



19 janvier 2021

(21-0563)

Page: 1/11

Original: anglais

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

**DEMANDE DE CONSULTATIONS PRÉSENTÉE PAR LA MALAISIE**

La communication ci-après, datée du 15 janvier 2021 et adressée par la délégation de la Malaisie aux délégations de l'Union européenne, de la France et de la Lituanie, est distribuée conformément à l'article 4:4 du Mémorandum 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, ainsi qu'avec la France et la Lituanie, conformément à l'article 4 du Mémorandum 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'UE et des États membres de l'UE qui affectent l'huile de palme et les biocarburants dérivés du palmier à huile en provenance de Malaisie.

La Malaisie considère que ces mesures sont incompatibles avec les obligations de l'UE et des États membres de l'UE concernés au titre du GATT de 1994, de l'Accord OTC et de l'Accord SMC.

**A. Contexte**

1. La Malaisie est le deuxième producteur mondial d'huile de palme. En 2019, elle a produit environ 19,86 millions de tonnes métriques d'huile de palme brute, ce qui représentait 28% de la production mondiale d'huile de palme et 33% des exportations mondiales d'huile de palme.<sup>1</sup> En 2019, elle a exporté environ 1,9 million de tonnes métriques d'huile de palme vers l'UE. Le secteur de l'huile de palme emploie directement plus d'un million de Malaisiens et 40% de toutes les plantations d'huile de palme en Malaisie sont détenues ou exploitées par de petits exploitants, qui ont bénéficié de la culture de l'huile de palme.<sup>2</sup> La production et l'exportation d'huile de palme ont été un facteur important dans la réduction de la pauvreté par la Malaisie, qui est passée de 50% dans les années 1960 à moins de 5% aujourd'hui.

2. La Malaisie, qui est l'un des plus gros producteurs et exportateurs d'huile de palme et de produits à base d'huile de palme, reconnaît qu'elle a un rôle important à jouer pour répondre à la demande mondiale croissante d'huiles et de graisses d'une manière durable. C'est un producteur responsable d'huile de palme qui joue depuis longtemps un rôle de premier plan dans le processus continu visant à rendre la production d'huile de palme plus durable et plus respectueuse de l'environnement. En décembre 2020, près de 90% de la culture totale d'huile de palme de la Malaisie avait obtenu la certification de l'huile de palme durable de Malaisie (MSPO). De plus, à cette date, 428 des 452 huileries de palme de la Malaisie, soit environ 95% de la capacité d'usinage totale, avaient

<sup>1</sup> Conseil malaisien de l'huile de palme, secteur malaisien de l'huile de palme. Disponible à l'adresse suivante: <http://mpoc.org.my/malaysian-palm-oil-industry/>. Office malaisien de l'huile de palme, production de 2019. Disponible à l'adresse suivante: <http://bepi.mpob.gov.my/index.php/en/production/production-2019/production-of-oil-palm-products-2019.html>.

<sup>2</sup> Conseil malaisien de l'huile de palme. Disponible à l'adresse suivante: <http://theoilpalm.org/about/http://theoilpalm.org/about/>.

obtenu la certification MSPO. Plus récemment, le 1<sup>er</sup> janvier 2020, la Malaisie a rendu obligatoire la certification MSPO.

3. Il est important de rappeler l'engagement pris par la Malaisie au Sommet de la Terre de Rio de 1992, au cours duquel celle-ci s'est engagée à maintenir au moins 50% de sa superficie sous couvert forestier. D'après les données de 2018, environ 55,3% des 33 millions d'hectares de terres de la Malaisie sont sous couvert forestier, ce qui dépasse l'engagement pris par le pays au Sommet de la Terre de Rio.

4. Afin de contrer les risques que présente l'utilisation extensive de combustibles fossiles pour l'environnement, l'UE et ses États membres, depuis 2009, ont adopté une politique visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants en fixant des objectifs nationaux pour l'utilisation de l'énergie renouvelable dans divers secteurs, y compris celui des transports. Cette politique a entraîné une augmentation rapide de la consommation par l'UE de biocarburants, produits principalement à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine.

5. Bien que les mesures prises par l'UE et ses États membres dans le cadre de cette politique visent à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) et à réaliser les engagements pris dans le cadre des accords internationaux sur le climat, certaines de ces mesures sont contrairement aux obligations de ceux-ci dans le cadre de l'OMC. En 2018 et 2019, l'UE a adopté des mesures législatives qui, en termes simples, définissent l'huile de palme comme étant une matière première non durable pour la production de biocarburants. L'UE fait valoir en outre que seule la production d'huile de palme comporte un risque élevé d'induire des changements indirects dans l'affectation des sols (CIAS). Sur cette base, les biocarburants dérivés du palmier à huile ne peuvent pas être comptabilisés aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable.<sup>3</sup>

6. D'une manière générale, les mesures adoptées par l'UE, ainsi que les mesures connexes adoptées par ses États membres, confèrent des avantages inéquitables aux producteurs de l'UE de certaines matières premières pour biocarburants, telles que l'huile de colza et le soja, et de biocarburants produits à partir de celles-ci, au détriment de l'huile de palme et des biocarburants dérivés du palmier à huile en provenance de Malaisie. Ces mesures peuvent aussi établir une discrimination à l'encontre de l'huile de palme et des biocarburants dérivés du palmier à huile malaisiens en faveur de "produits similaires" en provenance de pays tiers.

7. La Malaisie estime que les mesures adoptées par l'UE et ses États membres limitent actuellement déjà et limiteront de plus en plus le volume de l'huile de palme et des biocarburants dérivés du palmier à huile malaisiens qui pourront être comptabilisés aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable et, par conséquent, qui seront vendus sur le marché de l'UE.

## **B. Mesures en cause**

### **a. Mesures de l'UE**

#### *Objectif de l'UE en matière d'énergie renouvelable*

8. La Directive de l'UE de 2018 sur les sources d'énergie renouvelables ("Directive RED II") établit 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, visant à "assurer de fortes réductions des émissions de GES et à minimiser les impacts environnementaux non intentionnels".<sup>4</sup> Les États membres de l'UE sont tenus de transposer ce cadre d'action général en matière d'énergie renouvelable d'ici au 30 juin 2021.<sup>5</sup>

9. La Directive RED II fixe également un plafond à la consommation de biocarburants dans le secteur des transports, dont un État membre de l'UE peut tenir compte dans son calcul de la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et, en fin de compte, pour évaluer s'il réalise son objectif en matière d'énergie renouvelable. La quantité de biocarburants qui peut dériver de cultures

<sup>3</sup> Voir European Commission, Factsheet, Indirect Land Use Change, 17 octobre 2012, disponible à l'adresse suivante: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO\\_12\\_787](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_12_787) (consultée le 13 janvier 2021). Voir aussi les considérants 80 et 81 de la Directive RED II.

<sup>4</sup> Article 3 1) de la Directive RED II et considérant 8 de son préambule.

<sup>5</sup> Article 36 1) de la Directive RED II.

destinées à l'alimentation humaine et animale est fixée à 7% (ou moins<sup>6</sup>) de la consommation d'énergie totale du secteur des transports. Dans ce secteur, la Directive RED II fixe comme objectif global de réaliser 14% de la consommation d'énergie à partir de sources renouvelables d'ici à 2030.<sup>7</sup>

10. Après le 1<sup>er</sup> janvier 2021, la part des États membres de l'UE de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ne peut pas être inférieure à certains seuils spécifiés.<sup>8</sup> Ces seuils sont fondés sur le calcul de la somme: i) de la consommation finale brute d'électricité produite à partir de sources renouvelables; ii) de la consommation finale brute d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans le secteur du chauffage et du refroidissement; et (dans la partie pertinente) iii) de la consommation finale d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans le secteur des transports.<sup>9</sup>

11. Pour calculer, dans un État membre de l'UE donné, la consommation finale brute d'énergie produite à partir de sources renouvelables, la part des biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse associés à un risque élevé de CIAS et produits à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine et animale, et dont "la zone de production gagne nettement sur les terres présentant un important stock de carbone", doit être inférieure au niveau de consommation de ces combustibles ou carburants dans l'État membre concerné enregistré en 2019 (sauf si ces combustibles ou carburants sont certifiés comme étant à "faible risque de CIAS"). La part de ces biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse, présentant un "risque élevé de CIAS", ne peut pas excéder le niveau de consommation de ces combustibles ou carburants dans l'État membre concerné enregistré en 2019, sauf si ceux-ci sont certifiés comme étant des biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse à "faible risque de CIAS". À compter du 31 décembre 2023 et jusqu'au 31 décembre 2030, au plus tard, cette limite diminuera progressivement pour s'établir à 0%.<sup>10</sup>

#### *Risque de CIAS*

12. Le Règlement délégué de la Commission (UE) n° 2019/807 complète la Directive RED II en énonçant les critères pour 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, ainsi que pour certifier les biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse à faible risque de CIAS.<sup>11</sup> Le "fondement scientifique" de ces critères est fourni dans le rapport sur l'expansion de la production.

13. En vertu de l'article 3 du Règlement délégué de la Commission (UE) n° 2019/807, aux fins de déterminer les matières premières à risque élevé de CIAS dont la zone de production gagne nettement sur les terres présentant un important stock de carbone, deux critères cumulatifs sont appliqués: 1) l'expansion annuelle moyenne de la zone de production mondiale des matières premières depuis 2008 est supérieure à 1% et affecte plus de 100 000 hectares; et 2) la part de cette expansion sur des terres présentant un important stock de carbone est supérieure à 10%, conformément à une formule mathématique donnée, qui consiste en la part de l'expansion sur des terres présentant un important stock de carbone, la part de l'expansion sur des terres visées à l'article 29 4) b) et c) de la Directive RED II et la part de l'expansion sur des terres visées à l'article 29 4) a) de la Directive RED II, y compris les tourbières. Toutefois, le Règlement délégué de la Commission (UE) n° 2019/807 ne fournit aucune explication ou indication concernant la justification scientifique des facteurs et valeurs pris en compte pour ces critères. Il apparaît que la

---

<sup>6</sup> L'article 26 1) de la Directive RED II permet aux États membres de fixer des limites plus basses et, ce faisant, d'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 et en particulier de cultures d'oléagineux.

<sup>7</sup> Article 25 1) de la Directive RED II.

<sup>8</sup> Article 3 4) de la Directive RED II.

<sup>9</sup> Article 7 1) de la Directive RED II.

<sup>10</sup> Article 26 2) de la Directive RED II.

<sup>11</sup> Les biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse à faible risque de CIAS sont définis à l'article 2 37) de la Directive RED II 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".

période de référence choisie, ainsi que le point de repère pour l'expansion annuelle, a été fixée habilement de façon à ce que seule l'huile de palme soit affectée négativement par la mesure.

14. 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 étaient fondés sur l'expansion globale alléguée par rapport à chaque matière première particulière, et non sur 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. Le mécanisme ne tient pas compte, entre autres choses, des caractéristiques propres aux régions tropicales, qui ont un couvert forestier beaucoup plus important que d'autres Membres de l'OMC, tels que l'UE.

15. Contrairement au but visé, le rapport sur l'expansion de la production ne fournit pas de preuves scientifiques solides, exactes et complètes à l'appui des conclusions établies en ce qui concerne les produits de base respectifs. Comme il est admis dans ce rapport lui-même, les données disponibles ont souvent été choisies de manière sélective ou ont été "présumées", parce que les données réelles n'étaient souvent pas disponibles ou n'avaient pas été trouvées.<sup>12</sup>

16. La certification de faible risque de CIAS prévue par le Règlement délégué de la Commission (UE) n° 2019/807 est possible pour les biocarburants, les bioliquides et les combustibles issus de la biomasse qui sont produits dans des circonstances qui évitent les effets liés au CIAS, s'il est satisfait à tous les critères pertinents (c'est-à-dire, ces produits respectent les critères de durabilité et de réduction des émissions de GES énoncés à l'article 29 de la Directive RED II, ils ont été produits à partir de matières premières supplémentaires obtenues au moyen de mesures d'additionnalité répondant aux critères spécifiques énoncés à l'article 5 du Règlement délégué de la Commission (UE) n° 2019/807 et les éléments de preuve nécessaires pour distinguer les matières premières supplémentaires et étayer les allégations relatives à la production de matières premières supplémentaires sont dûment recueillis et documentés par les opérateurs économiques concernés).<sup>13</sup>

17. Bien que la Directive RED II ne distingue pas de combustible en particulier comme présentant un risque élevé de CIAS, il s'ensuit du Règlement délégué de la Commission (UE) n° 2019/807 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. Il apparaît que les conditions établies aux articles 4 et 5 du Règlement délégué de la Commission (UE) n° 2019/807 sont conçues de manière à empêcher effectivement tous biocarburants dérivés du palmier à huile de les remplir.

18. Les États membres de l'UE autoriseront encore, en théorie, l'importation de matières premières présentant un risque élevé de CIAS ou de biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse produits à partir de celles-ci. Toutefois, entre le 31 décembre 2023 et le 31 décembre 2030, la part des combustibles produits à partir de matières premières considérées par l'UE comme présentant un risque élevé de CIAS doit progressivement diminuer pour tomber à zéro pour le 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 de la Directive RED II et de la part minimale visée à l'article 25 1) de cette directive. En conséquence, la demande de biocarburants se tournera inévitablement vers les combustibles qui peuvent être comptabilisés aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable et qui bénéficient des mesures de soutien des États membres de l'UE.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> 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), pages 8, 13 et 14.

<sup>13</sup> Les articles 4 et 5 du Règlement délégué n° 2019/807 indiquent les critères cumulatifs auxquels il faut satisfaire pour la certification des biocarburants, des bioliquides et des combustibles issus de la biomasse 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 respecter les prescriptions en matière d'additionnalité.

<sup>14</sup> 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. 26 id. article 26 2).

*Critères de durabilité et de réduction des émissions de GES*

19. Pour être prise en compte afin de contribuer aux objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable et être admissible à une aide financière au titre des régimes d'aide pertinents mis en place par les États membres de l'UE, l'énergie produite à partir des biocarburants, des bioliquides et des combustibles issus de la biomasse doit également respecter les critères de durabilité et de réductions des émissions de GES.<sup>15</sup>

20. Les critères de réduction des émissions de GES prévoient que les réductions des émissions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation de biocarburants, de bioliquides et de combustibles issus de la biomasse seront de 50%, 60% ou 65% du total des émissions résultant de l'utilisation du biocarburant, selon l'âge de l'installation dans laquelle ce combustible est produit.<sup>16</sup>

21. La Commission européenne peut décider de l'admissibilité des systèmes nationaux ou internationaux volontaires établissant des normes pour la production de biocarburants, de bioliquides ou de combustibles issus de la biomasse, ou d'autres carburants. À cette fin, elle peut 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.<sup>17</sup> Toutefois, la même possibilité n'est pas prévue en ce qui concerne les systèmes obligatoires de normes de durabilité, tels que la norme MSPO imposée par les pouvoirs publics, qui devraient sans doute être reconnus par l'UE et reflétés dans les mesures en cause.

22. La Malaisie croit comprendre que les mesures en cause sont établies et mises en œuvre au moyen, entre autres choses, des instruments juridiques et autres ci-après, pris séparément ou conjointement:

- 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;
- 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");

<sup>15</sup> Article 29 1) de la Directive RED II.

<sup>16</sup> L'article 31 et l'annexe V de la Directive RED II énoncent les règles pour le calcul de l'impact sur les GES des biocarburants, des bioliquides et des combustibles fossiles de référence.

<sup>17</sup> Article 30 8) de la Directive RED II.

- v. 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 C 298, 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 sur l'expansion de la production"); et
- vii. 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.

### **b. Mesures des États membres de l'UE**

23. La Directive RED II envisage que les objectifs en matière d'énergie renouvelable soient réalisés en adoptant, au niveau des États membres de l'UE, divers régimes d'aide, y compris des remboursements d'impôt et des réductions ou exonérations fiscales.<sup>18</sup> Deux États membres de l'UE, à savoir la France et la Lituanie, ont déjà adopté des mesures qui transposent la Directive RED II dans leur législation nationale. La Malaisie demande l'ouverture de consultations au sujet de ces mesures. Toutefois, elle note également que d'autres États membres de l'UE sont en train d'adopter leurs mesures de transposition nationales respectives qui sont incompatibles avec leurs obligations dans le cadre de l'OMC.<sup>19</sup> La Malaisie se réserve le droit de soulever des questions concernant les mesures d'autres États membres de l'UE pendant les consultations.

#### *"Taxe générale sur les activités polluantes – Taxe française sur les carburants"*

24. Eu égard aux dispositions de la Directive RED II et du Règlement délégué de la Commission (UE) n° 2019/807, la France a introduit une taxe générale sur les activités polluantes, qui comprend une taxe sur la consommation d'essence et de diesel (la "taxe française sur les carburants"). La taxe française sur les carburants prévoit des incitations à la consommation d'essence et de diesel contenant certains biocarburants dérivés de cultures oléagineuses aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable. Plus précisément, le taux d'imposition pour l'essence et le diesel est réduit en fonction du volume des biocarburants inclus.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Article 2 5) de la Directive RED II.

<sup>19</sup> Nous notons à cet égard le *Besluit tot wijziging van het Besluit energie vervoer in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en ter uitvoering van het Klimaatakkoord* (draft Decision amending the Transport Energy Decree in connection with the implementation of Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources and in implementation of the Climate Agreement) (traduction non officielle du hollandais) (projet de décision portant modification du Décret sur l'utilisation de l'énergie dans le secteur des transports en relation avec la mise en œuvre 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 et en ce qui concerne la mise en œuvre de l'Accord sur le climat) publié par le gouvernement des Pays-Bas. Ce projet de décision prévoit que, dès 2022, seuls les biocarburants fournis à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine et animale qui sont certifiées comme présentant un "faible risque de changements indirects dans l'affectation des sols (CIAS)" pourront être comptabilisés aux fins du seuil pertinent aux Pays-Bas. Nous notons également les mesures à venir du gouvernement danois, telles qu'elles sont énoncées dans son *Klimahandlingsplan* (plan d'action pour le climat), qui indique que: "As early as 2021, biofuels based on palm oil will be excluded from being included in the blending requirement, and from 2022, both biofuels based on palm oil and soybean oil will be excluded from being able to be included in the target fulfillment of the CO2 displacement requirement" (traduction non officielle du danois) ("Dès 2021, les biocarburants à base d'huile de palme seront exclus du champ d'application de la prescription relative au mélange et, à partir de 2022, les biocarburants à base d'huile de palme ou d'huile de soja ne pourront plus être pris en compte aux fins de la réalisation de l'objectif de la prescription relative au déplacement du CO2").

<sup>20</sup> Article 266quindecies 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). Disponible à l'adresse suivante: [https://www.douanes.gouv.fr/sites/default/files/bod/src/dana/da/Energie-environnement-loi%20de%20finances\\_19-023.pdf](https://www.douanes.gouv.fr/sites/default/files/bod/src/dana/da/Energie-environnement-loi%20de%20finances_19-023.pdf) et annexes. Disponible à l'adresse suivante:

25. Le Code des douanes français dispose expressément que les produits dérivés du palmier à huile ne sont pas considérés comme des biocarburants.<sup>21</sup> L'implication pratique de cette disposition est que l'essence et le diesel contenant des biocarburants dérivés du palmier à huile ne peuvent pas bénéficier du taux d'imposition moins élevé. Les biocarburants dérivés du palmier à huile sont donc privés de tout avantage qui résulterait de ces mesures fiscales et auront un désavantage compétitif par rapport aux "produits similaires" concurrents.

26. En réduisant le taux d'imposition sur l'essence et le diesel contenant des biocarburants autres que les biocarburants dérivés du palmier à huile, la France abandonne des recettes publiques normalement exigibles et confère ainsi un avantage aux producteurs de ces biocarburants. En excluant spécifiquement les biocarburants dérivés du palmier à huile du champ d'application de ces réductions fiscales, la taxe française sur les carburants établit expressément une discrimination à l'encontre de ces biocarburants et fonctionne de façon à en entraver les importations en provenance de Malaisie ou à les détourner du marché français.

27. La Malaisie croit comprendre que la taxe française sur les carburants est établie et mise en œuvre au moyen des instruments juridiques suivants:

- i. article 266quindecies 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. article L. 661-2 du Code de l'énergie;
- 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° 13;
- 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 bioliquides;
- v. Décision de la France du 2 mai 2012 relative aux contenus énergétiques des biocarburants et des carburants;
- vi. Circulaire de la France du 12 juin 2019 – concernant la taxe relative à l'incorporation de biocarburants ("TIRIB"), NOR: CPAD1917078C; et
- vii. 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.

*Loi lituanienne n° XI-1375 sur les énergies renouvelables*

28. Eu égard aux dispositions de la Directive RED II et du Règlement délégué de la Commission (UE) n° 2019/807, la Lituanie a modifié sa loi sur les énergies renouvelables pour tenir compte des règles révisées de l'UE sur les CIAS.

29. Comme tout autre État membre de l'UE, la Lituanie autorisera encore, en théorie, l'importation de matières premières présentant un risque élevé de CIAS ou de biocarburants, de bioliquides et de combustibles issus de la biomasse produits à partir de ces matières premières. Toutefois, d'ici à 2030, la part des combustibles produits à partir de matières premières considérées par l'UE comme présentant un risque élevé de CIAS doit progressivement diminuer pour tomber à zéro pour le calcul, en Lituanie, de la consommation finale brute d'énergie produite à partir de sources renouvelables visée à l'article 7 de la Directive RED II et de la part minimale visée à l'article 25 1) de cette directive. En conséquence, la demande de biocarburants se tournera inévitablement vers les combustibles qui peuvent être comptabilisés aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable et qui bénéficient des mesures de soutien des États membres de l'UE.

[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).

<sup>21</sup> Article 266quindecies V B 2. 3°) du Code des douanes français, modifié par l'article 192 de la Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

30. La Malaisie croit comprendre que la mesure lituanienne est établie et mise en œuvre au moyen des instruments juridiques suivants:

- i. Loi lituanienne n° XI-1375 sur les énergies renouvelables, telle que modifiée par la Loi n° XIII-2869 modifiant les articles 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11, 13, 14, 16, 17, 20, 20 1), 22, 25, 28, 29, 35, 37, 38, 39, 46, 48, 49, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 63, 64 et l'annexe de la Loi n° XI-1375 sur les énergies renouvelables, abrogeant l'article 11 1) et ajoutant l'article 20 2) du 28 avril 2020; et
- ii. 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 en ce qui concerne les mesures de l'UE**

31. S'agissant des mesures de l'UE, telles qu'elles sont incorporées et exposées dans les instruments juridiques respectifs spécifiés au paragraphe 22 du présent document et telles qu'elles sont appliquées par les autorités compétentes, la Malaisie considère que ces mesures sont incompatibles avec les obligations de l'UE au titre du GATT de 1994 et de l'Accord OTC. En particulier, les mesures sont incompatibles avec:

#### *GATT de 1994*

- i. l'article I:1 du GATT de 1994 parce que les mesures en cause, qui limitent et élimineront progressivement les biocarburants dérivés du palmier à huile dans la comptabilisation aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable et qui prévoient des critères pour la certification des biocarburants à faible risque de CIAS, établissent une discrimination entre des matières premières et des biocarburants dérivés "similaires" originaires de pays tiers;
- ii. l'article III:4 du GATT de 1994 parce que les mesures en cause, qui limitent et élimineront progressivement les biocarburants dérivés du palmier à huile dans la comptabilisation aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable et qui prévoient des critères pour la certification des biocarburants à faible risque de CIAS, accordent à l'huile de palme et aux biocarburants dérivés du palmier à huile importés un traitement moins favorable que celui qui est accordé aux matières premières et aux biocarburants dérivés nationaux "similaires", modifiant de ce fait les conditions de concurrence au détriment de l'huile de palme et des biocarburants dérivés du palmier à huile importés, en particulier en provenance de Malaisie;
- iii. l'article X:3 a) du GATT de 1994 parce que les mesures en cause, qui limitent et élimineront progressivement les biocarburants dérivés du palmier à huile dans la comptabilisation aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable et qui prévoient des critères pour la certification des biocarburants à faible risque de CIAS, sont appliquées d'une manière qui n'est pas uniforme, impartiale et/ou raisonnable;
- iv. l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que les mesures en cause, qui limitent et élimineront progressivement les biocarburants dérivés du palmier à huile dans la comptabilisation aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable et qui prévoient des critères pour la certification des biocarburants à faible risque de CIAS, restreignent l'importation d'huile de palme et de biocarburants dérivés du palmier à huile.

#### *Accord OTC*

- v. l'article 2.1 de l'Accord OTC parce que les mesures en cause, qui limitent et élimineront progressivement les biocarburants dérivés du palmier à huile dans la comptabilisation aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable, étant des règlements techniques au sens de l'Annexe 1.1 de l'Accord OTC, ont un effet préjudiciable sur les conditions de concurrence sur le marché de l'UE des importations malaisiennes de biocarburants dérivés du palmier à huile par rapport aux "produits similaires" importés dans l'UE d'autres pays et par rapport aux produits nationaux "similaires";

- 
- vi. l'article 2.2 de l'Accord OTC parce que les mesures en cause, qui limitent et élimineront progressivement les biocarburants dérivés du palmier à huile dans la comptabilisation aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable, étant des règlements techniques au sens de l'Annexe 1.1 de l'Accord OTC, sont plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser les objectifs poursuivis par les mesures;
  - vii. l'article 2.4 de l'Accord OTC parce que les mesures en cause, qui limitent et élimineront progressivement les biocarburants dérivés du palmier à huile dans la comptabilisation aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable, étant des règlements techniques au sens de l'Annexe 1.1 de l'Accord OTC, ne sont pas fondés sur les normes internationales pertinentes;
  - viii. l'article 2.5 de l'Accord OTC parce que l'UE, en élaborant, adoptant ou appliquant les mesures en cause, qui limitent et élimineront progressivement les biocarburants dérivés du palmier à huile dans la comptabilisation aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable, étant des règlements techniques au sens de l'Annexe 1.1 de l'Accord OTC, n'a pas expliqué, comme la Malaisie le demandait, la justification de ces mesures au regard de l'article 2.2 à l'article 2.4 de l'Accord OTC;
  - ix. l'article 2.8 de l'Accord OTC parce que les mesures en cause, qui limitent et élimineront progressivement les biocarburants dérivés du palmier à huile dans la comptabilisation aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable, étant des règlements techniques au sens de l'Annexe 1.1 de l'Accord OTC, sont fondées sur un concept abstrait et non justifié de risque élevé de CIAS plutôt que sur les propriétés d'emploi de ces biocarburants;
  - x. l'article 2.9 de l'Accord OTC, parce que les mesures en cause, qui limitent et élimineront progressivement les biocarburants dérivés du palmier à huile dans la comptabilisation aux fins de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie renouvelable, étant des règlements techniques au sens de l'Annexe 1.1 de l'Accord OTC, ont été adoptées sans la publication et la notification requises de ces mesures et sans organiser un processus adéquat pour la présentation d'observations;
  - xi. l'article 5.1.1 de l'Accord OTC parce que l'UE, en élaborant, adoptant ou appliquant les mesures en cause, qui prévoient des critères pour la certification des biocarburants à faible risque de CIAS, étant des procédures d'évaluation de la conformité au sens de l'Annexe 1.3 de l'Accord OTC, traite les fournisseurs de biocarburants dérivés du palmier à huile en provenance de Malaisie moins favorablement que les fournisseurs nationaux de biocarburants "similaires" ou les fournisseurs d'autres Membres de l'OMC dans une situation comparable;
  - xii. l'article 5.1.2 de l'Accord OTC parce que l'UE, en élaborant, adoptant ou appliquant les mesures en cause, qui prévoient des critères pour la certification des biocarburants à faible risque de CIAS, étant des procédures d'évaluation de la conformité au sens de l'Annexe 1.3 de l'Accord OTC, crée des obstacles non nécessaires au commerce international;
  - xiii. l'article 5.2 de l'Accord OTC parce que l'UE n'a pas rendu accessibles les procédures d'évaluation de la conformité pour certifier le faible risque de CIAS;
  - xiv. l'article 5.6 de l'Accord OTC parce que l'UE, s'agissant des mesures en cause, qui prévoient des critères pour la certification de faible risque de CIAS, étant des procédures d'évaluation de la conformité au sens de l'Annexe 1.3 de l'Accord OTC, n'a pas notifié ces procédures d'évaluation de la conformité ni engagé de consultations utiles ou ménagé la possibilité de présenter des observations à leur sujet;
  - xv. l'article 5.8 de l'Accord OTC parce que l'UE n'a pas publié dans les moindres délais ou rendu autrement accessibles les mesures en cause, qui prévoient des critères pour la certification des biocarburants à faible risque de CIAS, étant des procédures d'évaluation de la conformité au sens de l'Annexe 1.3 de l'Accord OTC; et

- xvi. l'article 12.1 et 12.3 de l'Accord OTC parce que l'UE, dans l'élaboration et l'application des mesures en cause mentionnées plus haut, n'a pas tenu compte des circonstances spécifiques des pays en développement, en particulier de la Malaisie, où l'huile de palme et les biocarburants dérivés du palmier à huile sont produits.

#### **D. Fondement juridique de la plainte en ce qui concerne les mesures des États membres de l'UE**

##### **a. France**

32. L'ensemble des avantages accordés par la France pour les biocarburants dérivés de cultures oléagineuses, tels qu'ils sont incorporés et exposés dans les instruments juridiques respectifs spécifiés aux paragraphes 24 à 27 du présent document, et tels qu'ils sont appliqués par les autorités compétentes, sont incompatibles avec les obligations de la France au titre du GATT de 1994 et de l'Accord SMC. En particulier, l'ensemble des avantages décrits plus haut, tels qu'ils figurent dans les instruments juridiques mentionnés, sont incompatibles avec:

##### *GATT de 1994*

- i. l'article I:1 du GATT de 1994 parce que les mesures en cause, en vertu desquelles la taxe sur l'essence et le diesel est uniquement réduite lorsque ceux-ci contiennent des biocarburants autres que des biocarburants dérivés du palmier à huile, établissent une discrimination à l'encontre de biocarburants "similaires" en accordant un avantage, sous la forme d'une réduction fiscale, pour les biocarburants de certains pays, qui n'est pas accordé à tous les Membres de l'OMC, et en particulier à la Malaisie; et
- ii. l'article III:2 du GATT de 1994 parce que les mesures en cause, en vertu desquelles la taxe sur l'essence et le diesel est uniquement réduite lorsque ceux-ci contiennent des biocarburants autres que des biocarburants dérivés du palmier à huile, appliquent indirectement une taxe sur les biocarburants dérivés du palmier à huile importés: 1) supérieure à celle qui frappe les biocarburants nationaux "similaires"; ou 2) qui n'est pas similaire à la taxe frappant les biocarburants nationaux "directement concurrents et substituables", et accordent une protection à la production de ces biocarburants nationaux.

##### *Accord SMC*

- iii. Les articles 3 et 5 de l'Accord SMC, parce que les mesures en cause, en vertu desquelles le gouvernement français réduit la taxe sur l'essence et le diesel contenant des biocarburants produits à partir de cultures alimentaires autres que les biocarburants dérivés du palmier à huile et exclut l'essence et le diesel contenant des biocarburants dérivés du palmier à huile de cette réduction fiscale, équivalent à une subvention au sens de l'article premier de l'Accord SMC qui est: 1) une subvention au remplacement des importations prohibée au sens de l'article 3.1 b); et/ou 2) une subvention pouvant donner lieu à une action causant un effet défavorable pour les intérêts de la Malaisie au sens de l'article 5 c) de l'Accord SMC.

##### **b. Lituanie**

33. S'agissant des mesures de la Lituanie (y compris 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), telles qu'elles sont mises en œuvre et/ou appliquées par celle-ci conformément à ses obligations en tant qu'État membre de l'UE concernant la transposition de la Directive RED II, la Malaisie allègue que ces mesures sont incompatibles avec les mêmes obligations dans le cadre de l'OMC que celles qui sont examinées aux paragraphes 31 et/ou 32 du présent document.

##### **c. Autres États membres de l'UE**

34. La Malaisie soutient que, dans la mesure où tout autre État membre de l'UE transpose la Directive RED II et met en œuvre et/ou applique également une ou de quelque(s) mesure(s) conformément à ses obligations concernant la limitation et/ou l'élimination progressive des biocarburants dérivés du palmier à huile dans la comptabilisation aux fins de la réalisation des objectifs en matière d'énergie renouvelable, indépendamment de la question de savoir si lesdites

mesures traitent explicitement ou implicitement les biocarburants dérivés du palmier à huile, ces mesures seront incompatibles avec les mêmes obligations dans le cadre de l'OMC que celles qui sont examinées aux paragraphes 31 et/ou 32 du présent document.

**E. Conclusion**

35. La Malaisie estime que les mesures en cause annulent ou compromettent les avantages résultant pour elle directement ou indirectement des accords visés cités.

36. La Malaisie se réserve le droit de soulever d'autres questions au cours des consultations et dans toute demande future d'établissement d'un groupe spécial.

37. La Malaisie suggère que les consultations aient lieu dès que possible et espère recevoir rapidement une réponse de l'Union européenne, de la France et de la Lituanie afin que la date et le lieu des consultations puissent être fixés d'un commun accord.

---