, há que considerar que, no caso em apreço, esta não cometeu um erro manifesto de apreciação na aceção da jurisprudência referida no n.º 25, *supra*.
- 88 Tendo em conta as considerações que antecedem, há que julgar improcedente esta alegação e, por conseguinte, o primeiro fundamento na íntegra.

Quanto ao segundo fundamento, relativo ao facto de o regulamento impugnado, na sua análise do nexa de causalidade, violar o artigo 8.º, n.º 5, do regulamento de base

- 89 No âmbito do segundo fundamento, as recorrentes sustentam que a Comissão baseou a sua análise do nexa de causalidade entre as importações que são alegadamente objeto de subvenção e o prejuízo causado à indústria da União numa conclusão errada relativa à subcotação. Assim, a violação do artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do regulamento de base, cometida pela Comissão na determinação da subcotação dos preços, implica a violação do artigo 8.º, n.º 5, do referido regulamento.
- 90 A este respeito, basta observar que o segundo fundamento se baseia na presunção de que o primeiro fundamento, relativo a uma violação do artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do regulamento de base quando do cálculo da subcotação dos preços, seria julgado procedente. Uma vez que este

fundamento foi julgado improcedente na íntegra, a Comissão não pode ser acusada de ter tido em conta a subcotação constatada no regulamento impugnado para avaliar os seus efeitos na indústria da União.

91 Por conseguinte, há que julgar improcedente o segundo fundamento.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo a um erro manifesto de apreciação cometido pela Comissão quando concluiu pela existência de uma subvenção sob a forma de fornecimento de OPB mediante uma remuneração inferior à adequada

92 O terceiro fundamento assenta em três partes, que são contestadas pela Comissão, apoiada pelo EBB.

Quanto à primeira parte do terceiro fundamento, relativa à violação do artigo 3.º, ponto 1, alínea a), iv), do regulamento de base e a um erro manifesto de apreciação na medida em que a Comissão concluiu que o Governo da Indonésia atribuiu aos fornecedores de OPB o fornecimento dos seus produtos mediante uma remuneração inferior à adequada, ou deu-lhes instruções nesse sentido.

93 No âmbito da primeira parte, as recorrentes sustentam que a Comissão concluiu erradamente que o Governo da Indonésia tinha atribuído aos fornecedores de OPB, o fornecimento dos seus produtos mediante uma remuneração inferior à adequada, ou dado instruções nesse sentido, em primeiro lugar, através de restrições à exportação e, em segundo lugar, através de uma «fixação de preços» transparente pela PTPN, uma produtora de OPB integralmente detida pelo Governo da Indonésia.

94 A título preliminar, há que recordar que o artigo 3.º do regulamento de base dispõe que se considera que existe uma subvenção se os requisitos estabelecidos nos seus n.ºs 1 e 2 estiverem preenchidos, nomeadamente, quando existe uma «contribuição financeira» dos poderes públicos do país de origem ou de exportação e, se deste modo for conferida uma «vantagem».

95 O amplo poder de apreciação de que dispõem as instituições da União no domínio das medidas de defesa comercial segundo a jurisprudência (v. número 24, *supra*) versa igualmente sobre a determinação da existência de uma contribuição financeira na aceção do artigo 3.º, ponto 1, do regulamento de base (v., neste sentido, Acórdão de 11 de outubro de 2012, Novatex/Conselho, T-556/10, não publicado, EU:T:2012:537, n.ºs 34 e 35).

96 Nos termos do artigo 3.º, ponto 1, alínea a), iv), do regulamento de base, considera-se que existe uma «contribuição financeira» quando os poderes públicos «atribuam a um organismo privado o exercício de uma ou mais funções dos tipos referidos nas subalíneas i), ii) e iii), que normalmente incumbiriam aos poderes públicos», ou lhe «deem instruções nesse sentido, e a prática observada não difira realmente das práticas normais dos poderes públicos».

97 Os conceitos de «atribuir» ou de «dar instruções» não são definidos no regulamento de base.

98 Segundo jurisprudência constante, o significado e o alcance dos termos para os quais o direito da União não fornece uma definição deve ser estabelecido de acordo com o seu significado habitual na linguagem corrente, tendo em conta o contexto em que são utilizados e os objetivos do regulamento do qual fazem parte (v., neste sentido, Acórdãos de 3 de setembro de 2014,

Deckmyn e Vrijheidsfonds, C-201/13, EU:C:2014:2132, n.º 19, e de 5 de abril de 2017, Changshu City Standard Parts Factory e Ningbo Jinding Fastener/Conselho, C-376/15 P e C-377/15 P, EU:C:2017:269, n.º 52).

- 99 A este respeito, há que salientar que o objetivo do artigo 3.º do regulamento de base é definir o conceito de «subvenção» passível de um direito de compensação.
- 100 Mais concretamente, o objetivo do artigo 3.º, ponto 1, alínea a), do regulamento de base é definir o conceito de «contribuição financeira» de modo que exclua do mesmo as medidas dos poderes públicos que não estão abrangidas por uma das categorias enumeradas nesta disposição. É nesta perspetiva que o artigo 3.º, ponto 1, alínea a), i) a iii), do regulamento de base enumera situações concretas que devem ser consideradas no sentido de que incluem uma contribuição financeira dos poderes públicos, designadamente, a transferência direta ou indireta de fundos, a renúncia de receitas públicas ou o fornecimento de bens ou serviços ou a aquisição de bens, ao passo que o artigo 3.º, ponto 1, alínea a), iv), do regulamento de base prevê, no seu segundo travessão, que o facto de os poderes públicos atribuírem a um organismo privado o exercício de uma ou mais funções dos tipos assim enumerados ou lhe dar instruções nesse sentido, equivale à concessão, por estes poderes públicos de uma contribuição financeira na aceção do artigo 3.º, ponto 1, alínea a), do regulamento de base (Acórdão de 10 de abril de 2019, Jindal Saw e Jindal Saw Italia/Comissão, T-300/16, EU:T:2019:235, n.º 106).
- 101 Neste contexto, o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), iv), segundo travessão, do regulamento de base é, em substância, uma disposição antievasão, que visa assegurar que os poderes públicos de países terceiros não possam evitar as regras relativas às subvenções mediante a adoção de medidas que, aparentemente, não estão incluídas *stricto sensu* no âmbito de aplicação do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), i) a iii), desse regulamento, mas têm, de facto, efeitos equivalentes (Acórdão de 10 de abril de 2019, Jindal Saw e Jindal Saw Italia/Comissão, T-300/16, EU:T:2019:235, n.º 107). Esta é igualmente a interpretação do Órgão de Recurso da OMC do artigo 1.1, alínea a), 1, iv), do acordo SMC, cujo conteúdo é semelhante ao do artigo 3.º, ponto 1, alínea a), iv), do regulamento de base [v. Relatório do Órgão de Recurso da OMC, intitulado «Estados Unidos — Inquérito em matéria de direitos de compensação sobre memórias dinâmicas de acesso aleatório (DRAM) provenientes da Coreia», adotado em 27 de junho de 2005 (WT/DS 296/AB/R, ponto 113)].
- 102 Segundo o seu sentido habitual na linguagem corrente, o termo «atribuir» significa «confiar uma função ou um serviço, cometer, delegar, encarregar». Assim, a jurisprudência interpretou este termo, para assegurar um efeito plenamente útil ao artigo 3.º, ponto 1, alínea a), iv), segundo travessão, do regulamento de base, no sentido de que designa «qualquer ação dos poderes públicos que, direta ou indiretamente, equivale a confiar a um organismo privado a responsabilidade de executar uma função do tipo das visadas no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), i) a iii), do referido regulamento» (Acórdão de 10 de abril de 2019, Jindal Saw e Jindal Saw Italia/Comissão, T-300/16, EU:T:2019:235, n.º 108) alínea a), i) a iii), do referido regulamento» (Acórdão de, Jindal Saw e Jindal Saw Italia/Comissão, n.º 108). Daqui resulta que o termo «dar instruções» que, segundo o seu sentido habitual na linguagem corrente significa «adjurar, recomendar, estipular, ordenar, determinar, intimar» engloba qualquer ação dos poderes públicos que consista, direta ou indiretamente, em exercer os seus poderes sobre um organismo privado para que este execute uma função do tipo das elencadas no artigo 3.º, ponto 1, alínea a), i) a iii), do regulamento de base.

103 Além disso, resulta claramente da conjunção coordenativa que marca a alternativa «ou» entre «atribuir» e «dar instruções» que estas duas ações podem ter lugar independentemente uma da outra, mas também em conjunto. Além disso, resulta da leitura do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), iv), segundo travessão, do regulamento de base, que não restringe a natureza ou o objeto da ação de «atribuir» ou de «dar instruções», e da jurisprudência referida no n.º 102, *supra*, que toma em consideração «qualquer ação dos poderes públicos», que essa ação não deve necessariamente ser o resultado de um ato ou de uma medida tomados isoladamente, mas que pode também ser o resultado do efeito combinado de várias medidas.

104 É à luz destas considerações que deve ser analisada a conclusão da Comissão segundo a qual, através de medidas como um imposto e um direito nivelador de exportação e o controlo de facto por intermédio da PTPN dos preços internos do OPB, o Governo da Indonésia procurou obter dos produtores de OPB o fornecimento deste produto no mercado indonésio a uma remuneração inferior à adequada.

– *Quanto ao imposto e ao direito nivelador de exportação*

105 No âmbito da primeira alegação, as recorrentes sustentam que a Comissão concluiu, erradamente, que o imposto de exportação, fixado em zero durante o período de inquérito, e o direito nivelador de exportação, que estava suspenso desde dezembro de 2018, tiveram como efeito «atribuir» aos fornecedores de OPB a função de fornecerem os seus produtos mediante uma remuneração inferior à adequada ou de lhes «dar instruções» nesse sentido. Além disso, o objetivo destas medidas não é manter os preços do OPB num nível baixo para apoiar a indústria do *biodiesel*. Tal resultado seria apenas um efeito secundário das medidas cujo objetivo principal era garantir a estabilidade dos preços dos óleos alimentares e financiar o Fundo para as plantações de óleo de palma.

106 Resulta dos considerandos 113 a 117 do regulamento provisório que, no caso em apreço, o Governo da Indonésia aplicava um imposto e um direito nivelador de exportação sobre o OPB.

107 Segundo os considerandos 87 e 88 do regulamento provisório, o imposto de exportação foi aplicado em 1994 e, na sua versão de 2016, consistia numa pauta aduaneira progressiva sobre o OPB e outros produtos, incluindo o *biodiesel* (ao qual era consistentemente atribuída uma taxa mais baixa do que a do OPB). Os exportadores indonésios pagavam um imposto progressivo associado ao preço de referência do Governo da Indonésia para as exportações de OPB. Assim, quando o preço de referência para as exportações fixado pelo Governo da Indonésia aumentava, a taxa do imposto de exportação também aumentava. Quando o preço de referência era inferior a 750 dólares dos Estados Unidos (USD) por tonelada, a taxa do imposto de exportação aplicável era 0 %. Durante o período de inquérito, o preço do OPB manteve-se abaixo do limiar de 750 USD por tonelada e, por conseguinte, não houve lugar ao pagamento do imposto de exportação.

108 Segundo o considerando 89 do regulamento provisório, o Governo da Indonésia instituiu em 2015 um direito nivelador de exportação sobre o OPB e os produtos a jusante, o qual foi fixado durante o período de inquérito em 50 USD por tonelada de OPB e em 20 USD por tonelada de *biodiesel*.

109 Para demonstrar a existência de uma contribuição financeira no regulamento provisório, cujas conclusões são confirmadas pelo regulamento impugnado (nos considerandos 102 a 161), a Comissão efetuou uma análise baseada na jurisprudência pertinente da OMC.

- 110 Com base nesta análise, a Comissão entendeu, nos considerandos 111 a 157 do regulamento provisório, que a ação do Governo da Indonésia relativamente aos produtores de OPB era «atribuir» ou «dar instruções» para fornecerem os seus produtos aos utilizadores nacionais a uma remuneração inferior à adequada para criar na Indonésia um mercado interno em que os preços eram artificialmente baixos. Seguidamente, a Comissão salientou, no considerando 160 deste regulamento, que todos os produtores indonésios de OPB deviam ser considerados organismos privados e, nos considerandos 162 e 169 do mesmo regulamento, que essas empresas tinham fornecido o OPB no mercado interno mediante remuneração inferior à adequada. Por último, no considerando 170 do mesmo regulamento, a Comissão considerou que o abastecimento da indústria de *biodiesel* com OPB localizado em solo indonésio era uma função que incumbia normalmente aos poderes públicos. Com efeito, a Comissão entendeu, no mesmo considerando, que estava abrangida por essa função a determinação pelo governo de um Estado, que tinha a soberania sobre os seus recursos naturais, das condições regulamentares do fornecimento de matérias-primas do país às empresas desse país.
- 111 Com a análise em causa, a Comissão demonstrou, como resulta do considerando 134 do regulamento impugnado, que, através do imposto e do direito nivelador de exportação, em conjugação, como sublinhado nos considerandos 103, 146 e 157 do regulamento impugnado, com outras medidas, que os fornecedores de OPB foram incumbidos pelo Governo da Indonésia de fornecerem OPB no mercado indonésio por uma remuneração inferior à adequada. Com efeito, o referido Governo tinha instituído um sistema de restrições à exportação que tornava a exportação de OPB comercialmente não atrativa.
- 112 O facto de o Governo da Indonésia ter concebido e instituído esse sistema é evidenciado por diversos elementos mencionados pela Comissão no regulamento impugnado e no regulamento provisório, que as recorrentes não puseram em causa.
- 113 Assim, foi salientado, no considerando 116 do regulamento provisório, que o Governo da Indonésia associou diretamente o sistema do imposto de exportação aos preços internacionais do OPB, e não a outros fatores (como os volumes de produção ou o impacto ambiental) com o objetivo de ter efeitos sobre os preços pagos pelos produtores-exportadores. Resulta do quadro 1 reproduzido nesse considerando que o Governo da Indonésia seguia a evolução dos preços a nível internacional e ajustava o nível dos impostos de exportação em função desses preços, tendo como resultado a diminuição da rendibilidade das exportações.
- 114 A Comissão observou igualmente, no considerando 119 do regulamento provisório, que a Direção-Geral para os Assuntos Aduaneiros e Impostos Especiais de Consumo da Indonésia tinha explicado publicamente, em 2015, que o objetivo dos direitos de exportação consistia em garantir a disponibilidade das matérias-primas e promover o crescimento da indústria nacional do óleo de palma a jusante, da qual produção de *biodiesel* é parte integrante.
- 115 No que respeita ao direito nivelador de exportação, a Comissão sublinhou, no considerando 117 do regulamento provisório, que a sua introdução em 2015 coincidiu com um período em que os preços indonésios eram quase idênticos aos preços a nível mundial e permitiu aos produtores de *biodiesel* adquirir OPB a preços inferiores aos que seriam normais. Além disso, no considerando 114 do regulamento impugnado, a Comissão explicou que este direito nivelador financiava o Fundo para as plantações de óleo de palma e apoiava exclusivamente a indústria do *biodiesel* através das subvenções.

- 116 O regulamento impugnado menciona igualmente, nos considerandos 128 e 129, dois artigos de imprensa posteriores ao período de inquérito que confirmam as conclusões da Comissão sobre esse período. Assim, num artigo de 19 de dezembro de 2018, o secretário-geral da Associação Indonésia de Óleo de Palma previa que as exportações da OPB podiam subir depois de o direito nivelador de exportação ter sido reduzido a zero. Num artigo de 6 de dezembro de 2018, um analista independente considera que a supressão do direito nivelador de exportação aumentará a competitividade dos exportadores indonésios de óleo de palma graças a poupanças, cuja maior parte reverterá provavelmente para os agricultores indonésios através de preços mais elevados do OPB no mercado interno.
- 117 Com base nestas considerações, a Comissão pôde concluir, no considerando 118 do regulamento impugnado, que «o sistema instituído pelo Governo da Indonésia foi concebido para beneficiar a indústria de *biodiesel*, mantendo os preços internos do [OPB] artificialmente baixos».
- 118 A este respeito, em primeiro lugar, as recorrentes alegam, invocando a jurisprudência da OMC, que essas restrições à exportação não estavam abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 3.º, ponto 1, alínea a), do regulamento de base, uma vez que tinham como objetivo assegurar a procura local e a estabilidade dos preços dos óleos alimentares (no que respeita ao imposto de exportação) e financiar o Fundo para as plantações de óleo de palma (no que respeita ao direito nivelador de exportação) e na medida em que a incidência que puderam ter sobre os preços do OPB era apenas um efeito secundário dessa regulamentação. O Governo da Indonésia teve apenas um papel de incentivo ao exercer simplesmente a sua atividade de cobrança de recursos públicos.
- 119 Antes de mais, no que respeita ao argumento das recorrentes segundo o qual o Governo da Indonésia não teve um papel mais ativo do que o de simples atos de incentivo, há que constatar que, ao adotar as restrições à exportação em causa num contexto concreto em que, primeiro, o imposto de exportação estava associado aos preços internacionais de OPB e aumentava quando esses preços aumentavam, e, segundo, o direito nivelador de exportação tinha sido instituído durante um período em que os preços indonésios eram quase iguais aos preços a nível mundial, o referido Governo restringiu a liberdade de ação dessas empresas ao limitar, na prática, a capacidade de as mesmas decidirem em que mercado pretendiam vender os seus produtos (v., neste sentido, Acórdão de 10 de abril de 2019, *Jindal Saw e Jindal Saw Italia/Comissão*, T-300/16, EU:T:2019:235, n.º 124).
- 120 Em seguida, não pode prosperar o argumento das recorrentes segundo o qual o Governo da Indonésia exerceu simplesmente a sua atividade de cobrança de recursos públicos, sendo a incidência que essa atividade teve nos preços do OPB apenas um efeito secundário. Com efeito, como resulta dos n.ºs 111 à 116, *supra*, as restrições à exportação em causa foram instituídas, juntamente com outras medidas, com o objetivo de assegurar o fornecimento de OPB no mercado indonésio a um preço inferior ao adequado e foram mesmo adaptadas em função dos preços internacionais a fim de obter esse resultado. O facto de a legislação em questão não mencionar expressamente este objetivo não é suficiente para invalidar esta conclusão.
- 121 Por último, os argumentos que as recorrentes retiram a este respeito da jurisprudência do Órgão de Resolução de Litígios da OMC, e nomeadamente do relatório do painel do Órgão de Resolução de Litígios da OMC intitulado «Estados Unidos — Medidas relativas a restrições à exportação como as subvenções», de 23 de agosto de 2001 (WT/DS 194/R), devem ser julgados improcedentes. Com efeito, e sem prejuízo da jurisprudência referida nos n.ºs 46 e 47, *supra*, esse processo tinha por objeto a questão de saber se a legislação dos Estados Unidos em matéria de

direitos de compensação, que, segundo o Canadá, equiparava uma ação regulamentar dos poderes públicos que limitava as exportações de um bem, ou seja, uma restrição à exportação, a uma «contribuição financeira» na aceção do artigo 1. 1, alínea a), ponto 1, do acordo SMC, era compatível com este último. Por conseguinte, este litígio não tinha por objeto restrições à exportação específicas, que fazem parte de uma série de medidas com o mesmo objetivo, e que são apreciadas à luz de declarações da Direção-Geral para os Assuntos Aduaneiros e Impostos Especiais de Consumo da Indonésia relativas ao objetivo de garantir a disponibilidade das matérias-primas e promover o crescimento de uma determinada indústria, como salientado no n.º 114, *supra*, (v., neste sentido, Acórdão de 10 de abril de 2019, Jindal Saw e Jindal Saw Italia/Comissão, T-300/16, EU:T:2019:235, n.º 134).

- 122 Em segundo lugar, as recorrentes alegam que as restrições à exportação não privaram os fornecedores de OPB da possibilidade de fazer uma escolha racional e não afetaram a sua capacidade de exportar, uma vez que mais de 70 % do OPB indonésio era exportado.
- 123 Este argumento não pode ser acolhido. Com efeito, o facto de 70 % do OPB indonésio ser exportado não significa que os produtores de OPB estivessem em condições de fazer livremente a escolha racional de exportar o seu produto e de daí obterem uma remuneração adequada. Pelo contrário, como acertadamente salienta a Comissão, os produtores de OPB satisfaziam antes de mais a procura interna, que correspondia a 30 % da produção, segundo as fontes públicas evocadas no considerando 153 do regulamento impugnado, e só depois recorriam à exportação. Daqui resulta que esses produtores não procuravam exportar uma proporção mais importante da sua produção onde os preços eram mais elevados, dado que os potenciais lucros adicionais provenientes da exportação eram limitados pelas restrições à exportação instituídas pelo Governo da Indonésia.
- 124 Em terceiro lugar, as recorrentes sustentam que o imposto de exportação, que estava fixado em zero durante o período de inquérito, e o direito nivelador de exportação, que estava suspenso desde dezembro de 2018, não podiam permitir atribuir aos fornecedores de OPB, a função de fornecerem os seus produtos mediante uma remuneração inferior à adequada, ou dar-lhes instruções nesse sentido.
- 125 Como salientado nos n.ºs 106 e 113, *supra*, o Governo da Indonésia tinha associado diretamente o sistema de impostos de exportação aos preços internacionais de OPB. Daqui resulta que o facto de o imposto de exportação estar num nível zero durante o período de inquérito devia-se, como sublinha o considerando 113 do regulamento impugnado, às circunstâncias específicas do mercado. Com efeito, o nível baixo dos preços internacionais bastava, por si só, para incitar os produtores de OPB a satisfazer prioritariamente a procura interna. Como acertadamente salienta a Comissão, se a intenção do Governo da Indonésia fosse a de deixar de cobrar esse imposto, tê-lo-ia revogado.
- 126 No que respeita ao direito nivelador de exportação, é pacífico que foi cobrado durante o período de inquérito e que foi fixado em 50 USD por tonelada de OPB e em 20 USD por tonelada de *biodiesel*. O facto de esse direito nivelador ter sido suspenso, como alegam as recorrentes, após o período de inquérito, a saber, em dezembro de 2018, não afeta a validade das conclusões a que a Comissão chegou relativamente a esse período no regulamento impugnado.

- 127 Em quarto lugar, as recorrentes alegam que a Comissão violou igualmente o artigo 15.º, n.º 1, segundo parágrafo, do regulamento de base ao instituir medidas de compensação apesar do facto de o imposto de exportação e o direito nivelador de exportação terem sido «suprimidos» ou de já não conferirem nenhuma vantagem aos exportadores em causa.
- 128 A este respeito, há que recordar que o artigo 15.º do regulamento de base prevê, no seu n.º 1, segundo parágrafo, que não será instituída nenhuma medida de compensação se se demonstrar que as subvenções foram suprimidas ou deixaram de conferir uma vantagem aos exportadores em causa.
- 129 Resulta da leitura deste artigo que o argumento das recorrentes se baseia numa interpretação errada do mesmo. Com efeito, mesmo admitindo que o imposto e o direito nivelador de exportação tivessem sido «suprimidos» como alegam as recorrentes, isso não significaria mais do que o desaparecimento de um dos instrumentos de que dispunha o Governo da Indonésia para fornecer OPB mediante uma remuneração inferior à adequada, juntamente com a fixação dos preços pela PTPN e a concessão de subvenções aos produtores de OPB. Por conseguinte, este desaparecimento não implica a supressão da subvenção que, além do fornecimento de OPB mediante uma remuneração inferior à adequada (considerandos 102 a 187 do regulamento impugnado), assumia a forma de uma transferência direta de fundos por intermédio do Fundo para as plantações de óleo de palma (considerandos 28 a 101 do regulamento impugnado) e de uma isenção dos direitos de importação sobre as máquinas importadas nas zonas francas (considerandos 188 a 193 do regulamento impugnado). Também não se pode considerar que essas subvenções deixaram de conferir uma vantagem aos exportadores em causa, uma vez que essa vantagem não depende do montante dos direitos de exportação, mas do seu efeito de dissuasão e do facto de através de uma série de medidas, entre as quais as restrições à exportação, ter sido «atribuída» aos produtores de OPB a função de fornecerem OPB a um preço inferior ao adequado ou de lhes terem sido dadas instruções nesse sentido.
- 130 Por conseguinte, há que julgar improcedente a primeira alegação.

– *Quanto ao controlo dos preços pela PTPN*

- 131 No âmbito da sua segunda alegação, as recorrentes sustentam que a Comissão violou o artigo 3.º, ponto 1, alínea a), iv), do regulamento de base e cometeu um erro manifesto de apreciação ao concluir que o Governo da Indonésia tinha, através de uma «fixação de preços» transparente pela PTPN, exercido uma ação de «atribuição» ou de «instrução» em relação aos fornecedores de OPB.
- 132 A título preliminar, importa recordar, como resulta dos considerandos 91 a 99 e 126 do regulamento provisório e dos considerandos 120 e 123 do regulamento impugnado, que, tendo em conta a falta de cooperação dos fornecedores de OPB e da PTPN, a Comissão aplicou as disposições do artigo 28.º, n.º 1, do regulamento de base e baseou-se para as suas conclusões nos dados disponíveis.
- 133 Segundo a jurisprudência, o artigo 28.º do regulamento de base autoriza as instituições a recorrerem aos dados disponíveis, a fim de não comprometer a eficácia das medidas de defesa comercial da União, sempre que as instituições da União sejam confrontadas com uma recusa ou falta de colaboração no âmbito de um inquérito (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 26 de janeiro de 2017, Maxcom/City Cycle Industries, C-248/15 P, C-254/15 P e C-260/15 P, EU:C:2017:62, n.º 67), sem, no entanto, as obrigar a recorrer aos melhores dados disponíveis (Acórdão de 11 de setembro de 2014, Gold East Paper e Gold Huasheng Paper/Conselho,

T-444/11, EU:T:2014:773, n.º 94). Daqui resulta que o amplo poder de apreciação da Comissão em matéria de medidas de defesa comercial, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 24, *supra*, também se aplica quando se trata de aplicar o artigo 28.º do regulamento de base.

- 134 Em primeiro lugar, as recorrentes acusam a Comissão de ter cometido um erro manifesto de apreciação ao concluir que a PTPN fixava os seus preços de OPB num nível artificialmente baixo. Sustentam que a PTPN não fixava os seus preços, uma vez que, primeiro, esses preços eram determinados através de leilões diários e, segundo, o mercado interno era caracterizado por um importante poder de compra dos compradores de OPB.
- 135 A este respeito, resulta dos considerandos 128 a 131 do regulamento provisório que a PTPN é um grupo de empresas integralmente detido pelo Estado, sob o controlo do Governo da Indonésia, que produz diferentes produtos de base, incluindo OPB.
- 136 É explicado nos considerandos 132 e 133 do regulamento provisório, e é pacífico entre as partes, que a PTPN organizava leilões diários para vender o seu OPB. Antes de lançar o processo de licitação diário, a PTPN identificava uma «ideia de preço» para o dia, mas não estava obrigada a recusar ofertas abaixo da «ideia de preço».
- 137 A Comissão baseou-se em vários dados disponíveis para concluir que a PTPN fixava os seus preços de OPB num nível artificialmente baixo. Primeiro, resulta do considerando 151 do regulamento impugnado que o Governo da Indonésia influenciava as decisões da PTPN no que respeita à política de preços. Com efeito, quando o preço oferecido para a compra de OPB era inferior à «ideia de preço» fixada para o dia, o conselho de administração da PTPN, no qual está exclusivamente representado o Governo da Indonésia, podia decidir aceitar a proposta, o que acontecia regularmente. Segundo, resulta do considerando 125 do regulamento impugnado e do considerando 135 do regulamento provisório que as informações disponíveis tinham revelado que, ao seguir as orientações do Governo da Indonésia, a PTPN tinha registado prejuízos nos últimos anos. Terceiro, como resulta dos considerandos 122 a 124 do regulamento impugnado, a Comissão não pôde obter qualquer prova de que a «ideia de preço» refletia um preço de mercado resultante de um processo de concurso competitivo. Pelo contrário, o preço do OPB no mercado interno era inferior a qualquer dos parâmetros de referência internacionais.
- 138 Com base no exposto, há que declarar que a Comissão não cometeu um erro manifesto de apreciação quando concluiu, com base nos dados disponíveis, que a PTPN não atuava como um operador racional no mercado e fixava o preço do OPB num nível inferior aos parâmetros de referência.
- 139 No que se refere ao argumento das recorrentes relativo ao desequilíbrio do mercado, há que salientar, é certo, que o mercado se caracteriza por esse desequilíbrio a favor dos compradores de OPB, que são grandes empresas com um «poder de compra compensador». A Comissão admitiu-o, no considerando 146 do regulamento provisório. Todavia, esta circunstância não pode pôr em causa a conclusão de que, através da PTPN, o Governo da Indonésia tinha podido instituir um mecanismo de fixação de preços. Com efeito, como salientou a Comissão no mesmo considerando sem ser contestada, outra característica do mercado do OPB, desta vez do lado da oferta, era a sua fragmentação entre um grande número de pequenas empresas, nomeadamente produtores individuais. Nesse contexto, uma vez que a PTPN tinha fixado um preço diário era muito difícil para os fornecedores de OPB com modestas partes de mercado fixar preços de venda mais elevados face aos compradores com um poder de compra significativo. Por

consequente, há que rejeitar as alegações das recorrentes segundo as quais a configuração do mercado impedia a PTPN de fixar os preços. Pelo contrário, afigura-se que esta estrutura de mercado era um fator que permitia à PTPN fixar os preços do OPB.

- 140 Por outro lado, há que rejeitar a alegação das recorrentes de que a Comissão não cumpriu o seu dever de fundamentação.
- 141 Com efeito, segundo jurisprudência constante, a falta ou a insuficiência de fundamentação constitui um fundamento relativo à violação de formalidades essenciais, distinto, enquanto tal, do fundamento relativo à incorreção dos fundamentos da decisão, cuja fiscalização faz parte da análise da justeza dessa decisão [Acórdãos de 19 de junho de 2009, Qualcomm/Comissão, T-48/04, EU:T:2009:212, n.º 175, e de 18 de outubro de 2016, Crown Equipment (Suzhou) e Crown Gabelstapler/Conselho, T-351/13, não publicado, EU:T:2016:616, n.º 110]. A fundamentação exigida pelo artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE deve deixar transparecer, de forma clara e inequívoca o raciocínio da instituição autora do ato, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adotada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização [v., por analogia, Acórdãos de 30 de setembro de 2003, Eurocoton e o./Conselho, C-76/01 P, EU:C:2003:511, n.º 88, e de 12 de dezembro de 2014, Crown Equipment (Suzhou) e Crown Gabelstapler/Conselho, T-643/11, EU:T:2014:1076, n.º 129 (não publicado)].
- 142 Ora, no caso em apreço, os considerandos do regulamento impugnado e do regulamento provisório analisados nos n.ºs 135 a 139, *supra*, expõem de forma clara os motivos pelos quais a Comissão considerou que a PTPN não atuava como um operador racional no mercado e fixava o preço do OPB num nível inferior aos parâmetros de referência. Estas explicações permitiram às recorrentes conhecer as justificações da medida adotada a fim de defenderem os seus direitos e ao juiz da União exercer a sua fiscalização, como resulta dos n.ºs 134 e seguintes, *supra*.
- 143 Em segundo lugar, as recorrentes sustentam que a Comissão concluiu erradamente que, ao comunicar com toda a transparência os preços diários do OPB da PTPN, o Governo da Indonésia tinha «atribuído» aos outros fornecedores de OPB a função de fornecer os seus produtos no mercado interno mediante uma remuneração inferior à adequada ou tinha-lhes «dado instruções nesse sentido». Os preços dos fornecedores independentes de OPB são fixados pelas circunstâncias factuais do caso em apreço, a estrutura do mercado e resultam do exercício da liberdade de decisão dos atores do mercado. O comportamento dos fornecedores de OPB é uma «simples consequência inesperada» da transparência por parte da PTPN.
- 144 Resulta do considerando 160 do regulamento impugnado que a ação de «atribuição» ou de «instrução» consiste, no caso em apreço, no facto de o Governo da Indonésia, através da PTPN, atuar como fixador de preços no mercado interno indonésio, e que todos os fornecedores independentes do OPB seguirem essas indicações de preço. Com efeito, antes de mais, a Comissão demonstrou, e as recorrentes não põem validamente em causa estas conclusões, como resulta dos n.ºs 135 a 137, *supra*, que a PTPN fixava os seus preços de OPB num nível artificialmente baixo. Em seguida, a Comissão observou, nos considerandos 140 a 141 do regulamento provisório, que a PTPN publicava o resultado do leilão diário na sua plataforma em linha sempre às 15h30 do dia do leilão, indicando o preço unitário exato atribuído ao OPB, e que as negociações diárias, entre os fornecedores de OPB diferentes da PTPN e os compradores do OPB, nas quais o preço inicial correspondia ao preço do diário da PTPN, eram normalmente efetuadas logo que eram conhecidos os resultados dos leilões da PTPN. O preço diário do OPB no mercado interno refletia o preço de atribuição dos leilões diários da PTPN e, além disso, o preço unitário pago pelos produtores-exportadores aos produtores de OPB não pertencentes ao Estado, durante o

período de inquérito, foi sempre igual ou inferior ao preço fixado pela PTPN para esse dia. Por último, como resulta do considerando 138 do regulamento impugnado, estes factos ocorreram num contexto em que o Governo da Indonésia tinha adotado medidas que prejudicavam a capacidade dos fornecedores exportarem o seu OPB.

- 145 Neste contexto, a Comissão não cometeu um erro manifesto de apreciação ao considerar que o Governo da Indonésia tinha exercido uma ação de atribuição ou de instrução nesse sentido aos fornecedores de OPB através de uma «fixação de preços» transparente pela PTPN, na aceção da jurisprudência referida nos n.ºs 101 a 103, *supra*.
- 146 Por estas razões, os argumentos das recorrentes não podem ser acolhidos e, por conseguinte, a totalidade da primeira parte do terceiro fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto à segunda parte do terceiro fundamento, relativa à violação do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do regulamento de base e a um erro manifesto de apreciação na medida em que a Comissão concluiu que o Governo da Indonésia tinha protegido os rendimentos ou mantido os preços

- 147 A Comissão considera que a segunda parte do terceiro fundamento deve ser julgada improcedente, uma vez que as recorrentes se referem na petição inicial à proteção dos rendimentos ou dos preços dos «fornecedores de OPB», ao passo que as conclusões da Comissão dizem respeito a um apoio dado aos produtores de *biodiesel*. A Comissão sustenta igualmente que os esclarecimentos das recorrentes a este respeito, apresentados na fase da réplica, são inadmissíveis na aceção do artigo 84.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.
- 148 A este propósito, cabe salientar que, nos termos do artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo, a petição deve identificar o objeto do litígio e apresentar uma exposição sumária dos fundamentos, devendo as indicações ser claras e precisas para que a recorrida possa preparar a sua argumentação e o juiz da União exercer a sua fiscalização (Acórdão de 3 de maio de 2018, Sigma Orionis/Comissão, T-48/16, EU:T:2018:245, n.º 54). Tendo em conta a argumentação que apresentou na contestação e na tréplica, a Comissão pôde compreender, manifestamente, as críticas formuladas pelas recorrentes ao regulamento impugnado. Além disso, os elementos essenciais de facto e de direito em que se baseia esta parte resultam, de forma coerente e compreensível, do texto da própria petição, apesar da indicação, no título desta parte, de que a proteção dos rendimentos ou dos preços é prestada aos «fornecedores de OPB» e apesar de uma referência errada ao considerando 172 do regulamento provisório que, na realidade, diz respeito à existência de uma contribuição financeira nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), iv), do regulamento de base (v., neste sentido, Acórdão de 3 de julho de 2018, Transtec/Comissão, T-616/15, EU:T:2018:399, n.º 46). Por conseguinte, a petição cumpre os requisitos do artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo.
- 149 Acresce que, o artigo 84.º do Regulamento de Processo dispõe que é proibido deduzir fundamentos novos no decurso da instância, a menos que tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo. Segundo a jurisprudência, um fundamento que constitua uma ampliação de um fundamento deduzido anteriormente, direta ou implicitamente, na petição e que apresente uma ligação estreita com ele deve ser considerado admissível. Solução análoga se impõe em relação a uma alegação invocada em apoio de um fundamento (Acórdão de 19 de março de 2013, Ine't Veld/Comissão, T-301/10, EU:T:2013:135, n.º 97).

- 150 Ora, a segunda parte do terceiro fundamento, relativa às conclusões da Comissão a propósito da proteção dos rendimentos ou da manutenção dos preços, já tinha sido invocada na petição inicial. Os esclarecimentos prestados pelas recorrentes na réplica, em resposta às alegações da contestação, constituem uma simples ampliação da referida parte, que deve, portanto, ser considerada admissível.
- 151 As recorrentes sustentam que a Comissão adotou uma interpretação demasiado ampla do conceito de «proteção dos rendimentos ou de manutenção dos preços» na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do regulamento de base, em violação da jurisprudência da OMC. Este conceito inclui apenas a intervenção direta dos poderes públicos no mercado com o objetivo de fixar o preço de um produto num nível específico. Ações que apenas têm um efeito indireto no mercado, como as restrições à exportação e a comunicação dos preços pela PTPN no caso em apreço, não se enquadram nesse conceito. As outras medidas tomadas em conta pela Comissão também não conduziram à proteção dos rendimentos ou à manutenção dos preços.
- 152 A este respeito, não se pode deixar de observar que as recorrentes não contestam, no âmbito desta parte, a existência da série de medidas adotadas pelo Governo da Indonésia expostas pela Comissão nos considerandos 188 a 190 do regulamento provisório, cujas conclusões foram confirmadas pelo considerando 169 do regulamento impugnado, mas sim a sua qualificação como «proteção dos rendimentos ou de manutenção dos preços», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do regulamento de base.
- 153 Uma vez que esta expressão não é definida no regulamento de base, há que interpretá-la, nos termos da jurisprudência referida no n.º 98, *supra*, em conformidade com o seu sentido habitual na linguagem comum, tendo em conta o contexto em que é utilizada e os objetivos da regulamentação de que faz parte.
- 154 O objetivo do artigo 3.º do regulamento de base é definir o conceito de «subvenção» que justifica a instituição de um direito de compensação. Mais precisamente, o artigo 3.º, n.º 1, do referido regulamento prevê, na alínea a), que se considera que existe uma subvenção se existir uma «contribuição financeira», «ou», na alínea b), se existir «qualquer forma de proteção dos rendimentos ou de manutenção dos preços, na aceção do artigo XVI do GATT de 1994». Daqui resulta que o objetivo do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do regulamento de base é prever uma forma alternativa de subvenção à prevista na alínea a), como indica claramente a utilização da conjunção coordenativa que marca a alternativa «ou» de modo a ampliar o âmbito desta disposição.
- 155 Esta disposição é utilizada no contexto da determinação da existência de uma subvenção e remete expressamente para a sua interpretação para o artigo XVI do GATT, daí a intenção do legislador da União de limitar a sua própria margem de manobra na aplicação das regras do GATT e da OMC (v., neste sentido, Acórdão de 16 de julho de 2015, Comissão/Rusal Armenal, C-21/14 P, EU:C:2015:494, n.ºs 40 e 41 e jurisprudência referida). O artigo XVI do GATT faz referência a «a qualquer subvenção, incluindo qualquer forma de proteção dos rendimentos ou de manutenção dos preços, que vise, direta ou indiretamente, aumentar as exportações de um produto a partir de um território ou reduzir as importações desse produto nesse território». Daqui resulta que, na aceção desta disposição, a «proteção dos rendimentos ou de manutenção dos preços» é uma forma de subvenção e que esta disposição se baseia nos efeitos dessa subvenção sobre as exportações e as importações.

- 156 Segundo o seu sentido habitual na linguagem corrente, o termo «proteção» significa «ajuda», «apoio», a «auxílio», «assistência» ou «suporte» e a ação de «proteger» significa «manter, suportar», ou «ajudar, apoiar, encorajar, amparar». Resulta da redação do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do regulamento de base, bem como do artigo XVI do GATT, que esta ação pode revestir «qualquer forma», formulação que deixa em aberto a «aparência», o «aspeto», a «configuração» ou a «forma ou o modo de agir ou de proceder». Assim, a expressão «proteção dos rendimentos ou de manutenção dos preços» deve ser interpretada no sentido de que engloba qualquer ação dos poderes públicos destinada, direta ou indiretamente, a manter a estabilidade dos rendimentos ou dos preços ou a provocar o seu aumento. A remissão feita no artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do regulamento de base para o artigo XVI do GATT implica que se tomem igualmente em consideração os efeitos dessa ação sobre as exportações e as importações.
- 157 No caso em apreço, para demonstrar a existência de uma proteção dos rendimentos ou dos preços no regulamento provisório, cujas conclusões são confirmadas no considerando 169 do regulamento impugnado, a Comissão considerou que, através de uma série de medidas, a saber, um sistema de restrições à exportação do OPB, a fixação dos preços do OPB no mercado interno num nível artificialmente baixo e das subvenções diretas aos produtores de OPB para os levar a cumprir os objetivos dos poderes públicos, considerados no contexto mais amplo de incentivar o desenvolvimento da indústria do *biodiesel*, por exemplo, através de obrigações de mistura e da instituição do Fundo para as plantações de óleo de palma em benefício dos produtores de *biodiesel*, o Governo da Indonésia queria intervir no mercado para assegurar um resultado específico, ou seja, que os produtores de *biodiesel* beneficiassem de preços artificialmente baixos para o OPB, que representa cerca de 90 % dos seus custos de produção.
- 158 A Comissão concluiu, no considerando 191 do regulamento provisório, que essas ações do Governo da Indonésia contribuíram para o rendimento obtido pelos produtores de *biodiesel*, permitindo-lhes ter acesso às suas principais matérias-primas e elementos de custo a um preço inferior ao preço praticado no mercado mundial, o que se traduz depois em lucros artificialmente elevados provenientes, sobretudo, das exportações para mercados terceiros. A Comissão constatou igualmente um forte aumento das exportações de *biodiesel* em 2018, como resulta do quadro 2 reproduzido no considerando 192 do regulamento provisório. Esta análise foi confirmada na íntegra no regulamento impugnado (v. considerando 169 do regulamento impugnado).
- 159 Resulta destas constatações, tendo em conta o exposto nos n.ºs 154 a 156, *supra*, que a Comissão não violou o artigo 3.º, ponto 1, alínea b), do regulamento de base e não cometeu um erro manifesto de apreciação quando concluiu que as medidas instituídas pelo Governo da Indonésia podiam ser qualificadas de proteção dos rendimentos ou de manutenção dos preços a favor dos produtores de *biodiesel*.
- 160 Sem prejuízo da jurisprudência referida nos n.ºs 46 47, *supra*, esta conclusão não pode ser posta em causa pelas considerações contidas no relatório do painel da OMC intitulado «China — Direitos *antidumping* e de compensação sobre produtos laminados planos, de grãos orientados, de aço, denominado “magnético”, originário dos Estados Unidos», de 15 de junho de 2012 (WT/DS 414/R), invocado pelas recorrentes. Nesse processo, o painel considerou que a frase «qualquer forma de [...] proteção [...] dos preços» que figura no artigo 1.º, n.º 1.1, alínea a), ponto 2, do acordo SMC não tinha um alcance suficientemente amplo para englobar acordos de autolimitação restritivos das importações de aço nos Estados Unidos, que podiam ter um efeito secundário acessório, de importância aleatória, sobre os preços. Por conseguinte, este diferendo

não dizia respeito a uma série de medidas com o mesmo objetivo e a mesma natureza que as examinadas pelo regulamento impugnado, nomeadamente restrições à exportação específicas e uma fixação dos preços através de uma empresa detida integralmente pelo Governo da Indonésia.

161 Por conseguinte, a segunda parte do terceiro fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto à terceira parte do terceiro fundamento, relativa à violação do artigo 3.º, n.º 2, e do artigo 6.º, alínea d), do regulamento de base, e a um erro manifesto de apreciação, na medida em que a Comissão concluiu que tinha sido concedida uma vantagem aos produtores indonésios

162 No âmbito da terceira parte do terceiro fundamento, as recorrentes alegam que, ao declarar a existência de uma vantagem e ao fixar preços de referência errados para o cálculo da referida vantagem, a Comissão violou o artigo 3.º, n.º 2, e o artigo 6.º, alínea d), do regulamento de base.

163 A este respeito, importa salientar que o artigo 3.º do regulamento de base prevê que se considera que existe uma subvenção quando se trata de uma «contribuição financeira» ou de «proteção dos rendimentos ou [...] dos preços» dos poderes públicos e se deste modo, for concedida uma «vantagem». Os artigos 6.º e 7.º do referido regulamento precisam as modalidades de cálculo da «vantagem» conferida ao beneficiário. No que respeita a uma contribuição financeira ou a uma proteção dos rendimentos ou dos preços que consista no fornecimento de bens pelos poderes públicos, o artigo 6.º, alínea d), do regulamento de base prevê, em substância, que esse fornecimento confere uma vantagem se corresponder a uma remuneração inferior à adequada (v., neste sentido, Acórdão de 10 de abril de 2019, Jindal Saw e Jindal Saw Italia/Comissão, T-300/16, EU:T:2019:235, n.ºs 195 e 196).

164 O artigo 6.º do referido regulamento enuncia regras para determinar, consoante o tipo de medida em causa, se esta pode ser considerada uma «vantagem conferida ao beneficiário». Em conformidade com essas normas, existe uma vantagem se, em concreto, o beneficiário tiver recebido uma contribuição financeira que lhe permita obter condições mais favoráveis do que aquelas a que teria acesso no mercado. No que respeita, em particular, ao fornecimento de bens, o artigo 6.º, alínea d), do regulamento de base prevê que apenas existe uma vantagem se «ao fornecimento [...] correspond[er] uma remuneração inferior à adequada», «[sendo a] adequação da remuneração determinada em função das condições de mercado prevalecentes para o bem ou serviço em questão no país de fornecimento ou de aquisição, incluindo o preço, a qualidade, a disponibilidade, a possibilidade de comercialização, o transporte e outras condições de aquisição ou de venda». Resulta destes termos que a determinação da «vantagem» implica uma comparação e que esta, na medida em que visa apreciar a adequação do preço pago em relação às condições normais do mercado, em princípio no país de fornecimento, deve ter em conta todos os elementos do custo que implica, para o beneficiário, a receção do bem fornecido pelos poderes públicos. Por conseguinte, decorre desta disposição que, na medida do possível, o método utilizado pela Comissão para calcular a vantagem deve permitir refletir a vantagem efetivamente conferida ao beneficiário (v., neste sentido, Acórdão de 10 de abril de 2019, Jindal Saw e Jindal Saw Italia/Comissão, T-300/16, EU:T:2019:235, n.ºs 208 a 210).

165 No caso em apreço, resulta dos considerandos 170 e 171 do regulamento impugnado que a Comissão determinou a existência de uma vantagem utilizando como preço de referência para efeitos da comparação os preços de exportação franco a bordo (FOB) do OPB na Indonésia para o resto do mundo, que constavam nas estatísticas de exportação indonésias, e que calculou a vantagem conferida ao beneficiário como a soma das diferenças entre esses preços de referência do OPB calculados mensalmente, durante o período de inquérito e os preços pagos pelo OPB

adquirido no mercado interno. Mais precisamente, segundo os considerandos 199 a 201 do regulamento provisório, a Comissão calculou a média mensal, durante o período de inquérito, dos preços de exportação FOB da Indonésia a nível mundial e, em seguida, comparou com esse preço o preço interno do OPB pago pelos produtores indonésios de *biodiesel*. A Comissão considerou que o montante total da diferença representava a «poupança» obtida pelos produtores indonésios de *biodiesel* que compravam OPB no mercado interno indonésio, em comparação com os preços que teriam pago na ausência de distorções do mercado indonésio e que esse montante representava a vantagem conferida a esses produtores pelo Governo da Indonésia durante o período de inquérito.

- 166 Resulta destes fundamentos, primeiro, que o argumento das recorrentes segundo o qual a Comissão utilizou erradamente os preços internacionais como preço de referência se baseia numa leitura errada do regulamento provisório e do regulamento impugnado e deve ser rejeitado. Com efeito, resulta claramente do considerando 198 do regulamento provisório e do considerando 182 do regulamento impugnado que a Comissão não utilizou os preços internacionais como preço de referência, mas os preços de exportação FOB da Indonésia para o resto do mundo.
- 167 Segundo, os argumentos das recorrentes destinados a invalidar a conclusão da Comissão de que os preços do OPB no mercado indonésio eram falseados pela intervenção do Governo da Indonésia já foram rejeitados no âmbito da primeira parte deste fundamento. Por conseguinte, a Comissão pôde considerar sem cometer um erro manifesto de apreciação, que, para calcular a vantagem conferida ao beneficiário pelo fornecimento de bens mediante uma remuneração inferior à adequada, era necessário determinar um preço de referência adequado.
- 168 Terceiro, resulta do considerando 198 do regulamento provisório que a Comissão considerou que os preços de exportação FOB do OPB da Indonésia para o resto do mundo constituíam uma referência adequada uma vez que eram fixados de acordo com os princípios do mercado livre, refletiam as condições de mercado prevalentes na Indonésia, não eram distorcidos pela intervenção dos poderes públicos e, portanto, eram o melhor indicador do que teria sido o preço interno indonésio na ausência da distorção devida à intervenção do Governo da Indonésia. Contra esta análise, as recorrentes alegam que, mesmo admitindo que os preços do OPB no mercado interno indonésio sejam falseados, o preço de exportação FOB não é um preço de referência válido, uma vez que ele próprio é distorcido pelas restrições à exportação. As recorrentes fundamentaram este argumento na audiência, sublinhando que um preço que incorpora o direito nivelador de exportação, no montante de 50 USD por tonelada, que por definição só é pago pelo produto exportado, não pode ser utilizado como preço de referência para o que teria sido um preço não distorcido no mercado interno. A própria Comissão admitiu, na contestação, que a diferença entre os preços internos do OPB e os preços de exportação do OPB correspondia mais ou menos ao montante do direito nivelador de exportação.
- 169 Este argumento deve ser rejeitado. Antes de mais, o facto de o preço de exportação FOB do OPB a partir da Indonésia incluir os efeitos do direito nivelador de exportação, como precisa a Comissão nos considerandos 173 e 181 do regulamento impugnado, não implica necessariamente que esse preço seja distorcido. Pelo contrário, dado que o preço do OPB no mercado interno era inferior ao adequado, devido a uma série de medidas entre as quais o imposto e o direito nivelador de exportação e a fixação dos preços pela PTPN, o preço de exportação do OPB, uma vez pago o direito nivelador de exportação, correspondia, como sublinha corretamente a Comissão, ao preço que os vendedores propunham para exportação e que os compradores estavam dispostos a pagar no mercado internacional.

- 170 Em seguida, a Comissão explicou, no considerando 173 do regulamento impugnado, que o ponto de partida dos argumentos das recorrentes era a premissa de que os preços internos do OPB não eram artificialmente baixos, mas que os preços de exportação eram demasiado elevados devido ao direito nivelador de exportação. Com efeito, é pacífico que o argumento das recorrentes se baseia numa comparação entre o preço no mercado interno e o preço de exportação FOB. Ora, a Comissão demonstrou, sem cometer um erro manifesto de apreciação, que o OPB era vendido ao produtor de *biodiesel* a um preço artificialmente baixo como resultado de um conjunto de medidas tomadas pelo Governo da Indonésia, de que o direito nivelador de exportação era apenas uma componente. Daqui resulta que o argumento das recorrentes se baseia numa premissa errada.
- 171 Por último, embora o direito nivelador de exportação seja uma das medidas que têm como resultado induzir os fornecedores de OPB a vender no mercado interno a preços inferiores aos adequados, não torna, por essa razão, o preço de exportação FOB da Indonésia inadequado como preço de referência para o cálculo da vantagem.
- 172 Por conseguinte, a Comissão não cometeu um erro manifesto de apreciação ao considerar que esse preço permitia, em conformidade com a regra estabelecida no artigo 6.º, alínea d), do regulamento de base e com a jurisprudência referida no n.º 164, *supra*, refletir, na medida do possível, a vantagem efetivamente conferida ao beneficiário.
- 173 À luz destas considerações, há que julgar improcedente a terceira parte e, por conseguinte, o terceiro fundamento na sua totalidade.

Quanto ao quarto fundamento, relativo ao facto de a Comissão, ao concluir pela existência de uma subvenção sob a forma de uma transferência direta de fundos, ter cometido um erro manifesto de apreciação e violado o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), i), e n.º 2, do regulamento de base

- 174 O quarto fundamento assenta em duas partes, que são contestadas pela Comissão, apoiada pelo EBB.

Quanto à primeira parte do quarto fundamento, relativa à violação do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), i), do regulamento de base e a um erro manifesto de apreciação na medida em que a Comissão qualificou como subvenções os pagamentos efetuados pelo Fundo para as plantações de óleo de palma

- 175 No âmbito da primeira parte, as recorrentes alegam que os pagamentos efetuados pelo Fundo para as plantações de óleo de palma não constituem uma transferência direta de fundos sob a forma de subvenção, mas um pagamento para a compra do *biodiesel*.
- 176 Importa recordar que o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), i), do regulamento de base dispõe que existe uma «contribuição financeira dos poderes públicos do país de origem ou de exportação» caso «uma medida dos poderes públicos inclua uma transferência direta de fundos (por exemplo, subsídios, empréstimos e injeções de capital)».

- 177 O objetivo do artigo 3.º do regulamento de base é definir, por um lado, o conceito de «subvenção» que justifica a instituição de um direito de compensação e, por outro, o conceito de «contribuição financeira» de modo que exclua do mesmo as medidas dos poderes públicos que não pertençam a uma das categorias elencadas nessa disposição (v. n.ºs 99 e 100, *supra*)
- 178 Resulta da leitura do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), i), do regulamento de base, designadamente da formulação «uma medida dos poderes públicos», que a transferência direta dos fundos deve poder ser imputada aos poderes públicos. Todavia, esta disposição não contém nenhuma precisão quanto à origem dos fundos transferidos. Assim, no seu ponto 1, alínea a), i), este artigo inclui no conceito de «contribuição financeira» uma «medida dos poderes públicos» que inclua uma transferência direta de fundos, sem acrescentar exigências quanto à origem desses fundos. O facto de a origem dos fundos não ter incidência na qualificação de uma medida dos poderes públicos como «contribuição financeira dos poderes públicos» aparece claramente na hipótese prevista no segundo travessão do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), iv), em que os poderes públicos atribuem a um organismo privado o exercício de certas funções como a transferência direta dos fundos, ou lhes dão instruções nesse sentido, sem precisar qual deve ser a origem dos fundos utilizados. Resulta destas disposições que o conceito de «contribuição financeira dos poderes públicos» abrange todos os meios pecuniários que os poderes públicos podem efetivamente utilizar. Além disso, para apreciar se uma transferência direta de fundos pode justificar a instituição de um direito de compensação, deve ser tida em conta a ausência de contrapartida, ou de contrapartida equivalente, por parte da empresa que a recebe.
- 179 No caso em apreço, resulta dos considerandos 30 a 33 do regulamento impugnado e não é contestado que o Fundo para as plantações de óleo de palma é um organismo público. Este organismo é utilizado para apoiar as compras de *biodiesel* pelas entidades designadas pelos organismos do Estado e incumbiu uma agência, a Agência Responsável pela Gestão do Fundo (a seguir «Agência de Gestão») da cobrança dos direitos niveladores de exportação sobre os produtos de óleo de palma que constituem o seu financiamento (considerandos 41 a 43 do regulamento provisório).
- 180 Nos termos dos considerandos 45 a 50 do regulamento provisório (igualmente no considerando 37 do regulamento impugnado), o processo que a Comissão qualificou de «transferência direta de fundos» era o seguinte:
- «(45) Mais precisamente, o artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento Presidencial n.º 26/2016 estipula que “o diretor-geral da [Direção-Geral das Novas Energias Renováveis e da Conservação de Energia] deve nomear a ‘Petrofuel Entity’ que será responsável pela aquisição de *biodiesel*, como previsto no artigo 4.º, no âmbito do financiamento pela Agência de Gestão [...] e em conformidade com a política do seu comité de direção [...]” e no seu artigo 9.º, n.º 8, que “com base na aprovação do ministro, nos termos do n.º 7, o diretor-geral da [Direção-Geral das Novas Energias Renováveis e da Conservação de Energia], em nome do ministro, deve designar os produtores de *biodiesel* que participarão na aquisição de *biodiesel* e atribuir o volume de *biodiesel* a cada produtor”. [...]
- (46) Os produtores de *biodiesel* que decidiram participar, e aos quais foi atribuída uma quota ao abrigo desse regulamento, estão obrigados a vender a quantidade mensal de *biodiesel* à designada “Petrofuel Entity”. Até ao momento, o GI nomeou as seguintes empresas como “Petrofuel Entity”:
- a) PT Pertamina (“Pertamina”), uma empresa de petróleo e gás detida pelo Estado; e

- b) PT AKR Corporindo Tbk (“AKR”), uma empresa privada de petróleo e gás.
- (47) O [Fundo para as plantações de óleo de palma] prevê um mecanismo de pagamento específico, segundo o qual a Pertamina (e para alguns pequenos volumes, a AKR) paga aos produtores de *biodiesel* o preço de referência do *diesel* (em comparação com o preço real do *biodiesel* que, durante o [período de inquérito], teria sido mais elevado), enquanto a diferença entre esse preço de referência do *diesel* e o preço de referência do *biodiesel* é paga aos produtores de *biodiesel* pela Agência de Gestão através do [Fundo para as plantações de óleo de palma].
- (48) o preço de referência do *diesel* e do *biodiesel* é determinado pelo ministro da Energia e dos Recursos Minerais [...] do seguinte modo:
- a) O preço de referência do *diesel* é baseado nos preços indicados pela Platts Singapore para o petróleo [...] e no custo de produção do *diesel* na Indonésia;
- b) [...] o preço de referência do *biodiesel* é baseado no preço interno do OPB, ao qual são adicionados os custos de transformação [...]
- (49) Mais concretamente, cada produtor de *biodiesel* (incluindo todos os produtores-exportadores) fatura à Pertamina (ou à AKR, consoante o caso) o volume de *biodiesel* que o comprador é obrigado a utilizar, nos termos da obrigação de mistura [segundo a qual, para um determinado número de aplicações como, por exemplo, os transportes públicos, os operadores têm a obrigação de utilizar como combustível uma mistura de *diesel* mineral e de *biodiesel* que contenha pelo menos 20 % de *biodiesel*], e a Pertamina (ou a AKR) paga ao produtor o preço de referência do *diesel* para esse período. [...]
- (50) A fim de obter o reembolso da diferença entre o preço pago pela Pertamina e pela AKR (com base no preço de referência do *diesel*) e o preço de referência do *biodiesel*, o produtor de *biodiesel* envia à Agência de Gestão uma fatura adicional para o mesmo volume, juntamente com uma lista de documentos. Após receção da fatura e verificação dos elementos nela constantes, a Agência de Gestão paga ao produtor de *biodiesel* em causa a diferença entre o preço de referência do *diesel* (pago pela Pertamina ou pela AKR, consoante o caso) e o preço de referência do *biodiesel* fixado para esse período.»

181 Em primeiro lugar, as recorrentes alegam que foi erradamente que a Comissão qualificou os pagamentos efetuados pelo Fundo para as plantações de óleo de palma de transferência direta de fundos sob a forma de subvenção e não de pagamentos efetuados como contrapartida da venda de *biodiesel* à PT Pertamina (a seguir «Pertamina»), uma vez que, sendo a Pertamina também um organismo público, fazia parte do Estado indonésio e, em todo o caso, fazia parte, juntamente com a Agência de Gestão, de uma entidade económica única.

182 A este respeito, em primeiro lugar, importa observar que resulta do considerando 46 do regulamento provisório que a Pertamina é detida pelo Estado indonésio. Todavia, com exceção do facto de a Pertamina e a Agência de Gestão serem detidas pelo Estado indonésio, as recorrentes não invocam nenhum elemento de facto ou de direito em apoio da sua alegação segundo a qual, em conformidade com a jurisprudência que invocam (Acórdão de 16 de fevereiro de 2012, Conselho e Comissão/Interpipe Niko Tube e Interpipe NTRP, C-191/09 P e C-200/09 P, EU:C:2012:78, n.ºs 52 a 55), essas entidades atuam no interior de um grupo formado por

sociedades juridicamente distintas que organiza dessa maneira um conjunto de atividades exercidas, noutros casos, por uma entidade que é também única do ponto de vista jurídico. Pelo contrário, é pacífico que uma empresa privada sem ligações ao Estado, a PT AKR Corporindo Tbk (a seguir «AKR»), exerce as mesmas funções que a Pertamina.

- 183 Em segundo lugar, mesmo supondo que, contrariamente às conclusões da Comissão nos considerandos 48 e 49 do regulamento impugnado, a Pertamina seja um organismo público, trata-se de uma entidade separada do Fundo para as plantações de óleo de palma e da Agência de Gestão e nada indica que a Pertamina agisse como um único e mesmo comprador de *biodiesel* com a Agência de Gestão e o Governo da Indonésia através de «ações conjugadas» de vários organismos públicos, como sustentam as recorrentes. Com efeito, como sublinha com razão a Comissão, a Pertamina não era uma agência encarregada pelos poderes públicos de exercer apenas determinadas funções, mas uma empresa de petróleo e gás que exercia as mesmas funções que a AKR, uma empresa privada de petróleo e gás, como resulta do considerando 46 do regulamento provisório e do considerando 55 do regulamento impugnado, o que não foi contestado pelas recorrentes. O argumento das recorrentes apresentado na audiência, segundo o qual resulta dos elementos dos autos apresentados pela Comissão que a Pertamina e a AKR foram designadas pelo Governo da Indonésia para fornecer *biodiesel*, não é suscetível de alterar esta conclusão.
- 184 Tendo em conta as considerações que antecedem, deve observar-se que, mesmo que as alegações dos recorrentes de que a Pertamina era um organismo público estivessem corretas, tal erro por parte da Comissão só justificaria a anulação do regulamento impugnado se fosse suscetível de pôr em causa a sua legalidade, invalidando no seu conjunto a sua análise relativa à existência de uma subvenção (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 25 de outubro de 2011, Transnational Company «Kazchrome» e ENRC Marketing/Conselho, T-192/08, EU:T:2011:619, n.º 119), o que não sucede no caso em apreço.
- 185 Em segundo lugar, as recorrentes apresentam uma série de argumentos destinados a demonstrar que, se o Tribunal Geral considerar que Pertamina não é um organismo público e que não forma uma entidade económica única com o Governo da Indonésia, há então que considerar que o referido Governo lhe «atribuiu» a função de comprar *biodiesel* ou lhe deu «instruções nesse sentido», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), iv), do regulamento de base.
- 186 A este respeito, não se pode deixar de observar que não foi o pagamento do preço de referência do *diesel* pela Pertamina como contrapartida pela compra do *biodiesel* que foi considerado pela Comissão como «transferência direta de fundos», mas o pagamento pela Agência de Gestão, um organismo público, da diferença entre o preço de referência do *diesel* e o preço de referência do *biodiesel* fixado para o período em questão ao produtor de *biodiesel* em causa. Por conseguinte, o artigo 3.º, ponto 1, alínea a), iv), do regulamento de base, que se refere ao comportamento dos organismos privados (v. n.º 96, *supra*), não é aplicável.
- 187 Em terceiro lugar, as recorrentes alegam que existia uma relação contratual entre elas e o Fundo para as plantações de óleo de palma que subordinava o pagamento por este último à entrega do *biodiesel* à Pertamina. Trata-se de uma compra, para a qual não é necessário que a entidade que procede ao pagamento dos bens fique igualmente na sua posse.

- 188 Quanto a este ponto, cabe salientar que, no considerando 38 do regulamento impugnado, a Comissão constatou que «os pagamentos d[elo Fundo para as plantações de óleo de palma] a favor dos produtores de *biodiesel* não podiam ser considerados como pagamentos devidos num contrato de compra entre o Governo da Indonésia e os produtores de *biodiesel*, mas constitui uma transferência direta de fundos [...]».
- 189 Resulta do contexto factual do caso em apreço, tal como apresentado nos considerandos 45 a 50 do regulamento provisório e no considerando 37 do regulamento impugnado (v. n.º 180, *supra*) e que não é contestado pelas recorrentes, que no contexto do sistema concebido pelo Regulamento Presidencial n.º 26/2016, a Agência de Gestão não intervinha na transação entre os produtores de *biodiesel* e a Pertamina e a AKR. Com efeito, era o diretor-geral da Direção-Geral das Novas Energias Renováveis e da Conservação de Energia, que designava, em primeiro lugar, as entidades responsáveis pela compra de *biodiesel* (em conformidade com a política do comité de direção da Agência de Gestão) e, em segundo lugar, em nome do ministro, os produtores de *biodiesel* que participam na aquisição do *biodiesel* e a atribuição do volume de *biodiesel* a cada produtor. O preço de referência para o *diesel* e para o *biodiesel* era determinado pelo ministro da Energia e dos Recursos Minerais. Em seguida, cada produtor faturava à Pertamina ou à AKR o volume de *biodiesel* que estas empresas eram obrigadas a utilizar nos termos da obrigação de mistura e estas últimas pagavam ao produtor o preço de referência do *diesel*. Só após o termo dessa transação é que os produtores de *biodiesel* enviavam à Agência de Gestão uma fatura adicional para o mesmo volume de *biodiesel* a fim de obter o pagamento da diferença entre o preço de referência do *diesel* e o preço de referência do *biodiesel*, acompanhada de uma cópia da decisão da Direção-Geral das Novas Energias Renováveis e da Conservação de Energias que atesta que estavam autorizados a participar nos contratos do *biodiesel* em causa e indica as respetivas partes *biodiesel* atribuídas, uma cópia do contrato de *biodiesel* com a Pertamina ou a AKR, o certificado assinado pela Pertamina ou a AKR e o produtor de *biodiesel* em causa e visado pelo Governo da Indonésia, com informações sobre o local de entrega, o volume e o tipo de *biodiesel* e o montante das taxas de transporte bem como uma cópia do contrato entre a Agência de Gestão e o produtor de *biodiesel* em causa.
- 190 Além disso, a Comissão entendeu igualmente, nos considerandos 67 e 69 do regulamento impugnado, e este ponto também não foi contestado pelas recorrentes, que o preço de referência para o *biodiesel* pago aos fornecedores independentes não refletia o que seria a oferta e a procura em condições normais de mercado, sem intervenção governamental, e que o montante dos custos de transformação calculado pelo Governo da Indonésia como parte da fórmula utilizada para calcular o preço de referência para o *biodiesel* era excessivo. A Comissão deduziu desta situação, no considerando 68 do regulamento impugnado, que, sem esses pagamentos, os preços do *biodiesel* na Indonésia seriam mais baixos. Os pagamentos efetuados pela Agência de Gestão aos produtores de *biodiesel*, uma vez que são calculados com base num preço de referência do *biodiesel* que não resultam de condições normais de mercado, não podem ser considerados um complemento de preço que os produtores têm o direito de obter em contrapartida das suas entregas à Pertamina ou à AKR.
- 191 Com base nestes elementos de facto, a Comissão não cometeu erro manifesto de apreciação, tendo em conta a ampla margem de apreciação que lhe é reconhecida quanto à determinação da existência de uma contribuição financeira na aceção do artigo 3.º, n.º 1, do regulamento de base, e em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 95, *supra*, ao entender, no considerando 37 do regulamento impugnado, que o dinheiro pago pelo Fundo para as plantações de óleo de palma «não faz[ia], portanto, parte de um contrato a título oneroso (como a aquisição pelo governo de *biodiesel* em troca de um preço)». Com efeito, não resulta da apresentação dos factos que o

Fundo para as plantações de óleo de palma intervinha na transação entre os produtores de *biodiesel* e as «Petrofuel Entities», a saber, a Pertamina e a AKR, nem que o referido fundo recebia qualquer contrapartida pelos pagamentos que efetuava. Assim, a natureza da transação não permite concluir que os pagamentos efetuados pelo referido fundo faziam parte de um esquema de obrigações recíprocas.

192 Neste contexto, o argumento das recorrentes segundo o qual o conceito de subvenções sujeitas a condições deve ser interpretado de forma restritiva é inoperante.

193 Por conseguinte, a totalidade da primeira parte do quarto fundamento deve ser rejeitada.

Quanto à segunda parte do quarto fundamento, relativa à violação do artigo 3.º, n.º 2, do regulamento de base e a um erro manifesto de apreciação cometido pela Comissão quando concluiu pela existência de uma vantagem

194 No âmbito da segunda parte, as recorrentes contestam a conclusão da Comissão segundo a qual os pagamentos efetuados pelo Fundo para as plantações de óleo de palma constituem uma vantagem.

195 No âmbito da sua primeira alegação, as recorrentes sustentam que a Comissão se baseou num cenário contrafactual manifestamente errado quando concluiu que, na ausência do Fundo para as plantações de óleo de palma e dos seus pagamentos, os produtores de *biodiesel* não poderiam vender o seu produto no mercado indonésio e que os preços do *biodiesel* seriam inferiores. O Fundo para as plantações de óleo de palma e a obrigação de mistura são dois instrumentos jurídicos distintos com objetivos diferentes. Na ausência do primeiro, a segunda existe ainda assim e os misturadores são obrigados a comprar *biodiesel* para dar cumprimento à obrigação de mistura.

196 Conforme recordado no n.º 163, *supra*, o artigo 3.º do regulamento de base prevê que existe uma subvenção se houver uma «contribuição financeira» dos poderes públicos e se, deste modo, for conferida uma «vantagem». Os artigos 6.º e 7.º do referido regulamento precisam as modalidades de cálculo da «vantagem» conferida ao beneficiário. Segundo jurisprudência, é concedida uma vantagem ao beneficiário quando este se encontrar numa situação melhor do que a que teria se o regime de subvenção não existisse. Além disso, resulta do artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, do regulamento de base que só no caso de uma contribuição financeira dos poderes públicos conferir efetivamente uma vantagem a um produtor-exportador é que se considera existir uma subvenção para esse produtor-exportador (v., neste sentido, Acórdão de 10 de abril de 2019, Jindal Saw e Jindal Saw Italia/Comissão, T-300/16, EU:T:2019:235, n.ºs 195 e 210).

197 No caso em apreço, a Comissão entendeu, no considerando 65 do regulamento impugnado, que o cenário contrafactual correto não era aquele em que, na ausência do Fundo para as plantações de óleo de palma, os misturadores pagariam o preço de referência do *biodiesel*. Segundo a Comissão, sem a obrigação de mistura, sem o Fundo para as plantações de óleo de palma e sem os seus pagamentos, os misturadores não tinham nenhum interesse em comprar *biodiesel* e os produtores de *biodiesel* não recebiam o complemento correspondente à diferença entre o preço de referência do *diesel* e o preço de referência do *biodiesel* fixado pelo Governo da Indonésia. A Comissão considerou igualmente, como indicado no n.º 190, *supra*, que o preço de referência para o *biodiesel* pago aos fornecedores independentes era excessivo.

- 198 Resulta do regulamento provisório que a obrigação de mistura foi introduzida pelo Regulamento n.º 12/2015 do Ministério da Energia e dos Recursos Minerais (considerando 189). No mesmo ano de 2015, o Fundo de subvenção para o *biodiesel*, que faz parte do Fundo para as plantações de óleo de palma, foi criado pelo Regulamento presidencial n.º 61/2015 (considerando 40) e a Agência de Gestão foi incumbida da cobrança dos direitos niveladores de exportação aplicáveis à exportação de produtos de óleo de palma que constituem o financiamento do Fundo para as plantações de óleo de palma (considerandos 41 e 42). Foi com base nesta mesma disposição (artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento Presidencial n.º 61/2015) que o Governo da Indonésia concedeu à Agência de Gestão o direito de utilizar os impostos de exportação e os direitos niveladores de exportação instituídos sobre o OPB e os seus produtos derivados e impôs a obrigação de aquisição e utilização de *biodiesel* (considerando 60). Os fundos para pagar aos produtores de *biodiesel* a diferença entre o preço de referência do *diesel* e o do *biodiesel* provinham dos fundos assim atribuídos à Agência de Gestão.
- 199 Afigura-se que a implementação da obrigação de mistura no sistema concebido pelo Governo da Indonésia dependia do financiamento pela Agência de Gestão. Trata-se de um regime complexo instituído pelo Governo da Indonésia com o objetivo de financiar as aquisições de *biodiesel* por entidades designadas pelos órgãos governamentais, como resulta dos Regulamentos presidenciais n.º 24/2016 e n.º 26/2016 (considerando 44 do regulamento provisório). O cenário da existência da obrigação de mistura sem o financiamento pela Agência de Gestão é assim puramente hipotético e a Comissão não pode ser acusada de não ter baseado a sua análise no mesmo.
- 200 Por conseguinte, a Comissão não cometeu um erro manifesto de apreciação na aceção da jurisprudência acima referida nos n.ºs 24 e 25, *supra*, que se aplica igualmente à determinação da existência de uma vantagem concedida ao beneficiário de uma subvenção, ao considerar o regime como um todo e concluir no considerando 71 do regulamento impugnado, que a sua existência deixava os produtores de *biodiesel* numa situação melhor do que sem ele, e que, por conseguinte, o programa lhes confere uma vantagem.
- 201 Além disso, as recorrentes não contestaram a conclusão da Comissão segundo a qual, nesse regime, o montante dos custos de transformação no âmbito da fórmula utilizada para determinar o preço de referência para o *biodiesel* era excessivo (n.º 197, *supra*). Assim, como acertadamente salienta a Comissão, o preço de referência do *biodiesel* tomado em consideração pela Agência de Gestão para determinar o montante dos seus pagamentos aos produtores de *biodiesel* não reflete o que é o preço em condições de mercado. A Comissão pôde deduzir daí, sem cometer um erro manifesto que, graças a esta contribuição financeira dos poderes públicos, os beneficiários estavam melhores do que sem essa contribuição, mesmo no cenário contrafactual proposto pelas recorrentes.
- 202 Por conseguinte, há que rejeitar a primeira alegação das recorrentes.
- 203 No âmbito da segunda alegação, as recorrentes sustentam que, mesmo admitindo que tenha sido conferida uma vantagem, esta foi inteiramente transmitida para os misturadores, Pertamina e AKR. Segundo as recorrentes, o regime do Fundo para as plantações de óleo de palma foi concebido para apoiar os misturadores nas suas aquisições de *biodiesel* e garantir-lhes pagar por esse produto um preço inferior ao preço de referência do mercado, e não para beneficiar os produtores de *biodiesel*.

- 204 A este respeito, não se pode deixar de observar que os argumentos das recorrentes destinados a contestar a existência de uma contribuição financeira que lhes atribui uma vantagem foram rejeitados (n.ºs 181 a 192 e 195 a 201, *supra*). É igualmente pacífico que os pagamentos em causa, que correspondem à diferença entre o preço de referência do *diesel* e o do *biodiesel*, foram efetuados pela Agência de Gestão aos produtores de *biodiesel*, nomeadamente às recorrentes. As recorrentes não apresentaram elementos suficientes que indiquem que uma parte desses montantes ou da vantagem obtida com o seu pagamento foi transferida para a AKR e a Pertamina. Ora, essa prova é exigida para determinar que uma instituição da União cometeu um erro manifesto de apreciação suscetível de justificar a anulação de um ato (v., neste sentido, Acórdão de 11 de setembro de 2014, *Gold East Paper e Gold Huasheng Paper/Conselho*, T-444/11, EU:T:2014:773, n.º 62). O facto de o regime instituído pelo Governo da Indonésia poder ter sido benéfico igualmente para a AKR e Pertamina não significa que a vantagem conferida aos beneficiários tenha sido transferida para essas empresas. Além disso, mesmo admitindo que os misturadores tivessem beneficiado de condições de compra vantajosas de *biodiesel*, ao adquiri-lo ao preço de referência do *diesel* e não ao preço de referência do *biodiesel*, esta circunstância não exclui que, no âmbito do mesmo regime, os produtores de *biodiesel* tenham beneficiado de outra vantagem, resultante dos pagamentos efetuados pela Agência de Gestão.
- 205 Atendendo às considerações que antecedem, há que rejeitar a segunda alegação e, portanto, toda a segunda parte do quarto fundamento.
- 206 Dado que todos os argumentos apresentados no âmbito do quarto fundamento foram rejeitados, este deve ser julgado improcedente.

Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do artigo 7.º do regulamento de base e a um erro manifesto de apreciação cometidos pela Comissão no cálculo do montante da vantagem conferida pelo regime do Fundo para as plantações de óleo de palma

- 207 A argumentação das recorrentes no âmbito do quinto fundamento pode ser dividida em duas alegações. A primeira diz respeito ao erro manifesto de apreciação que a Comissão cometeu no cálculo do montante da vantagem conferida pelo regime do Fundo para as plantações de óleo de palma, ao não deduzir do montante da subvenção os direitos niveladores de exportação pagos ao Fundo para as plantações de óleo de palma e os custos de transporte. A segunda alegação é relativa ao erro manifesto de apreciação que a Comissão cometeu no mesmo cálculo, ao repartir os pagamentos efetuados pelo Fundo para as plantações de óleo de palma pelo volume de negócios total do *biodiesel*.
- 208 A Comissão, apoiada pelo EBB, contesta este fundamento.

Quanto à ausência de dedução dos direitos niveladores de exportação e dos custos de transporte do montante da subvenção

- 209 O artigo 7.º, n.º 1, do regulamento de base dispõe o seguinte:

«[...] Na determinação do [montante das subvenções passíveis de medidas de compensação], podem ser deduzidos do total da subvenção os seguintes elementos:

- a) as despesas com o pedido de subvenção e outras despesas necessárias para ter direito à subvenção ou para dela beneficiar;

b) os impostos, direitos e outros encargos cobrados na exportação desse produto para a União, destinados especificamente a neutralizar a subvenção.

Caso uma parte interessada solicite uma dedução, incumbe-lhe a prova de que o pedido é justificado.»

- 210 A título preliminar, importa sublinhar que resulta claramente da leitura do artigo 7.º, n.º 1, do regulamento de base, nomeadamente da formulação «podem ser deduzidos», que a Comissão dispõe de uma ampla margem de apreciação na aplicação desta disposição, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 24, *supra*. A dedução destes elementos do montante de subvenção passível de medidas de compensação pressupõe que a parte interessada prove que o seu pedido de dedução é justificado. Uma vez feita esta prova, a Comissão deve proceder à dedução solicitada.
- 211 Em primeiro lugar, as recorrentes sustentam que a Comissão deveria ter deduzido do montante da subvenção passível de medidas de compensação os direitos niveladores de exportação pagos ao Fundo para as plantações de óleo de palma, dado que esses direitos são de natureza diferente dos impostos habituais e estão ligados à indústria de *biodiesel* ao fazer parte da sua cadeia de valor.
- 212 Não se pode deixar de observar que não foi apresentado nenhum elemento de prova pelas recorrentes, em conformidade com o ónus da prova que lhes incumbe por força do artigo 7.º, n.º 1, último parágrafo, do regulamento de base e da jurisprudência referida no n.º 204, *supra*, que permita demonstrar que os direitos niveladores de exportação em questão se destinavam especificamente a compensar a subvenção. Pelo contrário, resulta claramente do considerando 89 do regulamento provisório, e não foi contestado pelas recorrentes, que o direito nivelador de exportação não diz unicamente respeito ao *biodiesel*, mas ao «OPB e [aos] produtos a jusante», entre os quais o *biodiesel*. As recorrentes não explicam de que modo um direito nivelador de exportação que diz respeito a vários produtos se destina especificamente a compensar a subvenção de que beneficia um desses produtos. Além disso, o facto de esses direitos financiarem o Fundo para as plantações de óleo de palma e entrarem na cadeia de valor do *biodiesel* não basta para demonstrar que se destinavam especificamente a compensar a subvenção e, portanto, que a Comissão se equivocou quanto ao alcance do artigo 7.º, n.º 1, alínea a), do regulamento de base ou viciou a sua análise de erro manifesto.
- 213 Assim, há que rejeitar este argumento das recorrentes.
- 214 Em segundo lugar, as recorrentes sustentam que os custos de transporte eram necessários, na aceção do artigo 7.º, n.º 1, alínea a), do regulamento de base, para entregar o *biodiesel* e receber assim o pagamento por parte do Fundo para as plantações de óleo de palma e que deviam ter sido deduzidos do montante de subvenção passível de medidas de compensação. A Comissão baseou-se, erradamente, na sua Comunicação Diretrizes para o cálculo do montante da subvenção no âmbito dos inquéritos em matéria de direitos de compensação (JO 1998, C 394, p. 6; a seguir «Diretrizes para o cálculo do montante da subvenção»), um documento desprovido de valor vinculativo, a fim de não deduzir os custos de transporte como custos não obrigatórios pagos a empresas privadas.
- 215 A este respeito, há que salientar que as diretrizes constituem um instrumento destinado a precisar, no respeito das regras de direito de grau superior, os critérios que a Comissão entende aplicar no exercício do seu poder de apreciação no cálculo do montante das subvenções passíveis de medidas de compensação (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 15 de março de 2006, Daiichi

- Pharmaceutical/Comissão, T-26/02, EU:T:2006:75, n.º 49). Daqui decorre que, quando adota diretrizes, a Comissão não se pode afastar do texto de grau superior em que precisa os critérios de aplicação.
- 216 Além disso, segundo jurisprudência, ao adotar regras de conduta destinadas a produzir efeitos externos, como é o caso das orientações destinadas a operadores económicos, e ao anunciar, através da sua publicação, que as aplicará no futuro aos casos a que essas regras dizem respeito, a instituição em causa autolimita-se no exercício do seu poder de apreciação e não se pode afastar dessas regras sob pena de as suas decisões serem criticadas, eventualmente, por violação de princípios gerais do direito, tais como a igualdade de tratamento ou a proteção da confiança legítima. Por conseguinte, não se pode excluir que, sob determinadas condições e em função do seu conteúdo, tais regras de conduta que têm um alcance geral possam produzir efeitos jurídicos (v., por analogia, Acórdão de 28 de junho de 2005, Dansk Rørindustri e o./Comissão, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408, n.ºs 210 e 211).
- 217 As diretrizes para o cálculo do montante da subvenção, sob o título «G. Dedução do montante da subvenção» prevê que «[a]s únicas despesas e custos que normalmente podem ser deduzidos são os diretamente pagos aos poderes públicos durante o período de inquérito», que «[é] necessário provar que tal pagamento é obrigatório para poder receber a subvenção» e que «os pagamentos efetuados a partes privadas como por exemplo advogados ou contabilistas tendo em vista a apresentação do pedido de subvenção, não são deduzíveis».
- 218 Estas precisões são compatíveis com o texto de grau superior que devem explicitar. Primeiro, a precisão de que é necessário provar que as despesas e os custos dedutíveis são «obrigatórios para poder receber a subvenção» está em conformidade com a condição prevista no artigo 7.º, n.º 1, alínea a), do regulamento de base, a saber, que os custos e as despesas dedutíveis devem ser «necessariamente suportados» para poder beneficiar da subvenção. Segundo, a precisão de que «as únicas despesas e custos que normalmente podem ser deduzidos são os diretamente pagos aos poderes públicos durante o período de inquérito» é igualmente compatível com esta disposição. Tendo em conta a ampla margem de apreciação da Comissão na matéria, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 24, *supra*, a Comissão, contrariamente ao que sustentam as recorrentes, não limitou erradamente as despesas e os custos dedutíveis quando precisou nas diretrizes que «quaisquer despesas incorridas tendo em vista a apresentação do pedido de subvenção» mencionadas no artigo 7.º, n.º 1, alínea a), do regulamento de base eram as «diretamente pagas aos poderes públicos durante o período de inquérito».
- 219 Por conseguinte, foi acertadamente que a Comissão aplicou, nos considerandos 87 a 92 do regulamento impugnado, as Diretrizes para o cálculo do montante da subvenção ao pedido de dedução dos custos de transporte.
- 220 Ora, no caso em apreço, primeiro, as recorrentes não alegam que os custos de transporte relativos à entrega do *biodiesel* foram diretamente pagos ao Governo da Indonésia durante o período de inquérito. Segundo, o seu argumento relativo ao facto de os pagamentos do Fundo para as plantações de óleo de palma estarem subordinados à entrega do *biodiesel* e, por conseguinte, que as despesas de transporte relativas à mesma eram «necessárias para ter direito à subvenção» na aceção do artigo 7.º, n.º 1, alínea a), do regulamento de base, não pode ser aceite. Com efeito, essas despesas estavam ligadas exclusivamente à execução do contrato de compra e venda entre as recorrentes e a Pertamina ou a AKR. O facto de, para receber os pagamentos pela Agência de Gestão, os produtores de *biodiesel* deverem juntar à sua fatura uma série de justificativos, incluindo as informações relativas ao local de entrega, ao volume e ao tipo de *biodiesel* fornecido

e ao montante das despesas de transporte, não significa que tal fosse «obrigatório para poder receber a subvenção» na aceção das Diretrizes para o cálculo do montante da subvenção e não altera esta conclusão.

221 Por conseguinte, há que rejeitar estes argumentos.

Quanto à repartição do montante da subvenção pelo volume de negócios total do biodiesel

222 O artigo 7.º, n.º 2, do regulamento de base dispõe que, «[q]uando a subvenção não for concedida em função das quantidades fabricadas, produzidas, exportadas ou transportadas, o montante da subvenção passível de medidas de compensação é determinado repartindo de forma adequada o valor da subvenção total pelo nível de produção, de venda ou de exportação dos produtos em causa no decurso do período de inquérito».

223 Resulta das disposições que figuram no título «b) Denominador adequado para a repartição do montante da subvenção», que por seu lado consta do título «F. Período de inquérito para o cálculo da subvenção — Imputação vs repartição» das Diretrizes para o cálculo do montante da subvenção, que, «ii) [r]elativamente às subvenções que não à exportação, deverão normalmente utilizar-se como denominador as vendas totais (internas e de exportação), uma vez que tais subvenções beneficiam tanto as vendas internas como as vendas de exportação».

224 No caso em apreço, no considerando 81 do regulamento provisório, confirmado no considerando 100 do regulamento impugnado, a Comissão repartiu os montantes das subvenções pelo volume de negócios total gerado pelas vendas de *biodiesel* dos produtores-exportadores no decurso do período de inquérito, incluindo as vendas no mercado interno e as vendas para exportação.

225 As recorrentes sustentam que a Comissão cometeu um erro manifesto ao repartir o montante dos pagamentos recebidos pelo Fundo para as plantações de óleo de palma pelo volume de negócios total das suas vendas de *biodiesel*. Na sua opinião, esses montantes deveriam ter sido repartidos unicamente pelas vendas de *biodiesel* no mercado interno indonésio, que eram as únicas que justificavam a obtenção dos pagamentos pelo Fundo para as plantações de óleo de palma.

226 Todavia, primeiro, dado que as subvenções não são concedidas em função das quantidades fabricadas, produzidas, exportadas ou transportadas, a Comissão, ao repartir os montantes das subvenções pelo volume de negócios total gerado pelas vendas, no decurso do período de inquérito, do produto em causa, a saber, o *biodiesel*, cumpriu o artigo 7.º, n.º 2, do regulamento de base. Segundo, e uma vez que, no caso em apreço, as subvenções em questão não são subvenções à exportação, a Comissão agiu em conformidade com as diretrizes para o cálculo do montante da subvenção, ao utilizar como denominador as vendas totais (internas e de exportação) desse produto. Como sublinha acertadamente a Comissão, os pagamentos do Fundo para as plantações de óleo de palma não limitavam os seus efeitos no mercado interno indonésio, mas constituíam um apoio dado aos produtores de *biodiesel* e podiam igualmente conferir-lhes uma vantagem sobre as vendas de exportação. O argumento das recorrentes apresentado nos seus articulados e na audiência, segundo o qual, se o princípio de que o dinheiro é um bem fungível fosse aplicado, a vantagem deveria ser repartida por todas as vendas, não é suscetível de alterar esta conclusão, mas antes de a reforçar. Com efeito, tal argumento equivale a aceitar que a repartição se deveria fazer numa base mais ampla do que as vendas internas de *biodiesel*.

- 227 Daqui resulta que a abordagem que consiste em ter em conta o volume de negócios total das vendas do *biodiesel* é adequada e não se afigura, portanto, manifestamente errada.
- 228 Por outro lado, as recorrentes sustentam que, ao não responder, no regulamento impugnado, ao seu argumento de que o montante da subvenção deveria ter sido repartido pelo seu volume de negócios total, a Comissão violou o seu dever de fundamentação.
- 229 Segundo jurisprudência constante, a Comissão não é obrigada a tomar posição sobre todos os argumentos invocados perante ela pelos interessados, bastando-lhe expor os factos e as considerações jurídicas que se revestem de importância essencial na economia da decisão (Acórdão de 6 de março de 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen/Comissão*, T-228/99 e T-233/99, EU:T:2003:57, n.º 280). Assim, a Comissão não está obrigada a responder, na fundamentação do regulamento provisório ou definitivo, a todos os pontos de facto e de direito suscitados pelos interessados no decurso do procedimento administrativo (v., por analogia, Acórdão de 25 de outubro de 2011, *Transnational Company «Kazchrome» e ENRC Marketing/Conselho*, T-192/08, EU:T:2011:619, n.º 256 e jurisprudência referida). Por outro lado, a Comissão não está obrigada a fundamentar especialmente, no regulamento que institui um direito de compensação definitivo, o facto de não tomar em consideração os vários argumentos avançados pelas partes no decurso do procedimento administrativo. Basta que esse regulamento contenha uma justificação clara dos principais elementos envolvidos na sua análise, desde que essa justificação seja suscetível de esclarecer as razões pelas quais a Comissão rejeitou os argumentos pertinentes invocados neste aspeto pelas partes, no decurso do procedimento administrativo (v., por analogia, Acórdão de 1 de junho de 2017, *Changmao Biochemical Engineering/Conselho*, T-442/12, EU:T:2017:372, n.º 90).
- 230 Contudo, quando num processo antissubvenções, os interessados insistirem durante o procedimento administrativo para obterem respostas ou esclarecimentos sobre as modalidades essenciais dos cálculos efetuados pelas instituições, há que considerar que estas últimas devem ainda mais fundamentar a sua decisão de modo a que os interessados possam compreender os cálculos assim efetuados (v., por analogia, Acórdão de 11 de julho de 2017, *Viraj Profiles/Conselho*, T-67/14, não publicado, EU:T:2017:481, n.º 127). Além disso, a fundamentação de um ato deve constar do corpo da própria decisão e, salvo em casos excecionais, as explicações escritas ou orais posteriores não podem ser tomadas em consideração, quando já é objeto de um recurso perante o juiz da União (Acórdão de 1 de junho de 2017, *Changmao Biochemical Engineering/Conselho*, T-442/12, EU:T:2017:372, n.º 91).
- 231 No caso em apreço, é pacífico que uma das recorrentes alegou durante o procedimento administrativo, a título subsidiário, que o montante da subvenção devia ser repartido pelo seu volume de negócios total, incluindo tanto o *biodiesel* como os outros produtos e que o regulamento impugnado não responde expressamente a este argumento. Todavia, resulta claramente da leitura do considerando 81 do regulamento provisório, cuja análise foi confirmada pelo regulamento impugnado, que a repartição teve lugar em conformidade com o artigo 7.º, n.º 2, do regulamento de base, que prevê a repartição do valor da subvenção total pelo nível de produção de venda ou de exportação dos «produtos em causa», no caso em apreço, o *biodiesel*.
- 232 Resulta que esta justificação é suscetível de esclarecer as razões pelas quais a Comissão rejeitou os argumentos invocados neste aspeto pelas partes no decurso do procedimento administrativo em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 229, *supra*.

- 233 Além disso, o método de repartição do montante da subvenção resulta suficientemente do considerando 100 do regulamento impugnado e do considerando 81 do regulamento provisório, o que permitiu às recorrentes conhecer as justificações da medida adotada para defenderem os seus direitos e ao juiz da União exercer a sua fiscalização, como resulta dos n.ºs 225 e seguintes, *supra*. Por conseguinte, há que rejeitar este argumento em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 141, *supra*.
- 234 Consequentemente, a alegação relativa à violação do dever de fundamentação deve ser rejeitada.
- 235 Dado que todas as alegações apresentadas no âmbito do quinto fundamento foram rejeitadas, este deve ser julgado improcedente.

Quanto ao sexto fundamento, relativo à violação do artigo 8.º, n.ºs 1 e 8, do regulamento de base, na determinação da existência de uma ameaça de prejuízo importante

- 236 No âmbito do sexto fundamento, as recorrentes alegam que a Comissão violou o artigo 8.º, n.ºs 1 e 8, do regulamento de base, uma vez que concluiu pela existência de uma ameaça de prejuízo importante sem examinar certos fatores enunciados no artigo 8.º, n.º 8, do regulamento de base e sem ter em conta todos os elementos de prova apresentados.
- 237 No caso em apreço, a Comissão concluiu, nos considerandos 319 e 320 do regulamento impugnado, que a indústria da União não tinha sofrido um prejuízo importante durante o período de inquérito, ainda que a referida indústria não fosse robusta. Todavia, considerou que, no caso em apreço existia uma ameaça de prejuízo importante para a referida indústria.
- 238 A título preliminar, importa recordar, a este respeito, que o artigo 2.º, alínea d), do regulamento de base define o termo «prejuízo» como significando, salvo disposição em contrário, nomeadamente, um prejuízo importante causado a uma indústria da União ou uma ameaça de prejuízo importante para essa indústria, e remete para as disposições do artigo 8.º para a interpretação deste conceito.
- 239 O artigo 8.º, n.º 1, deste regulamento diz respeito à determinação da existência de um prejuízo. Esta deve incluir um exame objetivo, por um lado, do volume das importações objeto de subvenções e do seu efeito nos preços dos produtos similares no mercado da União e, por outro, da repercussão dessas importações na indústria da União.
- 240 O artigo 8.º, n.º 8, do regulamento de base regula a «determinação da existência de uma ameaça de prejuízo importante». Esclarece-se que essa determinação deve basear-se em factos e não apenas em alegações, conjeturas ou possibilidades remotas, e que a alteração das circunstâncias suscetíveis de criar uma situação em que a subvenção causaria prejuízo deve ser claramente prevista e iminente. Daqui resulta que a constatação de uma ameaça de prejuízo deve resultar claramente dos factos do processo. Daí resulta igualmente que o prejuízo em que a ameaça se traduz deve ocorrer a curto prazo (v., por analogia, Acórdão de 29 de janeiro de 2014, T-528/09 Hubei Xinyegang Steel/Conselho, EU:T:2014:35, n.º 54).

241 Esta disposição enumera de forma não limitativa os fatores a tomar em consideração para determinar a existência de uma ameaça de prejuízo importante (v., por analogia, Conclusões do advogado-geral P. Mengozzi nos processos apensos ArcelorMittal Tubular Products Ostrava e o./Conselho e Conselho/Hubei Xinyegang Steel, C-186/14 P e C-193/14 P, EU:C:2015:767, n.º 44), nomeadamente os seguintes fatores:

«a) natureza da subvenção ou subvenções em questão e os efeitos que são suscetíveis de ter sobre o comércio;

b) taxa de crescimento significativa das importações subvencionadas no mercado da União, indicando a probabilidade de um aumento substancial das importações;

c) disponibilidade suficiente ou um aumento iminente e considerável da capacidade do exportador, indicando a probabilidade de um aumento substancial das exportações subvencionadas para a União, tendo em conta a existência de outros mercados de exportação suscetíveis de absorver quaisquer exportações suplementares;

d) possibilidade de as importações se efetuarem a preços que depreciem significativamente os preços ou impeçam aumentos que, de outro modo, se teriam verificado, e a probabilidade de conduzirem a um crescimento da procura de novas importações;

e) existências do produto sujeito a inquérito.»

242 O artigo 8.º, n.º 8, esclarece que nenhum destes fatores constitui necessariamente, por si só, uma indicação determinante, devendo concluir-se da totalidade dos fatores considerados que estão iminentes outras exportações subvencionadas e que, caso não sejam tomadas medidas de defesa, ocorrerá um prejuízo importante.

243 Além disso, o Tribunal de Justiça já precisou que a existência de uma ameaça de prejuízo, tal como a de um prejuízo, deve ser demonstrada à data da adoção da medida antissubvenções, tendo em conta a situação da indústria da União nessa data. Com efeito, só à luz dessa situação é que as instituições da União poderão determinar se o aumento iminente das importações futuras objeto de subvenção causará um prejuízo importante a essa indústria na hipótese de não ser tomada nenhuma medida de defesa comercial. Contudo, as instituições da União podem ter em consideração, em certas circunstâncias, os dados posteriores a um período de inquérito (v., por analogia, Acórdão de 4 de fevereiro de 2021, eurocider systems, C-324/19, EU:C:2021:94, n.ºs 40 e 41).

244 A este respeito, cabe recordar desde logo que, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 24, *supra*, no domínio da política comercial comum, e particularmente em matéria de medidas de defesa comercial, as instituições da União dispõem de um amplo poder de apreciação em razão da complexidade das situações económicas, políticas e jurídicas que devem examinar. Neste contexto, há que considerar que a análise de uma ameaça de prejuízo pressupõe a apreciação de questões económicas complexas, pelo que a fiscalização jurisdicional dessa apreciação deve, assim, ser limitada à verificação da observância das regras processuais, da exatidão material dos factos considerados para fazer a escolha contestada, da inexistência de erro manifesto na apreciação dos factos ou da inexistência de desvio de poder. Esta fiscalização jurisdicional limitada não implica que o juiz da União se abstenha de fiscalizar a interpretação, pelas instituições, de dados de natureza económica (v., por analogia, Acórdão de 29 de janeiro de 2014, Hubei Xinyegang Steel/Conselho, T-528/09, EU:T:2014:35, n.º 53). Em especial, cabe ao Tribunal

Geral verificar não só a exatidão material dos elementos de prova invocados, a sua fiabilidade e a sua coerência, mas também se esses elementos constituem a totalidade dos dados pertinentes que devem ser tomados em consideração para apreciar uma situação complexa, e se são suscetíveis de fundamentar as conclusões que deles se retiram (v., por analogia, Acórdão de 18 de outubro de 2018, Gul Ahmed Textile Mills/Conselho, C-100/17 P, EU:C:2018:842, n.º 64).

- 245 Além disso, a conclusão da Comissão quanto à situação da indústria da União, no âmbito da análise de um prejuízo importante causado a uma indústria da União, na aceção do artigo 8.º, n.º 4, do regulamento de base, continua, em princípio, a ser pertinente no âmbito da análise da ameaça de prejuízo importante para essa indústria, na aceção do artigo 8.º, n.º 8, desse regulamento (v., por analogia, Acórdão de 4 de fevereiro de 2021, eurocylinder systems, C 324/19, EU:C:2021:94, n.º 42).
- 246 É à luz destes princípios que há que examinar se a Comissão violou o artigo 8.º, n.ºs 1 e 8, quando concluiu, no considerando 405 do regulamento impugnado, que, durante o período de inquérito, as importações provenientes da Indonésia constituíram uma ameaça de prejuízo importante para a indústria da União.

Quanto à situação da indústria da União

- 247 Para chegar à conclusão de que a indústria da União não era robusta durante o período de inquérito, a Comissão tomou em consideração vários indicadores microeconómicos e macroeconómicos nos considerandos 309 a 340 do regulamento provisório e confirmou esta análise nos considerandos 279 a 317 do regulamento impugnado, no qual examinou igualmente, nos considerandos 321 a 341, indicadores económicos posteriores ao período de inquérito.
- 248 As recorrentes, sem porem em causa a veracidade dos dados utilizados pela Comissão, alegam que, à luz dos indicadores microeconómicos e macroeconómicos que testemunham determinadas tendências positivas, é sem razão que a Comissão sustenta que a indústria da União se encontrava numa situação frágil.
- 249 Em primeiro lugar, quanto aos indicadores macroeconómicos, as recorrentes alegam, primeiro, que a produção da União, a capacidade de produção e a utilização das capacidades aumentaram durante o período de inquérito.
- 250 A este respeito, há que observar que resulta do quadro 3 reproduzido no considerando 268 do regulamento provisório que, após um aumento entre 2015 e 2017, a produção da União permaneceu praticamente estável entre 2017 e o período de inquérito (um aumento de 13 071 053 para 13 140 582 toneladas para um índice estável de 111), ao passo que o consumo da União aumentou consideravelmente, como resulta do quadro 4 reproduzido no considerando 271 do regulamento provisório (de 14 202 128 para 15 634 102 toneladas, ou seja um aumento de 10,08 %). Daqui resulta que a produção da União não seguiu o aumento do consumo da União, portanto da procura. Além disso, resulta do quadro 8 reproduzido no considerando 309 do regulamento provisório que a capacidade de produção da União aumentou ligeiramente entre 2017 e o período de inquérito (de 16 594 853 toneladas para 17 031 230 toneladas), ao passo que a utilização dessa capacidade, depois de ter aumentado em 2015, 2016 e 2017, baixou ligeiramente entre 2017 e o período de inquérito.

- 251 Com base nestes dados, a Comissão entendeu, no considerando 310 do regulamento provisório, que o aumento da capacidade de produção da indústria da União era claramente inferior ao da procura, dado que a referida indústria apenas pôde beneficiar de uma forma muito limitada do crescimento do mercado devido ao aumento substancial das importações subvencionadas, especialmente durante o período de inquérito.
- 252 Como esta constatação está em conformidade com os dados analisados e é suscetível de sustentar a conclusão de que a indústria da União se encontrava numa situação frágil, o primeiro argumento das recorrentes deve ser rejeitado.
- 253 Segundo, as recorrentes alegam que o volume de vendas aumentou.
- 254 Todavia, resulta claramente do quadro 9 reproduzido no considerando 314 do regulamento provisório que, embora o volume de vendas no mercado da União tenha aumentado entre 2015 e 2017, essas vendas diminuíram entre 2017 e o período de inquérito, período que corresponde, como observa a Comissão no considerando 317 do regulamento provisório, à supressão dos direitos sobre as importações provenientes da Indonésia. Por conseguinte, há que rejeitar este argumento das recorrentes.
- 255 Terceiros, as recorrentes sustentam que a indústria da União conservou uma parte de mercado elevada, entre 81 % e 95 %.
- 256 Todavia, não se pode deixar de observar que resulta do quadro 9 reproduzido no considerando 314 do regulamento provisório que a parte de mercado da indústria da União diminuiu muito entre 2017 e o período de inquérito (de 91,6 % para 81,5 %). A Comissão explica, no considerando 317 do referido regulamento, e as recorrentes não põem validamente em causa este ponto, que esta diminuição se explica pela eliminação dos direitos sobre as importações provenientes da Indonésia que alterou a situação do mercado em março de 2018, durante o período de inquérito. Tendo em conta estes dados, há que rejeitar este argumento das recorrentes.
- 257 Quartos, as recorrentes alegam que o emprego e a produtividade apresentam tendências positivas.
- 258 Com efeito, resulta do quadro 10 reproduzido no considerando 319 do regulamento provisório que o número de trabalhadores da indústria da União aumentou ligeiramente entre 2015 e o período de inquérito (78 trabalhadores). Todavia, a produtividade diminuiu entre 2017 e o período de inquérito (de 4 782 toneladas por trabalhador para 4 625 toneladas por trabalhador). Daqui resulta que o ligeiro aumento do número de trabalhadores não basta, por si só, para invalidar as conclusões da Comissão retiradas do conjunto dos indicadores macroeconómicos. Com efeito segundo jurisprudência, embora o exame das instituições deva levar à conclusão de que a ameaça de prejuízo é importante, não é necessário que todos os fatores e índices económicos relevantes revelem uma tendência negativa (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 23 de abril de 2018, Shanxi Taigang Stainless Steel/Comissão, T-675/15, não publicado, EU:T:2018:209, n.º 93 e jurisprudência referida).
- 259 Daqui resulta que há que rejeitar estes argumentos das recorrentes.
- 260 Em segundo lugar, no que se refere aos indicadores microeconómicos, primeiro, as recorrentes sustentam que os preços de venda na União aumentaram.

- 261 Ora, não se pode deixar de observar que resulta do quadro 11 reproduzido no considerando 325 do regulamento provisório que, depois de ter aumentado entre 2015 e 2017, período durante o qual existiam direitos sobre as importações provenientes da Indonésia, os preços caíram passaram de 832 euros por tonelada para 794 euros entre 2017 e o período de inquérito. Por conseguinte, há que rejeitar este argumento das recorrentes.
- 262 Segundo, as recorrentes alegam que os custos de produção baixaram desde 2017.
- 263 Com efeito, resulta do quadro 11 reproduzido no considerando 325 do regulamento provisório que os custos de produção baixaram de 827 euros por tonelada para 791 euros por tonelada entre 2017 e o período de inquérito. Todavia, resulta de todos os dados desse quadro, em particular da descida do preço de venda, que a indústria da União não pôde beneficiar dessa descida dos custos, uma vez que teve de transferir integralmente essa descida para os seus clientes, como observa acertadamente a Comissão no considerando 328 do regulamento provisório. Por conseguinte, há que rejeitar este argumento das recorrentes.
- 264 Terceiros, as recorrentes sustentam que o cash flow, a rendibilidade das vendas e o retorno dos investimentos evoluíram positivamente.
- 265 A este respeito, não se pode deixar de observar que resulta do quadro 14 reproduzido no considerando 334 do regulamento provisório que o *cash flow* aumentou entre 2015 e 2017 (com um grande aumento entre 2016 e 2017) para seguidamente voltar aos níveis de 2016. Não é, portanto, possível verificar uma evolução positiva, contrariamente ao que alegam as recorrentes.
- 266 No que respeita ao retorno dos investimentos, este aumentou consideravelmente entre 2015 e 2016 para seguidamente se manter relativamente estável (18 % em 2016, 16 % em 2017 e 17 % durante o período de inquérito). Ora, esta estabilização do retorno dos investimentos, bem como a estabilização da rendibilidade das vendas na União a clientes independentes em 0,8 % em 2017 e durante o período de inquérito, uma taxa que continua baixa, não põem em causa as conclusões da Comissão quanto à situação da indústria da União baseadas em todos os elementos pertinentes a este respeito.
- 267 Quanto aos dados posteriores ao inquérito, as recorrentes alegam que não são representativos e não podem ser invocados para deles se tirarem conclusões válidas.
- 268 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência, a possibilidade de ter em consideração, em certas circunstâncias, os dados posteriores a um período de inquérito justifica-se no âmbito de inquéritos que têm por objeto não a constatação de um prejuízo, mas a determinação de uma ameaça de prejuízo que, por natureza, implica uma análise prospetiva. Esses dados podem, assim, ser utilizados para confirmar ou desmentir as previsões constantes do regulamento da Comissão que institui um direito de compensação provisório e permitir, na primeira hipótese, instituir um direito de compensação definitivo. Contudo, a utilização, pelas instituições da União, de dados posteriores ao período de inquérito não se pode subtrair à fiscalização do juiz da União (v., por analogia, Acórdão de 4 de fevereiro de 2021, *eurocylinder systems*, C-324/19, EU:C:2021:94, n.º 41).
- 269 No caso em apreço, a Comissão examinou, nos considerandos 321 a 341 do regulamento impugnado, os dados relativos ao período compreendido entre outubro de 2018 e junho de 2019 (a seguir «período posterior ao inquérito») e concluiu que, durante o período posterior ao inquérito, a situação económica da indústria da União se tinha deteriorado ainda mais.

- 270 As recorrentes criticam a Comissão por ter utilizado dados não representativos, dado que, primeiro, é mencionado no regulamento impugnado que, em quatro dos nove meses do período posterior ao inquérito, os dados eram falseados devido a circunstâncias excepcionais de um produtor e, segundo, declara-se, no considerando 322 do regulamento impugnado, que «os dados relativos ao período de inquérito não são diretamente comparáveis com os valores relativos ao período posterior ao [período de inquérito]».
- 271 Estas alegações das recorrentes não têm fundamento. Com efeito, a Comissão teve o cuidado de precisar as circunstâncias que permitem relativizar a representatividade dos dados do período posterior ao inquérito ou justificar a sua pertinência. Primeiro, explicou, no considerando 331 do regulamento impugnado, que os lucros mais elevados no inverno de 2018-2019 foram excepcionais, uma vez que foram registados por uma das empresas incluídas na amostra que conseguiu tirar partido da escassez temporária de oferta na sua região que lhe permitiu aumentar os seus preços e, por conseguinte, os seus lucros durante esse período. Segundo, a Comissão sublinhou, no considerando 322 do referido regulamento, que os dados relativos ao período de inquérito não eram diretamente comparáveis com os valores relativos ao período posterior ao inquérito. Assim, salientou que, por um lado, tendo em conta os prazos fixados para o inquérito, certos indicadores macroeconómicos só puderam ser analisados para os produtores da União incluídos na amostra. Por outro, comparou os doze meses do período de inquérito com nove meses do período posterior ao inquérito, uma vez que os dados relativos ao período posterior ao inquérito sobre doze meses ainda não estavam disponíveis.
- 272 Daqui resulta que esses dados podem ser utilizados para confirmar ou desmentir as previsões constantes do regulamento da Comissão que institui um direito de compensação provisório a fim de permitir instituir um direito de compensação definitivo, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 268, *supra*.
- 273 Em face do exposto, há que rejeitar os argumentos das recorrentes sem que seja necessário apreciar a questão da sua admissibilidade abordada implicitamente pela Comissão, segundo a qual esses argumentos tinham sido suscitados pela primeira vez na fase da réplica (v., neste sentido, Acórdão de 5 de abril de 2017, França/Comissão, T-344/15, EU:T:2017:250, n.º 92).

Quanto à natureza das subvenções em causa e os efeitos que são suscetíveis de ter no comércio

- 274 As recorrentes alegam que a Comissão não teve em conta elementos de prova que elas próprias e outras partes apresentaram relativamente à natureza e aos efeitos das subvenções em causa. Estes elementos demonstraram, por um lado, que o alegado fornecimento de OPB mediante uma remuneração inferior à adequada já não produzia efeitos no comércio, uma vez que o imposto e o direito nivelador de exportação tinham deixado de se aplicar em dezembro de 2018, e, por outro, que os pagamentos efetuados ao abrigo do programa do Fundo para as plantações de óleo de palma se tinham tornado nulos entre setembro e dezembro de 2018, antes de voltar a níveis inferiores a partir de janeiro de 2019, e também já não tinham efeitos no comércio sobre as atividades de exportação dos produtores de *biodiesel* indonésios. Além disso, qualquer vantagem obtida pelo Fundo para as plantações de óleo de palma devia ser repartida unicamente sobre as vendas de *biodiesel* no mercado interno.
- 275 A este respeito, há que recordar que os argumentos das recorrentes destinados a invalidar as conclusões da Comissão relativas à subcotação dos preços, ao fornecimento de OPB mediante uma remuneração inferior à adequada e à existência de uma subvenção sob a forma de uma transferência direta de fundos por parte do Fundo para as plantações de óleo de palma foram

rejeitados no âmbito do primeiro, terceiro e quarto fundamentos, respetivamente. Os argumentos relativos à repartição do montante da subvenção pelo volume de negócios total do *biodiesel* foram rejeitados no âmbito do quinto fundamento.

- 276 Nestas condições, os factos avançados pelas recorrentes, relativos à fixação em zero do imposto de exportação, à suspensão do direito nivelador de exportação a partir de dezembro de 2018 e a flutuação dos pagamentos efetuados ao abrigo do programa do Fundo para as plantações de óleo de palma, todos relativos ao período posterior ao inquérito, não podem invalidar a conclusão da Comissão de que o Governo da Indonésia, através de uma série de medidas, distorceu o mercado interno do OPB na Indonésia e depreciaram o preço desse produto a um nível artificialmente baixo em benefício da indústria de *biodiesel* a jusante (v. considerando 80, 162, 172, 190, 203 do regulamento provisório).
- 277 Por conseguinte, a Comissão não cometeu um erro manifesto de apreciação ao declarar, no considerando 343 do regulamento impugnado, como tinha salientado no considerando 349 do regulamento provisório, que as subvenções em questão tinham a capacidade de manter as exportações de *biodiesel* indonésio a um nível que afetava ainda mais negativamente a indústria da União, confirmando assim (considerando 351 do regulamento impugnado) a apreciação que figura, no considerando 350 do regulamento provisório, segundo a qual as medidas do Governo da Indonésia afetavam a situação económica da indústria da União.

Quanto à taxa de crescimento das importações objeto de subvenções

- 278 As recorrentes alegam que os dados relativos ao período posterior ao inquérito não revelam um aumento das importações de *biodiesel* indonésio no mercado da União, e que, por conseguinte, é pouco provável que tal aumento se produza no futuro.
- 279 Todavia, não se pode deixar de observar, e as recorrentes não põem em causa a exatidão destes dados, que resulta do quadro 4 reproduzido no considerando 353 do regulamento impugnado que as importações provenientes da Indonésia foram mais importantes durante os três trimestres do período posterior ao inquérito (581 078 toneladas) do que durante os quatro trimestres do período de inquérito (516 068 toneladas). O argumento das recorrentes segundo o qual o volume trimestral das importações do período posterior ao inquérito era inferior ao volume das importações do terceiro trimestre de 2018 não pode invalidar as conclusões da Comissão quanto à taxa de crescimento das importações. Com efeito, como sublinha corretamente a Comissão no considerando 355 do regulamento impugnado, os três primeiros trimestres posteriores ao período de inquérito não são diretamente comparáveis aos três últimos trimestres do período de inquérito, tendo em conta as diferenças sazonais e o pico atingido em 2018, ou seja, 263 678 toneladas no terceiro trimestre, não pode ser comparado ao resultado do terceiro trimestre de 2019, dado que as importações realizadas no decurso deste último foram afetadas pela instituição de direitos provisórios.
- 280 Por conseguinte, há que rejeitar as alegações das recorrentes de que os dados relativos ao período posterior ao inquérito não revelam nenhum aumento das importações.
- 281 As recorrentes alegam igualmente que a adoção da Diretiva (UE) 2018/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativa à promoção da utilização de energia de fontes renováveis (JO 2018, L 328, p. 82), restringe as importações de EMP.

282 A este respeito há que observar que esta diretiva foi adotada após o período de inquérito e que, em conformidade com o seu artigo 36.º, n.º 1, o prazo para a sua transposição terminava em 30 junho de 2021. Além disso, nos termos do artigo 26.º, n.º 2, da referida diretiva, o limite de importação dos «biocombustíveis, dos biolíquidos e dos combustíveis biomássicos produzidos a partir de culturas alimentares para consumo humano ou animal com elevado risco de alteração indireta do uso do solo, relativamente aos quais se observe uma significativa expansão da superfície de produção para terrenos com elevado teor de carbono» será progressivo a partir de 31 de dezembro de 2023. Por conseguinte, a Comissão não cometeu um erro manifesto de apreciação ao entender, no considerando 360 do regulamento impugnado, que o efeito desta diretiva não podia ser previsto e que «não afeta[va] a análise atual da ameaça de prejuízo que as importações indonésias representam para a indústria da União num futuro próximo».

283 Por conseguinte, há que rejeitar os argumentos das recorrentes.

Quanto à capacidade suficiente e livremente disponível do exportador

284 No que se refere à capacidade de produção livremente disponível dos exportadores indonésios, as recorrentes sustentam que a Comissão recebeu informações contraditórias do Governo da Indonésia e do EBB e que optou por se basear nas informações recebidas do EBB e no relatório «US Gain de Jakarta» de 2019 relativo aos biocombustíveis indonésios. Nestas condições, a Comissão deveria ter concluído que os elementos de prova disponíveis a este respeito eram pouco esclarecedores.

285 A este propósito, importa recordar que, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 244, *supra*, cabe ao Tribunal Geral verificar não só a exatidão material dos elementos de prova invocados, a sua fiabilidade e a sua coerência, mas também se esses elementos constituem a totalidade dos dados pertinentes que devem ser tomados em consideração para apreciar uma situação complexa, e se são suscetíveis de fundamentar as conclusões que deles se retiram.

286 Neste contexto, há que considerar que as instituições, quando avaliam um risco de ameaça de prejuízo importante para a indústria da União, atendendo ao aumento da capacidade de produção e de exportação no país exportador, devem ter em conta não só a existência de outros mercados de exportação mas também a eventual evolução do consumo interno no país exportador (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 29 de janeiro de 2014, Hubei Xinyegang Steel/Conselho, T-528/09, EU:T:2014:35, n.º 81).

287 No caso vertente, as recorrentes não põem em causa as conclusões da Comissão nos considerandos 353 e 354 do regulamento provisório, baseadas em informações fornecidas pelo Governo da Indonésia, segundo as quais a capacidade de produção dos produtores indonésios de *biodiesel* excede largamente a procura doméstica, em cerca de 300 % e que a capacidade não utilizada dos produtores indonésios durante o período de inquérito estava estimada em cerca de 40 % do consumo da União. Também não contestam a constatação da Comissão que figura no considerando 373 do regulamento impugnado segundo a qual, de acordo com o relatório «US GAIN de Jakarta» de 2019, estava previsto que a capacidade na Indonésia de produção de *biodiesel* aumentasse de 11,5 mil milhões de litros para 13 mil milhões de litros entre 2019 e 2021.

288 As recorrentes alegam que o Governo da Indonésia forneceu informações que revelavam uma utilização esperada da capacidade de 85 % para 2019. Ora, resulta da leitura dos argumentos do Governo da Indonésia de 6 de setembro de 2019 para os quais remetem as recorrentes que a utilização da capacidade de 85 % para 2019 resulta de uma extrapolação dos dados disponíveis

para o período de janeiro a maio de 2019 e diz respeito à parte da produção utilizada pela procura interna e externa. As recorrentes não explicam exatamente como é que estes dados põem em causa as conclusões da Comissão. Além disso, mesmo na hipótese suscitada pelas recorrentes, em 2019 continuava a não ser utilizada 15 % da capacidade de produção.

- 289 As recorrentes sustentam igualmente que o Governo da Indonésia forneceu informações destinadas a demonstrar que a Indonésia passaria em 2020 de uma mistura obrigatória «B20», ou seja, de uma mistura de *biodiesel* com *diesel* mineral contendo 20 % de *biodiesel* para uma mistura obrigatória «B30», com 30 % de *biodiesel*, o que absorveria a totalidade da capacidade livremente disponível dos produtores indonésios. Por conseguinte, a Comissão assumiu erradamente, que o EBB, que sustentava que a execução da obrigação de mistura «B20» tinha colocado problemas e que a passagem da obrigação de mistura «B20» para uma mistura «B30» podia colocar problemas semelhantes.
- 290 Mais precisamente, as recorrentes alegam que resulta do relatório «US GAIN de Jakarta» de 2019 que a obrigação de mistura «B20» só foi alargada ao setor dos transportes abrangidos pelas obrigações de serviço público em setembro de 2018, o que levou a um aumento do consumo local de *biodiesel* de 54 % em 2019 e que a taxa de mistura sofreu um aumento exponencial desde 2017 (passando de 8,2 % em 2017 para 12,7 % em 2018, para chegar a 19,9 % em 2019). As declarações constantes do referido relatório afirmam que a aplicação da obrigação de mistura «B30» está prevista para 2020.
- 291 Resulta dos considerandos 374 a 376 do regulamento impugnado que a Comissão tomou nota das observações do Governo da Indonésia sobre a passagem da obrigação de mistura «B20» para uma obrigação de mistura «B30».
- 292 Ora, a Comissão salientou, no considerando 382 do regulamento impugnado, que, segundo o relatório «US GAIN de Jakarta» de 2019, a obrigação de mistura «B20», que era um objetivo obrigatório já para 2016, só poderia ser cumprido pela primeira vez em 2019, ou seja, três anos após o prazo estabelecido. Nos seus articulados, as recorrentes aceitam a exatidão dessa informação.
- 293 Resulta igualmente do considerando 376 do regulamento impugnado que a Comissão analisou os dados fornecidos pelo Governo da Indonésia com as informações fornecidas pelo EBB nas suas observações de 29 de abril de 2019, que mostram que os operadores indonésios enfrentavam dificuldades em termos de distribuição, disponibilidade de infraestruturas de armazenamento e financiamento misto na execução da obrigação de mistura «B20» e que o objetivo dessa obrigação consistia em reduzir as importações de *diesel* mineral, e não reduzir as exportações de *biodiesel* para outros mercados. Teve também em conta, no considerando 377 do regulamento impugnado, as informações do EBB que demonstravam que a obrigação de mistura «B30» devia levar tempo a implementar.
- 294 No que respeita à possibilidade de aumento das taxas de mistura em 30 % num só ano, a Comissão entendeu no considerando 383 do regulamento impugnado, que, tendo em conta o aumento das taxas de mistura desde 2011, um aumento de 19,9 % para 30 % parecia um objetivo muito ambicioso.

- 295 A este respeito, há que constatar que, como alegam as recorrentes (v. n.º 290, *supra*), o aumento mais importante da taxa de mistura teve lugar entre 2018 e 2019, tendo passado de 12,7 % para 19,9 %. Ora, este aumento, de 7,2 pontos percentuais, era claramente inferior aos 10 pontos percentuais necessários para atingir a obrigação de mistura «B30» num ano.
- 296 À luz das observações que antecedem, a Comissão cumpriu a sua obrigação de examinar, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos pertinentes do caso em apreço (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 10 de março de 2009, Interpipe Niko Tube e Interpipe NTRP/Conselho, T-249/06, EU:T:2009:62, n.º 53), e não cometeu nenhum erro de apreciação ao concluir no considerando 384 do regulamento impugnado, que era improvável que uma obrigação de mistura «B30» fosse cumprida num futuro próximo, e que afetasse significativamente a capacidade não utilizada na Indonésia num futuro próximo.
- 297 Por conseguinte, há que concluir que as recorrentes não apresentam elementos suficientes para retirar plausibilidade às apreciações dos factos que figuram no regulamento impugnado no que respeita à obrigação de mistura. Ora, uma vez que essa prova é exigida para demonstrar que uma instituição da União cometeu um erro manifesto de apreciação suscetível de justificar a anulação de um ato (v., por analogia, Acórdão de 11 de setembro de 2014, Gold East Paper e Gold Huasheng Paper/Conselho, T-444/11, EU:T:2014:773, n.º 62), estas circunstâncias são suficientes para rejeitar esses argumentos das recorrentes

Quanto ao nível dos preços das importações objeto de subvenções

- 298 As recorrentes alegam que, no que se refere ao nível dos preços das importações objeto de subvenções, a Comissão se limitou a remeter para as suas conclusões em matéria de subcotação, que, como foi demonstrado no âmbito do primeiro fundamento, não cumprem as exigências do artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do regulamento de base. Além disso, as importações provenientes da Indonésia não exercem pressão sobre os preços da União.
- 299 A este respeito, há que recordar que os argumentos apresentados pelas recorrentes no âmbito do seu primeiro fundamento para demonstrar que a Comissão violou o artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do regulamento de base, na determinação da subcotação dos preços, e que a Comissão considerou erradamente que as importações de *biodiesel* provenientes da Indonésia tinham exercido uma pressão sobre os preços da União foram rejeitados na íntegra. Além disso, resulta do quadro 7 reproduzido no considerando 283 do regulamento provisório e não foi contestado pelas recorrentes que o preço de importação do *biodiesel* proveniente da Indonésia era de 671 euros por tonelada durante o período de inquérito, ao passo que, como resulta do quadro 11 reproduzido no considerando 325 do regulamento provisório, o preço de venda unitário médio na União caiu de 832 euros por tonelada para 794 euros por tonelada entre 2017 e o período de inquérito.
- 300 Consequentemente, há que rejeitar estes argumentos das recorrentes e, portanto, julgar improcedente o sexto fundamento.

Quanto ao sétimo fundamento, relativo à violação dos direitos de defesa das recorrentes

- 301 No âmbito do seu sétimo fundamento, as recorrentes alegam que algumas informações só lhes foram divulgadas no regulamento impugnado, privando-as assim da possibilidade de formularem observações a esse respeito. Segundo as recorrentes, não se pode excluir que, se tivessem podido apresentar as suas observações sobre estes pontos, o processo poderia ter terminado de uma forma diferente.
- 302 A título preliminar, importa recordar que resulta de jurisprudência constante que o respeito dos direitos de defesa em qualquer processo iniciado contra alguém e suscetível de culminar num ato que lhe cause prejuízo, constitui um princípio fundamental do direito da União que deve ser garantido, mesmo na falta de regulamentação relativa ao processo em causa (v. Acórdão de 1 de outubro de 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Conselho, C-141/08 P, EU:C:2009:598, n.º 83 e jurisprudência referida).
- 303 Por força do referido princípio, as empresas interessadas devem ter tido possibilidade, no procedimento administrativo, de dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista sobre a realidade e a relevância dos factos e circunstâncias alegados e sobre as provas em que a Comissão baseia a sua alegação de existência de uma prática de subvenções e do prejuízo daí resultante (v., por analogia, Acórdãos de 16 de fevereiro de 2012, Conselho e Comissão/Interpipe Niko Tube e Interpipe NTRP, C-191/09 P e C-200/09 P, EU:C:2012:78, n.º 76, e de 28 de outubro de 2004, Shanghai Teraoka Electronic/Conselho, T-35/01, EU:T:2004:317, n.º 289 e jurisprudência referida).
- 304 Embora seja verdade que o respeito dos direitos de defesa reveste uma importância fundamental em procedimentos de inquérito antissubvenções (v., por analogia, Acórdão de 16 de fevereiro de 2012, Conselho e Comissão/Interpipe Niko Tube e Interpipe NTRP, C-191/09 P e C-200/09 P, EU:C:2012:78, n.º 77 e jurisprudência referida), a existência de uma irregularidade no que se refere ao respeito destes direitos apenas pode conduzir à anulação de um regulamento que estabelece um direito de compensação na medida em que exista uma possibilidade de que, devido a essa irregularidade, o procedimento administrativo teria podido terminar de forma diferente, afetando assim concretamente os direitos de defesa da parte em causa (v., Acórdão de 10 de abril de 2019, Jindal Saw e Jindal Saw Italia/Comissão, T-300/16, EU:T:2019:235, n.º 77 e jurisprudência referida).
- 305 Segundo jurisprudência, não se pode impor à recorrente que demonstre que a decisão das instituições teria sido diferente, mas apenas que tal hipótese não está inteiramente excluída na medida em que poderia ter garantido melhor a sua defesa se a irregularidade processual não tivesse existido, afetando assim concretamente os direitos de defesa (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 16 de fevereiro de 2012, Conselho e Comissão/Interpipe Niko Tube e Interpipe NRTP, C-191/09 P e C-200/09 P, EU:C:2012:78, n.ºs 78 e 79).
- 306 É à luz destes princípios que há que examinar se os direitos de defesa das recorrentes foram violados no decurso do processo de inquérito.
- 307 Em primeiro lugar, as recorrentes acusam a Comissão de ter efetuado, nos considerandos 230 a 233 do regulamento impugnado, novas constatações relativas ao facto de a procura de *biodiesel* ser inelástica no que diz respeito aos preços no mercado do *biodiesel* da União, afirmando que o

biodiesel a baixo preço não costumava resultar num aumento do consumo e que a concorrência de preços era, por conseguinte um jogo de soma nula, independentemente das matérias-primas utilizadas.

- 308 Este argumento deve ser rejeitado. Nas constatações que figuram nos considerandos 230 a 233 do regulamento impugnado, a Comissão precisou o alcance das explicações fornecidas, em primeiro lugar, no considerando 289 do regulamento provisório, a saber, que, «na maioria dos casos, o cliente final que adquire *biodiesel* não sabe nem está interessado em saber qual a matéria-prima utilizada na produção, mas exige um produto que cumpra um determinado nível máximo de CFPP», em seguida, no considerando 299 do referido regulamento, a saber, que «as importações de EMP provenientes da Indonésia a preços subvencionados teriam o efeito de baixar o preço da maioria das misturas vendidas no mercado da União» e, por último, no considerando 328 do mesmo regulamento, a saber que «uma subcotação dos preços de cerca de 10 % exerce uma pressão descendente significativa sobre os preços». Por conseguinte, as recorrentes não podem alegar que os considerandos 230 a 233 do regulamento impugnado continham elementos novos que alteravam a análise até então realizada pela Comissão e sobre os quais deveriam ter podido apresentar observações.
- 309 Em segundo lugar, as recorrentes acusam a Comissão de ter introduzido, nos considerandos 251 a 254 do regulamento impugnado, novas constatações relativas às mudanças ocorridas no mercado da União desde o inquérito anterior e ao facto de as importações de EMP estarem em concorrência com outros tipos de *biodiesel*.
- 310 Este argumento deve ser rejeitado. As recorrentes não podiam ignorar que a indústria da União produzia agora EMP. Esta constatação foi, com efeito, exposta nos considerandos 292 a 294 do regulamento provisório. Por conseguinte, não se pode acusar a Comissão de ter violado os direitos de defesa das recorrentes ao não lhes ter dado conhecimento de que a indústria da União produzia EMP.
- 311 Assim, a Comissão expôs no regulamento provisório, durante o procedimento administrativo que termina com a adoção do regulamento definitivo (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 21 de novembro de 2002, Kundan e Tata/Conselho, T-88/98, EU:T:2002:280, n.º 131), a sua posição acerca dos elementos invocados pelas recorrentes expostos nos n.ºs 307 e 309, *supra*. Daqui resulta que as recorrentes tinham desde a fase da comunicação do regulamento provisório a possibilidade de apresentarem o seu ponto de vista sobre estes aspetos.
- 312 Em face do exposto, há que julgar improcedente o sétimo fundamento e, por conseguinte, negar provimento ao recurso na íntegra.

Quanto às despesas

- 313 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo as recorrentes sido vencidas, há que condená-las a suportar as suas próprias despesas e as efetuadas pela Comissão e pelo EBB, em conformidade com o pedido destes últimos.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção alargada)

decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.**
- 2) A PT Pelita Agung Agrindustri e a PT Permata Hijau Palm Oleo são condenadas nas despesas**

Gervasoni

Madise

Nihoul

Frendo

Martín y Pérez de Nanclares

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de dezembro de 2022.

Assinaturas

Índice

Antecedentes do litígio	2
Pedidos das partes	4
Questão de direito	5
Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do regulamento de base, na determinação da subcotação	5
Quanto à primeira parte do primeiro fundamento, relativa à não tomada em conta de todos os dados pertinentes na determinação da subcotação	5
– Quanto ao primeiro método de cálculo	7
– Quanto ao segundo método de cálculo	9
– Quanto ao terceiro método de cálculo	11
Quanto à segunda parte do primeiro fundamento, relativa à falta de determinação da subcotação dos preços para o produto da indústria da União no seu conjunto e ao facto de ter considerado erradamente a existência de uma pressão sobre os preços	14
– Quanto à determinação da subcotação dos preços para o produto no seu conjunto ..	14
– Quanto à pressão sobre os preços	16
Quanto ao segundo fundamento, relativo ao facto de o regulamento impugnado, na sua análise do nexó de causalidade, violar o artigo 8.º, n.º 5, do regulamento de base	17
Quanto ao terceiro fundamento, relativo a um erro manifesto de apreciação cometido pela Comissão quando concluiu pela existência de uma subvenção sob a forma de fornecimento de OPB mediante uma remuneração inferior à adequada	18
Quanto à primeira parte do terceiro fundamento, relativa à violação do artigo 3.º, ponto 1, alínea a), iv), do regulamento de base e a um erro manifesto de apreciação na medida em que a Comissão concluiu que o Governo da Indonésia atribuiu aos fornecedores de OPB o fornecimento dos seus produtos mediante uma remuneração inferior à adequada, ou deu-lhes instruções nesse sentido.	18
– Quanto ao imposto e ao direito nivelador de exportação	20
– Quanto ao controlo dos preços pela PTPN	24
Quanto à segunda parte do terceiro fundamento, relativa à violação do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do regulamento de base e a um erro manifesto de apreciação na medida em que a Comissão concluiu que o Governo da Indonésia tinha protegido os rendimentos ou mantido os preços	27

Quanto à terceira parte do terceiro fundamento, relativa à violação do artigo 3.º, n.º 2, e do artigo 6.º, alínea d), do regulamento de base, e a um erro manifesto de apreciação, na medida em que a Comissão concluiu que tinha sido concedida uma vantagem aos produtores indonésios	30
Quanto ao quarto fundamento, relativo ao facto de a Comissão, ao concluir pela existência de uma subvenção sob a forma de uma transferência direta de fundos, ter cometido um erro manifesto de apreciação e violado o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), i), e n.º 2, do regulamento de base	32
Quanto à primeira parte do quarto fundamento, relativa à violação do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), i), do regulamento de base e a um erro manifesto de apreciação na medida em que a Comissão qualificou como subvenções os pagamentos efetuados pelo Fundo para as plantações de óleo de palma	32
Quanto à segunda parte do quarto fundamento, relativa à violação do artigo 3.º, n.º 2, do regulamento de base e a um erro manifesto de apreciação cometido pela Comissão quando concluiu pela existência de uma vantagem	37
Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do artigo 7.º do regulamento de base e a um erro manifesto de apreciação cometidos pela Comissão no cálculo do montante da vantagem conferida pelo regime do Fundo para as plantações de óleo de palma	39
Quanto à ausência de dedução dos direitos niveladores de exportação e dos custos de transporte do montante da subvenção.	39
Quanto à repartição do montante da subvenção pelo volume de negócios total do <i>biodiesel</i>	42
Quanto ao sexto fundamento, relativo à violação do artigo 8.º, n.ºs 1 e 8, do regulamento de base, na determinação da existência de uma ameaça de prejuízo importante	44
Quanto à situação da indústria da União	46
Quanto à natureza das subvenções em causa e os efeitos que são suscetíveis de ter no comércio	49
Quanto à taxa de crescimento das importações objeto de subvenções	50
Quanto à capacidade suficiente e livremente disponível do exportador	51
Quanto ao nível dos preços das importações objeto de subvenções	53
Quanto ao sétimo fundamento, relativo à violação dos direitos de defesa das recorrentes	54
Quanto às despesas	55