

16 décembre 2019

(19-8666)

Page: 1/10

Original: anglais

**UNION EUROPÉENNE – CERTAINES MESURES VISANT L'HUILE DE PALME
ET LES BIOCARBURANTS DÉRIVÉS DU PALMIER À HUILE****DEMANDE DE CONSULTATIONS PRÉSENTÉE PAR L'INDONÉSIE**

La communication ci-après, datée du 9 décembre 2019 et adressée par la délégation de l'Indonésie à la délégation de l'Union européenne, est distribuée à l'Organe de règlement des différends conformément à l'article 4:4 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

Les autorités de mon pays m'ont chargé de demander 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 qui affectent l'huile de palme et les biocarburants dérivés du palmier à huile en provenance d'Indonésie.

L'Indonésie estime qu'il apparaît que ces mesures violent l'Accord OTC, le GATT de 1994 et l'Accord SMC.

A. Contexte

1. L'Indonésie est le principal producteur d'huile de palme dans le monde. L'huile de palme est obtenue par pression du mésocarpe du fruit du palmier à huile. L'Union européenne produit un certain nombre de cultures destinées à l'alimentation humaine et animale et certains biocarburants à partir de ces cultures. Cependant, elle ne produit pas d'huile de palme.¹ Une utilisation de l'huile de palme importée dans l'Union européenne est la production de biocarburant dérivé du palmier à huile ou d'ester méthylique d'acides gras ("EMAG"). L'huile de palme peut aussi être transformée en Indonésie avant d'être exportée sous forme de biocarburant dérivé du palmier à huile (autrement dit d'EMAG) vers l'Union européenne.
2. Il existe des normes et systèmes de certification internationaux visant à garantir que l'huile de palme est produite de manière durable. Ces normes et systèmes comprennent ceux qui ont été élaborés par la RSPO (Table ronde sur l'huile de palme durable), le système ISCC (International Sustainability and Carbon Certification), le système RSB RED EU (Roundtable on Sustainable Biomaterials), le système ISPO (Indonesian Sustainable Palm Oil) et le système MSPO (Malaysian Sustainable Palm Oil).
3. L'Union européenne a adopté certaines mesures affectant l'huile de palme et les biocarburants dérivés du palmier à huile qui apparaissent comme contraires à ses obligations dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce ("OMC"). Pour réaliser ses objectifs concernant la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie (y compris dans le secteur des transports), l'Union européenne ("UE") exige que les biocarburants remplissent certains critères en matière de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre

¹ Service européen pour l'action extérieure, [Palm Oil Facts & Figures on Trade and Sustainability](#), Fiche d'information PO-01, 4 septembre 2019.

("GES"). Dans ce contexte, l'Union européenne a examiné si les biocarburants produits à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale qui entraînaient un changement dans l'affectation des sols pouvaient être comptabilisés aux fins de la réalisation de ces objectifs. Pour commencer, elle a centré son attention sur les émissions causées par l'affectation directe des sols.

4. Plus récemment, l'Union européenne a cherché à faire face au risque d'effets liés à ce qu'il est convenu d'appeler les changements indirects dans l'affectation des sols (CIAS). Elle l'a fait bien qu'elle admette qu'il n'est pas possible d'observer ou de mesurer les changements indirects dans l'affectation des sols et qu'au mieux, la modélisation peut être utilisée mais comporte un certain nombre de limites.² 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".³
5. Pour faire face au risque de CIAS, l'Union européenne a adopté certaines mesures qui affectent spécifiquement l'huile de palme et les biocarburants dérivés du palmier à huile. Par suite de ces mesures, l'huile de palme est la seule matière première destinée à l'alimentation humaine ou animale dont l'Union européenne estime qu'elle présente un risque élevé d'induire des CIAS. Par conséquent, à moins que le biocarburant dérivé du palmier à huile ne soit certifié comme étant à faible risque de CIAS, sa part dans la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable doit être plafonnée aux niveaux de 2019 et, en fin de compte, progressivement éliminée d'ici à la fin de 2030. Les régimes d'aide mis en place par les États membres visent à encourager l'utilisation de biocarburants aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable. En substance, seuls les biocarburants satisfaisant aux critères de durabilité et de réduction des émissions de GES qui ne sont pas à risque élevé de CIAS peuvent bénéficier de ces régimes d'aide.
6. Ces récentes mesures de l'UE et les mesures connexes des États membres ont toutes une incidence grave sur l'accès de l'huile de palme et des biocarburants dérivés du palmier à huile indonésiens au marché de l'UE.

B. Mesures en cause

Directive (UE) 2018/2001 (RED II)

7. La Directive RED II établit un cadre d'action général en matière d'énergie renouvelable dans l'Union européenne. Elle a été adoptée le 11 décembre 2018 et est entrée en vigueur le 24 décembre 2018. Elle doit être transposée par les États membres d'ici au 30 juin 2021.⁴
8. La Directive RED II introduit deux grands types d'objectifs en matière d'énergie renouvelable.⁵
9. Premièrement, 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 2030.⁶ 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 ne

² 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), page 5.

³ 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), page 6. Voir aussi le considérant 81 du préambule de la 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), JO 2018 L 328, page 82 ("Directive RED II").

⁴ Article 36 1) de la Directive RED II.

⁵ 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).

⁶ Article 3 1) et considérant 8 du préambule de la Directive RED II.

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.⁷

10. Deuxièmement, 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 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 2030.⁸ Cette part doit être calculée conformément aux règles figurant aux articles 26 et 27 de la Directive RED II.
11. L'article 26 1) dispose que la part des biocarburants, des bioliquides et 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 peut pas dépasser de plus d'un 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. L'article 26 1) autorise aussi les États membres à fixer des limites inférieures et, pour ce faire, à établir une distinction entre les biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse produits à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine et animale et ceux qui sont produits à partir de cultures oléagineuses.
12. L'article 26 2) dispose que la part des biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse produits à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine et animale, à risque élevé de CIAS et dont la zone de production gagne nettement sur les terres présentant un important stock de carbone, n'excédera 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%. Les biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse certifiés comme étant à "faible risque de CIAS" sont exemptés de ces limites. Les biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse à faible risque de CIAS sont définis comme étant "les biocarburants, les 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".⁹
13. 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, même s'il est reconnu que ces critères ne tiennent pas compte des émissions liées aux CIAS qui, en tout état de cause, ne peuvent pas être calculées.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 aide financière au titre des régimes d'aide pour la consommation de biocarburants, de bioliquides et de combustibles issus de la biomasse.¹¹ 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).¹²
14. Le respect des critères de durabilité et de réduction des émissions de GES doit être vérifié à l'aide d'un système de bilan massique.¹³ Les systèmes de normalisation nationaux ou

⁷ Article 3 4) de la Directive RED II.

⁸ Article 25 1) de la Directive RED II.

⁹ Article 2 37) de la Directive RED II.

¹⁰ Considérant 81 du préambule de la Directive RED II; considérants 3 et 4 du préambule du Règlement délégué 2019/807.

¹¹ Articles 7 1) et 29 de la Directive RED II. Voir aussi le considérant 94 du préambule de la Directive RED II.

¹² L'article 31 et l'annexe V de la Directive RED II énoncent les règles régissant le calcul de l'impact sur les GES des biocarburants, des bioliquides et des combustibles fossiles de référence.

¹³ Article 30 de la Directive RED II.

internationaux volontaires peuvent être utilisés sous réserve de l'approbation de la Commission.¹⁴

15. Enfin, l'article 30 8) donne pour instruction à la Commission d'adopter des textes législatifs d'exécution énonçant des règles relatives, entre autres choses, aux normes adaptées en matière de fiabilité, de transparence et de contrôle indépendant qui doivent être respectées par tous les systèmes volontaires pour la vérification du respect des critères de durabilité et de réduction des émissions de GES ainsi que des dispositions relatives aux biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse présentant un faible risque ou un risque élevé d'induire des changements directs et indirects dans l'affectation des sols.¹⁵

Mesures des États membres

16. Comme la Directive RED I¹⁶, la Directive RED II prévoit que les objectifs en matière d'énergie renouvelable seront atteints par suite de l'adoption de régimes d'aide par les États membres.¹⁷ Ces régimes d'aide visent à encourager l'utilisation des énergies renouvelables au moyen de diverses mesures, allant du financement d'investissements aux régimes de soutien direct des prix en passant par les exonérations ou réductions fiscales et les remboursements d'impôt.¹⁸
17. Depuis l'entrée en vigueur de la Directive RED II, les États membres ont adopté et adopteront probablement des législations excluant l'huile de palme et/ou les biocarburants dérivés du palmier à huile du champ des mesures prises pour réaliser les objectifs en matière d'énergie renouvelable.
18. 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"). Le taux de cette taxe diminue à mesure que la part des sources d'énergie renouvelables (c'est-à-dire le biocarburant durable et les carburants renouvelables) dans le carburant augmente.¹⁹ 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.²⁰ En outre, il apparaît qu'à compter de 2020, le biocarburant produit à partir de matières premières à risque élevé de CIAS, même s'il est durable, sera exclu du champ de la réduction de la taxe française sur les carburants. L'introduction de cette limitation est liée à la Directive RED II et au Règlement délégué 2019/807.²¹ Ainsi, aux fins de la taxe française sur

¹⁴ Article 30 4) à 7) de la Directive RED II.

¹⁵ Article 30 8) de la Directive RED II.

¹⁶ Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les Directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, JO 2009 L 140, page 16 ("Directive RED I").

¹⁷ Articles 4 à 6 de la Directive RED II.

¹⁸ Article 2 5) de la Directive RED II.

¹⁹ 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 2019. Voir aussi le Décret 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° 13; Ministère de l'Action et des Comptes publics, Circulaire du 12 juin 2019 – Taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB), NOR: CPAD1917078C, disponible à l'adresse

["https://www.douane.gouv.fr/sites/default/files/bod/src/dana/da/Energie-environnement-loi%20de%20finances_19-023.pdf"](https://www.douane.gouv.fr/sites/default/files/bod/src/dana/da/Energie-environnement-loi%20de%20finances_19-023.pdf) et ses annexes, disponibles à l'adresse

["https://www.douane.gouv.fr/sites/default/files/bod/src/dana/da_annexes/Energie-environnement-loi%20de%20finances_19-023_1.pdf"](https://www.douane.gouv.fr/sites/default/files/bod/src/dana/da_annexes/Energie-environnement-loi%20de%20finances_19-023_1.pdf).

²⁰ 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 2019; Décret 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° 13.

²¹ Ministère de l'Action et des Comptes publics, Circulaire du 12 juin 2019 – Taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB), NOR: CPAD1917078C, section V, points 46 à 51, disponible à l'adresse ["https://www.douane.gouv.fr/sites/default/files/bod/src/dana/da/Energie-environnement-loi%20de%20finances_19-023.pdf"](https://www.douane.gouv.fr/sites/default/files/bod/src/dana/da/Energie-environnement-loi%20de%20finances_19-023.pdf) et ses annexes, disponibles à l'adresse ["https://www.douane.gouv.fr/sites/default/files/bod/src/dana/da_annexes/Energie-environnement-loi%20de%20finances_19-023_1.pdf"](https://www.douane.gouv.fr/sites/default/files/bod/src/dana/da_annexes/Energie-environnement-loi%20de%20finances_19-023_1.pdf).

les carburants, les biocarburants dérivés du palmier à huile sont exclus du concept de biocarburants.²²

19. Les États membres adopteront d'autres mesures en fonction de la nécessité de mettre en œuvre, en particulier, la Directive RED II (y compris la limitation et l'élimination progressive des biocarburants dérivés du palmier à huile dans les objectifs en matière d'énergie renouvelable).

Règlement délégué 2019/807

20. Le 13 mars 2019, la Commission européenne a adopté le Règlement délégué 2019/807²³ 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. Il doit être réexaminé par la Commission européenne d'ici au 30 juin 2021.²⁴ La Commission européenne a adopté ce règlement 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.²⁵
21. Le Règlement délégué 2019/807 établit une distinction entre les 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. En fixant ces critères, la Commission européenne a choisi une approche fondée sur la position mondiale globale alléguée par rapport à chaque matière première particulière, et non une méthode transparente fondée sur les circonstances existant dans un pays donné ou sur les circonstances de la production, y compris la gestion des terres.
22. 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 2008 et par une formule exprimant la part de cette expansion sur des terres présentant un important stock de carbone.
23. L'article 3 doit être lu conjointement avec l'annexe du Règlement délégué 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 lui-même 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.
24. Par conséquent, conformément à l'article 26 2) de la Directive RED II lue conjointement avec le Règlement délégué 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.

²² *Ibid.*

²³ Règlement délégué (UE) 2019/807 de la Commission 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, JO 2019 L 133, page 1.

²⁴ Article 7 du Règlement délégué 2019/807.

²⁵ Commission européenne, exposé des motifs accompagnant la proposition de la Commission relative au Règlement délégué 2019/807, C(2019) 2055 final (13 mars 2019), page 1.

25. 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 animale²⁶, ce rapport ne fournit pas de fondement (scientifique) adéquat pour les critères définis à l'article 3 du Règlement délégué 2019/807 et les valeurs fixes et les constantes utilisées dans cette disposition et dans l'annexe du Règlement délégué 2019/807.
26. L'article 4, lu conjointement avec l'article 5, indique les critères cumulatifs qui doivent être remplis pour que des biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse soient certifiés 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 2019/807 s'appliquent, en pratique, seulement aux biocarburants produits à partir du palmier à huile. Il s'ensuit que seuls les biocarburants dérivés du palmier à huile doivent être certifiés comme étant à faible risque de CIAS pour être utilisés 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, il apparaît que les conditions établies aux articles 4 et 5 du Règlement délégué 2019/807 sont conçues de manière à empêcher tous biocarburants dérivés du palmier à huile de les remplir.
27. Jusqu'à présent, l'Union européenne n'a pas encore mis à disposition les procédures spécifiques selon lesquelles les biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse doivent être certifiés comme étant à faible risque de CIAS, ni expliqué adéquatement le fondement (scientifique) des conditions énoncées aux articles 4 et 5 du Règlement délégué 2019/807. L'article 6 fait simplement référence 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.
28. Les mesures en cause sont constituées, mais pas exclusivement, et attestées par les instruments juridiques et autres suivants, pris séparément ou conjointement:

Mesures de l'UE

- 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 ressources renouvelables (refonte), JO 2018 L 328, page 82;
- ii. Règlement délégué de la Commission (UE) 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, JO 2019 L 133, page 1;
- iii. 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); et

toutes annexes y relatives, modifications, mesures complémentaires, mesures de remplacement, mesures de reconduction, prorogations, mesures de mise en œuvre ou toutes autres mesures connexes, et toutes exemptions appliquées.

²⁶ 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).

Mesures des États membres

- 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 2019;
 - ii. 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° 13;
 - iii. Ministère français de l'Action et des Comptes publics, Circulaire du 12 juin 2019 – Taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB), NOR: CPAD1917078C;
 - b. toutes autres mesures des États membres mettant en œuvre la Directive RED II; et
- toutes annexes y relatives, modifications, mesures complémentaires, mesures de remplacement, mesures de reconduction, prorogations, mesures de mise en œuvre ou toutes autres mesures connexes, et toutes exemptions appliquées.

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

29. L'Indonésie considère que, en limitant et en éliminant progressivement l'utilisation des seuls biocarburants dérivés du palmier à huile aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable, et en assujettissant ces biocarburants aux conditions énoncées aux articles 4 et 5 du Règlement délégué 2019/807 ainsi qu'à une prescription de certification, les mesures en cause 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.
30. La conception et le fonctionnement des mesures signifient que la quantité d'importations d'huile de palme et de biocarburants dérivés du palmier à huile dans l'UE sera drastiquement limitée et entraîneront des obstacles non nécessaires au commerce des biocarburants dérivés du palmier à huile.
31. Les mesures en cause ont été adoptées sans aucune déclaration adéquate concernant les preuves scientifiques ou l'analyse d'impact sous-jacentes, entraînant également une administration des mesures qui est contraire aux obligations de l'Union européenne dans le cadre de l'OMC. Et les besoins spéciaux des pays en développement, comme l'Indonésie, n'ont pas été pris en compte.
32. 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.
33. Les mesures en cause concernent également une réglementation du commerce des biocarburants basée sur une description d'un concept abstrait et non justifié de risque élevé de CIAS plutôt que les propriétés d'emploi de ces biocarburants.
34. Par conséquent, il apparaît que les mesures en cause sont incompatibles avec l'Accord OTC et le GATT de 1994, 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 certification des biocarburants à faible risque de CIAS, les mesures en cause créent des obstacles non nécessaires au commerce international de 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 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 des critères servant à déterminer les matières premières à risque élevé de CIAS et des critères pour 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 certification des biocarburants à faible risque de CIAS, 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 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 des articles 2.2 à 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 le contenu 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 le contenu 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 concernant un 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 les biocarburants dérivés 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 certification des biocarburants à faible risque de CIAS, 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 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 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 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.

D. Fondement juridique de la plainte concernant les mesures des États membres

35. 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 carburants, 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.
36. 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.
37. Par conséquent, il apparaît que les mesures des États membres comme la taxe française sur les carburants sont incompatibles avec le GATT de 1994 et l'Accord SMC:
- i. il apparaît que, en rendant les réductions de la taxe sur les carburants disponibles pour les biocarburants à base 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 à base 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 d'origine agricole 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.
38. L'Indonésie se réserve le droit de soulever des questions concernant d'autres mesures des États membres de l'UE en lien avec la Directive RED II pendant les consultations et dans toute demande future d'établissement d'un groupe spécial.

E. Conclusion

39. L'Indonésie estime qu'il apparaît que ces mesures annulent ou compromettent les avantages résultant pour elle directement ou indirectement des accords visés cités.
40. L'Indonésie se réserve le droit de soulever d'autres questions au cours des consultations et dans toute demande future d'établissement d'un groupe spécial.
41. L'Indonésie attend avec intérêt de recevoir la réponse de l'Union européenne à la présente demande et espère qu'une date mutuellement acceptable pourra être fixée pour les consultations.