



24 mars 2020

(20-2366)

Page: 1/12

Original: anglais

**UNION EUROPÉENNE – CERTAINES MESURES VISANT L'HUILE DE PALME
ET LES BIOCARBURANTS DÉRIVÉS DU PALMIER À HUILE**

**DEMANDE D'ÉTABLISSEMENT D'UN GROUPE SPÉCIAL
PRÉSENTÉE PAR L'INDONÉSIE**

La communication ci-après, datée du 18 mars 2020 et adressée par la délégation de l'Indonésie au Président de l'Organe de règlement des différends, est distribuée conformément à l'article 6:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

Le 9 décembre 2019, l'Indonésie a demandé l'ouverture de consultations avec l'Union européenne, conformément à l'article 4 du Mémoire d'accord de l'OMC sur les règles et procédures régissant le règlement des différends ("Mémoire d'accord"), à l'article XXII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ("GATT de 1994"), à l'article 14 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce ("Accord OTC") et à l'article 30 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires ("Accord SMC"), au sujet de certaines mesures imposées par l'Union européenne et les États membres de l'UE qui affectent l'huile de palme et les biocarburants dérivés du palmier à huile.

Les consultations sur ces mesures ont eu lieu le 19 février 2020. Malheureusement, elles n'ont pas permis de régler le différend.

L'Indonésie demande donc que l'Organe de règlement des différends établisse un groupe spécial chargé d'examiner la question indiquée dans la présente demande, conformément aux articles 4:7 et 6 du Mémoire d'accord, à l'article XXIII du GATT de 1994, à l'article 14.1 de l'Accord OTC et à l'article 30 de l'Accord SMC.

A. Mesures en cause

1. Les mesures en cause comprennent les mesures adoptées par l'Union européenne et par certains de ses États membres.

a. Mesures de l'UE

2. Les mesures de l'UE en cause sont énoncées dans les instruments juridiques ci-après:

- i. Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte), J.O. 2018 L 328, page 82 ("Directive RED II");
- ii. Règlement délégué de la Commission (UE) n° 2019/807 du 13 mars 2019 complétant la Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne, d'une part, la détermination des matières premières présentant un risque élevé d'induire des changements indirects dans l'affectation des sols dont la zone de production gagne nettement sur les terres présentant un important stock de carbone et, d'autre part, la certification des biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse présentant un faible risque d'induire des changements indirects dans l'affectation des sols, J.O. 2019 L 133, page 1 ("Règlement délégué n° 2019/807");

- iii. Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les Directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, J.O. 2009 L 140, page 16 ("Directive RED I"), telle que modifiée par la Directive (UE) 2015/1513 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 modifiant la Directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la Directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, J.O. 2015 L 239, page 1 ("Directive 2015/1513");
- iv. Règlement (UE) n° 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'Union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les Règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les Directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les Directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le Règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil, J.O. 2018 L 328, page 1 ("Règlement n° 2018/1999");
- v. Huile de palme et déforestation des forêts tropicales humides, Résolution du Parlement européen du 4 avril 2017 sur l'huile de palme et la déforestation des forêts tropicales humides (2016/2222(INI)), J.O. 2018 C298, page 2 ("Résolution du 4 avril 2017");
- vi. Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'état de l'expansion à l'échelle mondiale de la production de certaines cultures destinées à l'alimentation humaine et animale, COM(2019) 142 final (13 mars 2019) ("Rapport de situation"); et

toutes annexes y relatives, modifications, mesures complémentaires, mesures de remplacement, mesures de reconduction, prorogations, mesures de mise en œuvre (y compris toutes mesures de mise en œuvre envisagées dans les instruments juridiques susmentionnés) ou toutes autres mesures connexes, et toutes exemptions appliquées.

3. La Directive RED II a été adoptée le 11 décembre 2018 et est entrée en vigueur le 24 décembre 2018. Elle doit être transposée par les États membres de l'UE d'ici au 30 juin 2021.¹ Il s'agit d'une version refondue de la Directive RED I, qui a été modifiée en 2015 par la Directive 2015/1513.

4. La Directive RED II prévoit l'adoption par la Commission d'actes délégués ou d'actes d'exécution, notamment. Plusieurs dispositions, comme l'article 30 8) de la Directive RED II de l'UE, font référence à une suite que doit donner la Commission. Elles s'appliquent conjointement avec l'article 32 ("Actes d'exécution") et l'article 35 ("Exercice de la délégation"). Toutes mesures ou actions de ce type adoptées ou menées par la Commission, agissant sur la base de la Directive RED II de l'UE, sont également couvertes par la présente demande d'établissement d'un groupe spécial.

5. La proposition initiale de la Commission concernant la Directive RED II² établissait un nouvel objectif pour l'UE d'au moins 27% pour la part de la consommation d'énergie renouvelable dans l'Union européenne en 2030. L'article 7 de cette proposition mettait en avant, parmi les règles pour le calcul de la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, un modèle de diminution de la part maximale des biocarburants et des bioliquides produits à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale à partir de 2021, permettant aux États membres de l'UE d'imposer une limite inférieure et d'opérer une distinction entre différents types de biocarburants et de bioliquides.

6. Le 4 avril 2017, le Parlement européen a adopté une résolution sur l'huile de palme et la déforestation des forêts tropicales humides. Dans cette résolution, il a reconnu que "la valeur des

¹ Article 36 1) de la Directive RED II.

² Commission européenne, Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte), COM(2016) 767 final (30 novembre 2016).

émissions totales de gaz à effet de serre résultant du changement d'affectation des sols lié à l'huile de palme n'[était] pas connue" et qu'"il [était] nécessaire de renforcer les évaluations scientifiques à cet égard".³ Il a aussi mentionné le fait que "les pays producteurs ne dispos[aient] pas de chiffres fiables sur les superficies consacrées à la culture ... de palmiers à huile".⁴ Dans le cadre de ses remarques générales, il a observé que "l'empreinte écologique d'autres huiles végétales produites à partir de graines de soja, de colza et d'autres cultures [était] bien plus élevée et que celles-ci requ[éraient] une utilisation bien plus vaste des terres que l'huile de palme" et il a constaté que "d'autres cultures d'oléagineux nécessit[aient] généralement un recours plus large aux pesticides et aux engrais".⁵ En outre, il a reconnu la complexité de la question de l'huile de palme et a souligné "l'importance de développer une solution mondiale fondée sur la responsabilité collective de nombreux acteurs".⁶ La résolution demande néanmoins, entre autres choses, l'introduction de critères de durabilité minimaux spécifiquement pour l'huile de palme et les produits contenant de l'huile de palme qui entrent sur le marché de l'UE⁷, la mise en place de barrières tarifaires et non tarifaires fondées sur l'empreinte carbone de l'huile de palme⁸; et la cessation progressive de l'utilisation d'huiles végétales qui entraînent la déforestation, y compris l'huile de palme, dans les biocarburants, de préférence d'ici à 2020.⁹ Le Parlement européen a recommandé en outre d'encourager les cultures d'oléagineux dans l'UE, en particulier "de trouver et de favoriser d'autres solutions plus durables pour l'utilisation de biocarburants, telles que les huiles européennes fabriquées à partir de colza ou de tournesol cultivé dans l'Union".¹⁰

7. Le 17 janvier 2018, le Parlement européen a demandé l'abandon progressif, d'ici à 2021, de l'utilisation des biocarburants dérivés du palmier à huile aux fins du calcul des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable et a adopté des amendements qui ont sensiblement modifié la proposition initiale de la Commission européenne concernant la Directive RED II.¹¹ En plus de proposer un objectif contraignant au niveau de l'Union d'une part d'au moins 35% d'énergie renouvelable à assortir d'objectifs nationaux et d'inclure une référence à sa résolution du 4 avril 2017, il a appuyé l'idée de traiter différemment les biocarburants produits à partir de cultures alimentaires ayant une efficacité élevée en matière d'émissions de GES et un faible risque de changements indirects dans l'affectation des sols ("CIAS"). Il a également donné pour instruction à la Commission d'élaborer une méthode pour la certification des biocarburants et bioliquides à faible risque de CIAS. En tout état de cause, il a proposé que la part des biocarburants et des bioliquides produits spécifiquement à partir d'huile de palme soit de 0% à partir de 2021.

Objectifs contraignants de l'UE en matière d'énergie renouvelable

8. La Directive RED II établit deux grands types d'objectifs contraignants en matière d'énergie renouvelable.¹²

9. Premièrement, l'article 3 1) de la Directive RED II impose un nouvel objectif contraignant de l'UE concernant une part d'au moins 32% d'énergie renouvelable dans la consommation finale brute d'énergie de l'UE d'ici à 2030.¹³ À compter du 1^{er} janvier 2021, la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de chaque État membre de l'UE ne pourra être inférieure à la part de référence figurant dans la troisième colonne du tableau de l'annexe I, partie A, de la Directive RED II.¹⁴

10. Deuxièmement, l'article 25 1) de la Directive RED II fixe un objectif distinct pour l'intégration de l'utilisation de l'énergie renouvelable dans le secteur des transports. Chaque État membre de l'UE

³ Considérant T du préambule de la Résolution du 4 avril 2017.

⁴ Considérant U du préambule de la Résolution du 4 avril 2017.

⁵ Paragraphe 6 de la Résolution du 4 avril 2017.

⁶ Paragraphe 18 de la Résolution du 4 avril 2017.

⁷ Paragraphe 43 de la Résolution du 4 avril 2017.

⁸ Paragraphe 47 de la Résolution du 4 avril 2017.

⁹ Paragraphe 82 de la Résolution du 4 avril 2017.

¹⁰ Paragraphe 83 de la Résolution du 4 avril 2017.

¹¹ Voir http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0009_FR.html?redirect; un aperçu des amendements proposés est disponible à l'adresse suivante: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0392_FR.html?redirect#title1.

¹² Les règles régissant le calcul de la part de l'énergie renouvelable sont énoncées, en particulier, aux articles 7, 26 et 27 de la Directive RED II. D'autres objectifs concernent, par exemple, la part de l'énergie renouvelable dans le chauffage et le refroidissement (article 23 de la Directive RED II).

¹³ Voir aussi le considérant 8 du préambule de la Directive RED II.

¹⁴ Article 3 4) de la Directive RED II.

doit exiger que les fournisseurs de carburants fassent en sorte que la part de l'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie dans le secteur des transports atteigne au moins 14% d'ici à 2030.¹⁵ Cette part doit être calculée conformément aux règles figurant aux articles 26 et 27 de la Directive RED II.

11. Les articles 26 et 27 de la Directive RED II établissent, entre autres choses, des limites spécifiques pour l'utilisation des biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse produits à partir de cultures alimentaires aux fins de réaliser les objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable dans le secteur des transports. Ces limitations sont principalement liées à la notion de CIAS.

12. La Directive RED II s'applique conjointement avec le Règlement n° 2018/1999, qui détaille les processus pour, entre autres choses, suivre et assurer la conformité avec les objectifs contraignants de l'UE en matière d'énergie renouvelable, y compris les prescriptions obligatoires de base.

Limite de 7%

13. L'article 26 1) de la Directive RED II dispose que, aux fins du calcul, dans un État membre de l'UE donné, de la consommation finale brute d'énergie produite à partir de sources renouvelables visée à l'article 7 et de la part minimale visée à l'article 25, paragraphe 1, premier alinéa, la part des biocarburants et des bioliquides, ainsi que des combustibles issus de la biomasse consommés dans le secteur des transports, lorsqu'ils sont produits à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine et animale, ne dépasse pas de plus de 1 point de pourcentage la part de ces carburants dans la consommation finale d'énergie dans les secteurs des transports routier et ferroviaire dans cet État membre en 2020, avec un maximum de 7% de la consommation finale d'énergie dans les secteurs des transports routier et ferroviaire dans ledit État membre. Cette limite de 7% s'applique uniquement aux biocarburants produits à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale. Elle a été introduite pour la première fois dans la Directive RED I, telle que modifiée par la Directive 2015/1513.

14. L'article 26 1) autorise les États membres de l'UE à fixer des limites inférieures à la limite de 7%. Il reconnaît expressément que, pour fixer ces limites inférieures, les États membres de l'UE peuvent opérer une distinction entre les biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse produits à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale. Ainsi, l'article 26 1) permet aux États membres de l'UE de traiter différemment les biocarburants qui sont produits à partir, par exemple, de cultures d'oléagineux ou spécifiquement d'huile de palme.

15. Aux fins de la présente demande d'établissement d'un groupe spécial, la limite de 7% inclut également les limites plus restrictives fixées par les États membres de l'UE.

16. La limite de 7%, y compris toutes mesures limitant encore la part des biocarburants, des bioliquides et des combustibles issus de la biomasse consommés dans les transports, lorsqu'ils sont produits à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale, restreint les importations d'huile de palme et de biocarburants dérivés du palmier à huile en provenance d'Indonésie dans l'Union européenne. La conception et le fonctionnement de ces mesures signifient que la quantité d'importations d'huile de palme et de biocarburants dérivés du palmier à huile sur le marché de l'UE est drastiquement limitée et entraînent des obstacles non nécessaires au commerce de l'huile de palme et des biocarburants dérivés du palmier à huile.

17. Malgré les demandes à cet effet qu'elle a reçues, l'Union européenne n'a pas expliqué de manière adéquate la justification de ces mesures.

Plafond et élimination progressive pour risque élevé de CIAS, et critères servant à déterminer et à certifier les biocarburants à faible risque de CIAS

Plafond et élimination progressive pour risque élevé de CIAS

18. L'article 26 2) de la Directive RED II traite du risque allégué de CIAS. Le considérant 81 du préambule de la Directive RED II indique qu'un CIAS "se produit lorsque des cultures aux fins de la

¹⁵ Article 25 1) de la Directive RED II.

production de biocarburants, de bioliquides et de combustibles issus de la biomasse entraînent le déplacement de cultures traditionnelles destinées à l'alimentation humaine ou animale". L'Union européenne est d'avis que, comme l'explique le considérant 81, "[c]ette demande supplémentaire intensifie la pression qui s'exerce sur les terres et peut se traduire par une extension des terres agricoles vers des zones présentant un important stock de carbone, telles que les forêts, les zones humides et les tourbières, provoquant un surcroît d'émissions de gaz à effet de serre". Ce considérant s'appuie aussi sur la Directive 2015/1513, dans laquelle l'Union européenne avait précédemment reconnu que "l'importance des émissions de gaz à effet de serre liées aux changements indirects dans l'affectation des sols [était] susceptible d'annuler, en partie ou en totalité, les réductions d'émissions de gaz à effet de serre liées aux différents biocarburants".¹⁶ En outre, le considérant 82 du préambule de la Directive RED II mentionne le fait que, même si le niveau des émissions de GES liées aux CIAS "ne peut être clairement déterminé", "les principaux risques posés par les changements indirects dans l'affectation des sols résultent des biocarburants ... produits à partir de matières premières dont la zone de production gagne nettement sur les terres présentant un important stock de carbone".

19. L'article 26 2) de la Directive RED II dispose que, aux fins du calcul, dans un État membre de l'UE donné, de la consommation finale brute d'énergie produite à partir de sources renouvelables visée à l'article 7 et de la part minimale visée à l'article 25 1), premier alinéa, la part des biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse produits à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine et animale, présentant un risque élevé de CIAS et dont la zone de production gagne nettement sur les terres présentant un important stock de carbone, n'excède pas le niveau de consommation de ces combustibles ou carburants dans l'État membre concerné enregistré en 2019. En outre, à compter du 31 décembre 2023 et jusqu'au 31 décembre 2030, cette limite diminuera progressivement pour s'établir à 0%. La Directive RED II, en particulier lorsqu'elle est lue conjointement avec le Règlement délégué n° 2019/807, donne effet à la proposition du Parlement européen du 17 janvier 2018, qui proposait que la part des biocarburants et des bioliquides produits spécifiquement à partir d'huile de palme soit de 0% à partir de 2021, et à la Résolution du 4 avril 2017. La même règle figure dans la Directive RED II, même si le délai prévu pour l'élimination progressive est plus long.

20. Le 13 mars 2019, la Commission européenne a adopté le Règlement délégué n° 2019/807 complétant la Directive RED II, comme prévu par l'article 26 2) de ladite directive. Ce règlement est entré en vigueur le 10 juin 2019. La Commission européenne l'a adopté sans avoir effectué la moindre analyse d'impact. Cela a été fait "en dépit de l'importance politique que le dossier revêt[ait]" et compte tenu du délai court entre l'entrée en vigueur de la Directive RED II et le délai fixé à l'article 26 2) de cette directive.¹⁷

21. Tout comme la Directive RED II, le Règlement délégué n° 2019/807 indique qu'un CIAS "peut se produire lorsque des terres précédemment consacrées à la production de denrées alimentaires ou d'aliments pour animaux sont ensuite exploitées aux fins de la production de biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse" et que, compte tenu du fait qu'il faut continuer de satisfaire la demande de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux, cela "peut entraîner une extension des terres agricoles vers des zones présentant un important stock de carbone, telles que les forêts, les zones humides et les tourbières, provoquant à son tour un surcroît d'émissions de gaz à effet de serre".¹⁸

22. Le Règlement délégué n° 2019/807 établit des critères servant à déterminer les matières premières à risque élevé de CIAS et les biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse à faible risque de CIAS.

23. L'article 3 indique les critères cumulatifs qui s'appliquent s'agissant de déterminer les matières premières à risque élevé de CIAS et dont la zone de production gagne nettement sur les terres présentant un important stock de carbone. En particulier, les matières premières à risque élevé de CIAS sont identifiées par référence à l'expansion annuelle moyenne de la zone de production depuis

¹⁶ Considérant 5 du préambule de la Directive 2015/1513.

¹⁷ Commission européenne, exposé des motifs accompagnant la proposition de la Commission relative au Règlement délégué n° 2019/807, C(2019) 2055 final (13 mars 2019), page 1.

¹⁸ Considérant 2 du préambule du Règlement délégué.

2008 et par une formule exprimant la part de cette expansion sur des terres présentant un important stock de carbone.

24. L'article 3 doit être lu conjointement avec l'annexe du Règlement délégué n° 2019/807. Cette annexe, structurée en fonction de trois catégories de matières premières destinées à l'alimentation humaine ou animale (céréales, cultures sucrières et cultures oléagineuses) et de types individuels de cultures oléagineuses (comme le colza, la palme, le soja et le tournesol), mentionne des valeurs fixes pour: i) le premier critère énoncé à l'article 3 a) exprimé en kilogramme par hectare (kha) et en points de pourcentage et ii) les parts tenant lieu de constantes dans la formule. L'article 3 établit la valeur fixe du facteur de productivité pour chaque type individuel de matière première. Lorsque les valeurs fixes et les constantes sont utilisées pour, par exemple, les diverses cultures oléagineuses, les critères établis à l'article 3 signifient que seule l'huile de palme est considérée comme une matière première à risque élevé de CIAS.

25. Par conséquent, conformément à l'article 26 2) de la Directive RED II lue conjointement avec le Règlement délégué n° 2019/807, l'huile de palme est la seule matière première à risque élevé de CIAS et dont la part dans l'objectif d'énergie renouvelable doit être progressivement réduite et, en fin de compte, complètement éliminée d'ici à 2030. Pour les autres matières premières, ces prescriptions relatives à la limitation et à l'élimination progressive ne s'appliquent pas.

26. Bien que l'Union européenne ait produit un rapport sur l'état de l'expansion, à l'échelle mondiale, de la production de certaines cultures destinées à l'alimentation humaine et animale, ce rapport de situation ne fournit pas de fondement (scientifique) adéquat pour les critères définis à l'article 3 du Règlement délégué n° 2019/807, et les valeurs fixes et les constantes utilisées dans cette disposition et dans l'annexe du Règlement délégué n° 2019/807.

27. Ces mesures visent à réglementer le commerce des biocarburants sans s'appuyer sur les propriétés d'emploi de ces biocarburants.

28. Ces mesures établissent une discrimination à l'encontre de l'huile de palme et des biocarburants dérivés du palmier à huile qui sont principalement importés dans l'Union européenne, en faveur de produits similaires qui sont originaires de l'UE ou importés. Elles découragent également les importations d'huile de palme et de biocarburants dérivés du palmier à huile dans l'Union européenne et entraîneront finalement l'exclusion de l'huile de palme et des biocarburants dérivés du palmier à huile du marché de l'UE. Étant donné que l'Indonésie est le principal exportateur d'huile de palme vers l'Union européenne, elle est particulièrement affectée par ces mesures. L'Union européenne s'appuie sur le concept de CIAS mais elle admet qu'il n'a pas de fondement scientifique solide car "il n'est pas possible d'observer ou de mesurer les changements indirects dans l'affectation des sols".¹⁹ Elle a aussi reconnu que "les émissions liées aux changements indirects dans l'affectation des sols ne [pouvaient pas] être mesurées avec le niveau de précision requis pour être incluses dans la méthode de calcul des émissions de gaz à effet de serre de l'UE".²⁰

29. En s'appuyant sur les CIAS, l'Union européenne s'est également écartée des normes pertinentes adoptées par l'Organisation internationale de normalisation (ISO), entre autres. Elle l'a fait sans procéder à la publication et à la notification requises de ces mesures et sans organiser un processus adéquat pour la présentation d'observations. Elle a également préparé et adopté ces mesures sans tenir compte des circonstances spécifiques des pays en développement où l'huile de palme et les biocarburants dérivés du palmier à huile sont produits. Ces mesures manquent également de transparence et de fondement objectif.

30. Malgré les demandes à cet effet qu'elle a reçues, l'Union européenne n'a pas expliqué de manière adéquate la justification de ces mesures.

Critères servant à déterminer et à certifier les biocarburants à faible risque de CIAS

31. Au titre de la Directive RED II, les biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse certifiés comme étant à "faible risque de CIAS" sont exemptés du plafond et de l'élimination progressive pour risque élevé de CIAS. Les biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse à faible risque de CIAS sont définis comme étant "les biocarburants, les

¹⁹ Rapport de situation, page 5.

²⁰ Rapport de situation, page 5. Voir aussi le considérant 81 du préambule de la Directive RED II.

bioliquides et les combustibles ou carburants issus de la biomasse dont les matières premières ont été produites dans le cadre de systèmes qui évitent les effets de déplacement des biocarburants, bioliquides et combustibles ou carburants issus de la biomasse produits à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale grâce à une amélioration des pratiques agricoles ainsi qu'à la culture sur des terres qui n'étaient pas précédemment utilisées à cette fin, et qui ont été produits conformément aux critères de durabilité pour les biocarburants et les bioliquides énoncés à l'article 29".²¹

32. L'article 4, lu conjointement avec l'article 5, du Règlement délégué n° 2019/807 indique les critères cumulatifs qui doivent être remplis pour que des biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse soient classés comme étant à faible risque de CIAS. Ces critères comprennent les critères de durabilité et de réduction des émissions de GES et la nécessité de satisfaire à des prescriptions en matière d'additionnalité. Du fait des critères établis à l'article 3, toutes les conditions énoncées aux articles 4 et 5 du Règlement délégué n° 2019/807 s'appliquent seulement aux biocarburants produits à partir du palmier à huile. Il s'ensuit que seuls les biocarburants dérivés du palmier à huile doivent être classés, et certifiés, comme étant à faible risque de CIAS pour être comptabilisés aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable ou bénéficier des régimes d'aide des États membres. En tout état de cause, les conditions établies aux articles 4 et 5 du Règlement délégué n° 2019/807 sont conçues de manière à empêcher tous biocarburants dérivés du palmier à huile de les remplir.

33. L'article 6 fait référence, pour ce qui est d'établir la conformité avec les critères relatifs au faible risque de CIAS et d'obtenir la certification, à la nécessité de fournir des informations fiables, de prévoir un niveau suffisant de contrôle indépendant et d'apporter la preuve que des audits sont réalisés, et de se conformer à l'article 30 de la Directive RED II. La Commission adoptera des règles additionnelles régissant la certification des biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse comme étant à faible risque de CIAS. Ces règles additionnelles qui seront adoptées sont également couvertes par la présente demande d'établissement d'un groupe spécial.

34. Ces procédures sont discriminatoires à l'égard des fournisseurs de biocarburants dérivés du palmier à huile en provenance d'Indonésie et restreignent les importations d'huile de palme et de biocarburants dérivés du palmier à huile indonésiens.

35. Alors qu'il apparaît que les critères relatifs aux biocarburants à faible risque de CIAS excluent la possibilité que les biocarburants dérivés du palmier à huile remplissent ces critères, il apparaît en tout état de cause que des procédures de certification adéquates font défaut. En fixant les conditions pour l'évaluation de la conformité avec les critères relatifs au faible risque de CIAS et l'obtention de la certification, l'Union européenne n'a pas respecté les normes internationales pertinentes.

36. L'Union européenne l'a fait sans procéder à la publication et la notification requises de ces mesures et sans organiser un processus adéquat pour la présentation d'observations. Elle a également préparé et adopté ces mesures sans tenir compte des circonstances spécifiques des pays en développement où l'huile de palme et les biocarburants dérivés du palmier à huile sont produits.

37. Malgré les demandes à cet effet qu'elle a reçues, l'Union européenne n'a pas expliqué de manière adéquate la justification de ces mesures.

Critères de durabilité et de réduction des émissions de GES

38. Les biocarburants, les bioliquides et les combustibles issus de la biomasse doivent respecter, entre autres choses, les critères de durabilité et de réduction des émissions de GES de la Directive RED II, qui élargissent ceux qui figurent dans la Directive RED I. Les critères de durabilité sont énoncés à l'article 29 2) à 7); les critères de réduction des émissions de GES figurent à l'article 29 10). Ces critères s'appliquent aux biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse utilisés pour réaliser les objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable, mesurer la conformité avec les obligations en matière d'énergie renouvelable ou déterminer l'admissibilité à une

²¹ Article 2 37) de la Directive RED II.

aide financière au titre des régimes d'aide pour la consommation de biocarburants, de bioliquides et de combustibles issus de la biomasse.²²

39. La conformité avec les critères de durabilité et de réduction des émissions de GES doit être vérifiée. Les systèmes de normalisation nationaux ou internationaux volontaires peuvent être utilisés sous réserve de l'approbation de la Commission.²³

40. Ces mesures, y compris au moyen (mais pas exclusivement) de l'utilisation de valeurs par défaut dans le calcul des réductions des émissions de GES, établissent une discrimination à l'encontre de l'huile de palme et des biocarburants dérivés du palmier à huile qui sont principalement importés dans l'Union européenne, en faveur de produits similaires qui sont originaires de l'UE ou importés. Elles découragent également les importations d'huile de palme et de biocarburants dérivés du palmier à huile dans l'Union européenne et excluront finalement l'huile de palme et les biocarburants dérivés du palmier à huile du marché de l'UE. Étant donné que l'Indonésie est le principal exportateur d'huile de palme vers l'Union européenne, elle est particulièrement affectée par ces mesures.

b. Mesures des États membres de l'UE

41. Les mesures des États membres de l'UE sont énoncées dans les instruments juridiques ci-après:

- i. Article 266*quindecies* du Code des douanes français, modifié par l'article 192 de la Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019²⁴;
- ii. Article L. 661-2 du Code de l'énergie²⁵;
- iii. Décret français n° 2019-570 du 7 juin 2019 portant sur la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants, JORF n° 0133 du 9 juin 2019, n° 13²⁶;
- iv. Décision de la France du 23 novembre 2011 modifiée compte tenu de l'application de l'Ordonnance n° 2011-1105 du 14 septembre 2011 et du Décret n° 2011-1468 du 9 novembre 2011 et relatif à la durabilité des biocarburants et des bioliquides²⁷;
- v. Décision de la France du 2 mai 2012 relative aux contenus énergétiques des biocarburants et des carburants.²⁸
- vi. Circulaire de la France du 12 juin 2019 – concernant la taxe relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB), NOR: CPAD1917078C²⁹; et

toutes annexes y relatives, modifications, mesures complémentaires, mesures de remplacement, mesures de reconduction, prorogations, mesures de mise en œuvre (y compris toutes mesures de mise en œuvre envisagées dans les instruments juridiques susmentionnés) ou toutes autres mesures connexes, et toutes exemptions appliquées.

42. Depuis l'entrée en vigueur de la Directive RED I et de sa version refondue RED II, les États membres ont adopté et adopteront probablement des législations excluant l'huile de palme et/ou les

²² Articles 7 1) et 29 de la Directive RED II. Voir aussi le considérant 94 du préambule de la Directive RED II.

²³ Article 30 4) à 7) de la Directive RED II.

²⁴ Disponible à l'adresse suivante: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000037993315&cidTexte=LEGITEXT00006071570&dateTexte=20190101>.

²⁵ Disponible à l'adresse suivante: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000028418337&cidTexte=LEGITEXT00023983208&dateTexte=20160101>.

²⁶ Disponible à l'adresse suivante: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038566562&categorieLien=id>.

²⁷ Disponible à l'adresse suivante: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024851601>.

²⁸ Disponible à l'adresse suivante: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025838709&categorieLien=id>.

²⁹ Disponible à l'adresse suivante: http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2019/06/cir_44749.pdf.

biocarburants dérivés du palmier à huile du champ des mesures prises pour réaliser les objectifs en matière d'énergie renouvelable.

43. Ces mesures incluent, mais pas exclusivement, les mesures fiscales adoptées par la France qui encouragent la consommation de biocarburants aux fins de la réalisation des objectifs imposés par la législation de l'UE. En particulier, la France a introduit une taxe annuelle sur la mise à la consommation des carburants (la "taxe française sur les carburants"). La taxe française sur les carburants s'applique lorsque les produits désignés sont mis à la consommation sur le territoire de la France.

44. La taxe française sur les carburants est conçue et structurée de manière que le taux de cette taxe diminue à mesure que la part des sources d'énergie renouvelables dans le carburant augmente. Aux fins de cette législation, le biocarburant est durable s'il satisfait aux critères de durabilité énoncés dans la Directive RED I (qui sont désormais inclus et complétés dans la Directive RED II). Toutefois, l'avantage qui résulterait de ces mesures fiscales ne sera pas, à compter du 1^{er} janvier 2020, disponible pour l'huile de palme parce que la loi française exclut expressément de la définition des biocarburants les biocarburants dérivés du palmier à huile, qu'ils soient durables ou non. L'introduction de cette exclusion est liée à la Directive RED II et au Règlement délégué n° 2019/807. Par conséquent, aux fins de la taxe française sur les carburants, les biocarburants dérivés du palmier à huile sont exclus du concept de biocarburants. La circulaire du 12 juin 2019 confirme également l'intention du législateur français d'exclure les produits à base d'huile de palme de la définition des biocarburants et du concept d'énergie renouvelable.

45. En ne rendant pas les réductions de la taxe sur les carburants disponibles pour les biocarburants dérivés du palmier à huile, les mesures françaises établissent une discrimination à l'encontre de ces biocarburants, qui sont principalement importés dans l'Union européenne, en faveur de biocarburants à base d'autres cultures qui sont produits dans l'Union européenne ou importés.

46. En prévoyant des réductions de la taxe sur les carburants pour les biocarburants à base de certaines matières premières, la France abandonne effectivement des recettes publiques normalement exigibles et confère ainsi un avantage aux producteurs de ces biocarburants. En excluant les biocarburants dérivés du palmier à huile du champ de ces réductions fiscales, la taxe française sur les carburants est conçue et fonctionne de manière à entraver les importations de ces carburants en provenance d'Indonésie ou à les détourner du marché français. La taxe française sur les carburants entraîne aussi des pertes de ventes de biocarburants dérivés du palmier à huile en provenance d'Indonésie sur le marché français.

B. Fondement juridique de la plainte concernant les mesures de l'UE

47. Il apparaît que les mesures de l'UE sont incompatibles avec les obligations au titre de l'Accord OTC et du GATT de 1994 suivantes, en particulier:

Accord OTC

- i. il apparaît que, en limitant et en éliminant progressivement l'utilisation des biocarburants dérivés du palmier à huile aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable, compte tenu des critères servant à déterminer les matières premières à risque élevé de CIAS et des critères pour la classification et la certification des biocarburants à faible risque de CIAS, et en imposant la limite de 7%, les mesures en cause créent des obstacles non nécessaires au commerce international de l'huile de palme et des biocarburants dérivés du palmier à huile, allant au-delà de ce qui est requis pour réaliser un objectif légitime, en violation de l'article 2.2 de l'Accord OTC;
- ii. il apparaît que, en limitant et en éliminant progressivement l'utilisation des biocarburants dérivés du palmier à huile aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable, compte tenu des critères servant à déterminer les matières premières à risque élevé de CIAS et des critères pour la classification et la certification des biocarburants à faible risque de CIAS, sans définir d'autres cultures comme étant à risque élevé de CIAS ni assujettir les autres

biocarburants similaires aux critères relatifs au faible risque de CIAS, les mesures en cause établissent une discrimination entre des biocarburants similaires d'origines différentes, en violation de l'article 2.1 de l'Accord OTC;

- iii. il apparaît que, en limitant et en éliminant progressivement l'utilisation des biocarburants dérivés du palmier à huile aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable, compte tenu aussi des critères servant à déterminer les matières premières à risque élevé de CIAS et des critères pour la classification et la certification des biocarburants à faible risque de CIAS, sans définir d'autres cultures comme étant à risque élevé de CIAS ni assujettir les autres biocarburants similaires aux critères relatifs au faible risque de CIAS, les mesures en cause établissent une discrimination entre les biocarburants dérivés du palmier à huile importés et les biocarburants similaires originaires de l'UE, en violation de l'article 2.1 de l'Accord OTC;
- iv. il apparaît que, en limitant et en éliminant progressivement l'utilisation des biocarburants dérivés du palmier à huile aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable, compte tenu des critères servant à déterminer les matières premières à risque élevé de CIAS et des critères pour la classification et la certification des biocarburants à faible risque de CIAS, et en imposant la limite de 7%, sans utiliser les normes internationales pertinentes, l'Union européenne n'a pas utilisé les normes internationales pertinentes comme base de ses règlements techniques, en violation de l'article 2.4 de l'Accord OTC;
- v. il apparaît que, en élaborant, adoptant ou appliquant des prescriptions de limitation et d'élimination progressive pour les biocarburants dérivés du palmier à huile, compte tenu des critères servant à déterminer les matières premières à risque élevé de CIAS et des critères pour la classification et la certification des biocarburants à faible risque de CIAS, l'Union européenne n'a pas expliqué, comme l'Indonésie le demandait, la justification de ces mesures au regard de l'article 2.2 à l'article 2.4 de l'Accord OTC, en violation de l'article 2.5 de l'Accord OTC;
- vi. il apparaît que, en réglementant le commerce des biocarburants sur la base d'une description d'un concept abstrait et non justifié de risque élevé de CIAS plutôt que des propriétés d'emploi de ces biocarburants, l'Union européenne n'a pas agi conformément à l'article 2.8 de l'Accord OTC;
- vii. il apparaît que, en adoptant un règlement technique qui a un effet notable sur le commerce d'autres Membres dans des circonstances où il n'existe pas de norme internationale pertinente ou la teneur du règlement technique n'est pas conforme à une norme internationale pertinente, sans la publication et la notification requises de ce règlement et sans l'organisation d'un processus adéquat pour la présentation d'observations, l'Union européenne n'a pas agi conformément à l'article 2.9 de l'Accord OTC;
- viii. il apparaît que, en élaborant, adoptant ou appliquant des procédures d'évaluation de la conformité pour la certification des seuls biocarburants dérivés du palmier à huile comme étant à faible risque de CIAS, l'Union européenne traite les fournisseurs de biocarburants dérivés du palmier à huile d'Indonésie d'une manière moins favorable que les fournisseurs de biocarburants similaires d'autres pays, dans une situation comparable, en violation de l'article 5.1.1 de l'Accord OTC;
- ix. il apparaît que, en élaborant, adoptant ou appliquant des procédures d'évaluation de la conformité pour la certification des biocarburants dérivés du palmier à huile comme étant à faible risque de CIAS, l'Union européenne crée des obstacles non nécessaires au commerce international, en violation de l'article 5.1.2 de l'Accord OTC;
- x. il apparaît que, en ne rendant pas accessibles les procédures d'évaluation de la conformité pour la certification des biocarburants dérivés du palmier à huile comme

étant à faible risque de CIAS, l'Union européenne ne s'est pas conformée aux obligations découlant de l'article 5.2 de l'Accord OTC;

- xi. il apparaît que, en exigeant une certification qui a un effet notable sur le commerce d'autres Membres dans des circonstances où il n'existe pas de norme internationale pertinente ou la teneur des procédures d'évaluation de la conformité n'est pas conforme à une norme internationale pertinente, sans la publication et la notification requises de cette procédure de certification et sans l'organisation d'un processus adéquat pour la présentation d'observations, l'Union européenne n'a pas agi conformément à l'article 5.6 de l'Accord OTC;
- xii. il apparaît que, en ne publiant pas dans les moindres délais ou en ne rendant pas autrement accessibles les procédures d'évaluation de la conformité pour la certification de faible risque de CIAS, l'Union européenne a agi d'une manière contraire à l'article 5.8 de l'Accord OTC;
- xiii. il apparaît que, en ne tenant pas compte, dans l'élaboration et l'application des règlements techniques et des procédures d'évaluation de la conformité en cause, des circonstances spécifiques des pays en développement où l'huile de palme et le biocarburant dérivé du palmier à huile sont produits, l'Union européenne n'a pas fait en sorte que ces mesures ne créent pas des obstacles non nécessaires aux exportations des pays en développement Membres, en violation de l'article 12.1 et 12.3 de l'Accord OTC;

GATT de 1994

- xiv. il apparaît que, en limitant et en éliminant progressivement l'utilisation des biocarburants dérivés du palmier à huile aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable, compte tenu des critères servant à déterminer les matières premières à risque élevé de CIAS et des critères pour la classification et la certification des biocarburants à faible risque de CIAS, en imposant la limite de 7%, et en imposant les critères de durabilité et les critères de réduction des émissions de GES, les mesures en cause restreignent l'importation d'huile de palme et de biocarburants dérivés du palmier à huile, en violation de l'article XI:1 du GATT de 1994;
- xv. il apparaît que, en limitant et en éliminant progressivement l'utilisation des biocarburants dérivés du palmier à huile aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable, compte tenu des critères servant à déterminer les matières premières à risque élevé de CIAS et des critères pour la classification et la certification des biocarburants à faible risque de CIAS, sans définir d'autres cultures comme étant à risque élevé de CIAS ni assujettir les autres biocarburants aux critères relatifs au faible risque de CIAS, et en imposant les critères de durabilité et les critères de réduction des émissions de GES, les mesures en cause établissent une discrimination entre des cultures et biocarburants similaires originaires de pays tiers, en violation de l'article I:1 du GATT de 1994;
- xvi. il apparaît que, en limitant et en éliminant progressivement l'utilisation des biocarburants dérivés du palmier à huile aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable, compte tenu des critères servant à déterminer les matières premières à risque élevé de CIAS et des critères pour la classification et la certification des biocarburants à faible risque de CIAS, sans définir d'autres matières premières comme étant à risque élevé de CIAS ni assujettir les autres biocarburants similaires aux critères relatifs au faible risque de CIAS, et en imposant les critères de durabilité et les critères de réduction des émissions de GES, les mesures en cause établissent une discrimination entre l'huile de palme et les biocarburants dérivés du palmier à huile importés et les produits similaires originaires de l'UE, en violation de l'article III:4 du GATT de 1994; et
- xvii. il apparaît que, en adoptant les critères énoncés aux articles 3 à 5 du Règlement délégué n° 2019/807, l'Union européenne n'a pas appliqué la Directive RED II d'une

manière raisonnable, impartiale et uniforme, en violation de l'article X:3 a) du GATT de 1994.

C. Fondement juridique de la plainte concernant les mesures des États membres de l'UE

48. Il apparaît que les mesures des États membres de l'UE sont incompatibles avec les obligations au titre du GATT de 1994 et de l'Accord SMC suivantes:

- i. il apparaît que, en rendant les réductions de la taxe sur les carburants disponibles pour les biocarburants dérivés de cultures oléagineuses mais en excluant les biocarburants dérivés du palmier à huile du champ de ces réductions, ces mesures établissent une discrimination entre des biocarburants similaires originaires de pays tiers, en violation de l'article I:1 du GATT de 1994;
- ii. il apparaît que, en rendant les réductions de la taxe sur les carburants disponibles pour les biocarburants dérivés de cultures oléagineuses mais en excluant les biocarburants dérivés du palmier à huile du champ de ces réductions, ces mesures établissent une discrimination entre les biocarburants dérivés du palmier à huile importés et les autres biocarburants d'origine nationale, en violation de l'article III:2 du GATT de 1994; et
- iii. il apparaît que, en rendant les réductions de la taxe sur les carburants disponibles pour les biocarburants dérivés de cultures mais en excluant les biocarburants dérivés du palmier à huile du champ de ces réductions, ces mesures équivalent à une subvention au sens de l'article 1.1 a) ii) de l'Accord SMC qui confère un avantage aux producteurs de biocarburants autres que les biocarburants dérivés du palmier à huile et est spécifique au sens de l'article 2 de l'Accord SMC, et qui a un effet défavorable pour les intérêts de l'Indonésie et, en particulier, cause un préjudice grave aux intérêts de l'Indonésie conformément à l'article 5 c) de l'Accord SMC, d'une manière apparemment contraire aux articles 3.1 b) et 5 de l'Accord SMC.

D. Conclusion

49. En conséquence, l'Indonésie demande que l'Organe de règlement des différends établisse un groupe spécial, doté du mandat type énoncé à l'article 7:1 du Mémoire d'accord, qui sera chargé d'examiner cette question.

Compte tenu de votre communication datée du 17 mars 2020 concernant le report de la réunion de l'Organe de règlement des différends prévue le 30 mars 2020, nous demandons que la présente demande d'établissement d'un groupe spécial soit inscrite à l'ordre du jour de la première réunion de l'Organe de règlement des différends qui se tiendra après la date de cette demande.

Veillez agréer, Monsieur le Président, les assurances de ma très haute considération.
