



2025/1206

20.6.2025

RÈGLEMENT D'EXÉCUTION (UE) 2025/1206 DE LA COMMISSION

du 19 juin 2025

**relatif à la suspension des préférences tarifaires SPG+ en ce qui concerne les importations d'éthanol
originaire du Pakistan**

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) n° 978/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées et abrogeant le règlement (CE) n° 732/2008 du Conseil ⁽¹⁾ (ci-après le «règlement SPG»), et notamment son article 30,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) L'article 30 du règlement SPG dispose que si les importations de produits figurant à l'annexe I du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) perturbent ou menacent de perturber gravement les marchés de l'Union, la Commission européenne adopte, de sa propre initiative ou à la demande d'un État membre, un acte d'exécution visant à suspendre les régimes préférentiels applicables aux produits concernés.
- (2) Le 15 mai 2024, la Commission a reçu de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie, de la Hongrie et de la Pologne une demande visant l'activation de l'article 30 du règlement SPG au motif que, depuis 2022, les volumes importés du Pakistan sous les codes 2207 10 et 2207 20 de la nomenclature combinée (NC) perturbaient gravement le marché de l'éthanol de l'Union. Cette demande comprenait des données fournies par l'industrie de l'éthanol de l'Union.
- (3) La Commission a évalué la demande des États membres afin de déterminer si les importations d'éthanol en provenance du Pakistan perturbaient ou risquaient de perturber gravement le marché de l'Union. Le 15 octobre 2024, la Commission a publié sur son site internet une invitation à communiquer des informations et des données utiles à la détermination de l'existence d'une perturbation grave des marchés de l'Union causée par les importations de produits à base d'éthanol en provenance du Pakistan. Le 24 octobre 2024, la Commission s'est entretenue avec les parties prenantes pour leur expliquer la procédure visée à l'article 30 et donner à celles qui envisagent de présenter des observations écrites la possibilité d'exposer leurs points de vue sur la question.
- (4) Après avoir évalué toutes les informations et données disponibles, y compris les renseignements fournis par les États membres et communiqués par les parties prenantes, la Commission a tiré les conclusions ci-après.
- (5) La Commission a consulté le comité de l'organisation commune des marchés agricoles (OCM, secteurs des grandes cultures et de l'huile d'olive), conformément à l'article 30 du règlement SPG.
- (6) Le 31 mars 2025, la Commission a notifié au gouvernement pakistanais et aux autres parties prenantes qui avaient fourni des informations les conclusions préliminaires de son évaluation. Les observations présentées en réponse aux conclusions préliminaires ont été dûment prises en considération et, le cas échéant, retenues dans le présent règlement.
- (7) Conformément à l'article 31 du règlement SPG, la Commission informera le gouvernement pakistanais de l'adoption du présent règlement d'exécution avant son entrée en vigueur.

⁽¹⁾ JO L 303 du 31.10.2012, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2012/978/oj>.

2. ÉVALUATION

2.1. Produit en cause

- (8) L'éthanol relevant des codes NC ex 2207 10 (alcool éthylique non dénaturé d'un titre alcoométrique volumique de 80 % vol ou plus, obtenu à partir des produits agricoles énumérés à l'annexe I du TFUE) et ex 2207 20 (alcool éthylique et eaux-de-vie dénaturés de tous titres, obtenus à partir des produits agricoles énumérés à l'annexe I du TFUE) est un produit figurant à l'annexe I du TFUE et à l'annexe IX du règlement SPG.
- (9) Les exportations pakistanaïses sous ces deux codes tarifaires bénéficient d'un accès préférentiel en franchise de droits aux marchés de l'Union, en raison du statut du Pakistan de pays bénéficiaire du régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance (SPG+) figurant à l'annexe III du règlement SPG.
- (10) Le marché de l'éthanol de l'Union est divisé en deux sous-marchés qui se différencient en fonction de l'utilisation finale du produit, le marché de l'éthanol carburant et celui du non-carburant. Ces sous-marchés se distinguent également par le niveau des prix, le marché de l'éthanol carburant affichant des prix globalement inférieurs à ceux du marché de l'éthanol non carburant, destiné à l'alimentation et à l'industrie (notamment les produits pharmaceutiques, les cosmétiques et les utilisations chimiques). Généralement, ces deux types d'éthanol présentent des caractéristiques différentes (en ce qui concerne le titre, la pureté ou la teneur en eau) et ne peuvent se substituer l'un à l'autre sans transformation supplémentaire. Dans l'Union, la principale différence réside en outre dans le respect des critères de durabilité européens pour les biocarburants, étant donné que seul l'éthanol satisfaisant à ces critères peut être pris en considération aux fins des objectifs d'utilisation des énergies renouvelables dans les transports. La concurrence des exportations pakistanaïses vers l'Union s'exerce sur le marché de l'éthanol non carburant; en effet, les exportations pakistanaïses d'éthanol⁽²⁾ en tant que carburant ne satisfont pas aux critères de durabilité établis dans la directive sur les énergies renouvelables⁽³⁾ actuellement en vigueur pour entrer sur le marché de l'Union. Il en résulte que 91 % des importations en provenance du Pakistan concernent l'éthanol non carburant⁽⁴⁾. Les importations d'éthanol renouvelable pour carburants font actuellement l'objet d'une surveillance a posteriori de l'Union⁽⁵⁾.

2.2. Existence d'une perturbation grave des marchés de l'Union

- (11) S'appuyant sur les données et informations disponibles, la Commission estime qu'il existe des éléments de preuve attestant une perturbation grave du marché de l'Union pour l'éthanol non carburant, caractérisée par une augmentation notable des importations à des prix nettement inférieurs à ceux des producteurs de l'Union et par une chute de la production de l'Union. La Commission a pris en compte la période 2021-2024 et a analysé l'évolution de la situation tout au long de cette période car l'année 2022, marquée par les pressions inflationnistes causées par la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et les évolutions liées aux réajustements effectués au sortir de la pandémie de COVID-19, risquait d'être atypique. En outre, les données disponibles pour 2021 et 2024 sont plus exhaustives, grâce aux résultats d'une surveillance a posteriori de l'Union⁽⁶⁾.
- (12) Plus précisément, les données douanières de l'Union montrent que les importations dans l'Union d'éthanol non carburant sous les deux codes tarifaires susmentionnés ont considérablement augmenté entre 2021 et 2024. D'après ces données⁽⁷⁾, lesdites importations seraient passées d'environ 376 000 tonnes en 2021⁽⁸⁾ à 726 000 tonnes en 2024, ce qui représente une hausse de plus de 90 %⁽⁹⁾.

(2) Sur la base des données de surveillance disponibles en consultant les codes pertinents du tarif intégré de l'Union européenne (ci-après les «codes TARIC») à l'adresse <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardTaxud/TaxudWeeklyImport.html>.

(3) 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 (JO L 328 du 21.12.2018, p. 82, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/2001/oj>).

(4) Sur la base des données de surveillance disponibles en consultant les codes TARIC pertinents à l'adresse <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardTaxud/TaxudWeeklyImport.html>.

(5) Règlement d'exécution (UE) 2023/1777 de la Commission du 14 septembre 2023 établissant une surveillance a posteriori de l'Union des importations d'éthanol renouvelable pour carburants (JO L 228 du 15.9.2023, p. 247, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2023/1777/oj).

(6) Règlement d'exécution (UE) 2020/1628 de la Commission du 3 novembre 2020 établissant une surveillance a posteriori de l'Union des importations d'éthanol renouvelable pour carburants (JO L 366 du 4.11.2020, p. 12, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2020/1628/oj) et règlement d'exécution (UE) 2023/1777.

(7) Les données de surveillance sont disponibles pour les périodes allant du 5 novembre 2020 au 4 novembre 2021 et de septembre 2023 à aujourd'hui, ce qui permet un suivi des importations d'éthanol carburant et non carburant pendant ces deux périodes (<https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardTaxud/TaxudWeeklyImport.html>).

(8) Sur la base des dix premiers mois de 2021, d'après les données de surveillance.

(9) Les données relatives à l'éthanol non carburant pour 2022 et 2023 ne sont pas disponibles.

- (13) Les données douanières de l'Union montrent que les exportateurs d'éthanol non carburant provenant d'un certain nombre de partenaires internationaux ⁽¹⁰⁾ appliquent des prix inférieurs à ceux des producteurs de l'Union ⁽¹¹⁾. En 2024, les prix de toutes les sources d'importations étaient inférieurs aux prix à la production dans l'Union.
- (14) Enfin, les données recueillies auprès de l'industrie européenne de l'éthanol et de sources indépendantes montrent que la production d'éthanol non carburant dans l'Union a chuté de manière significative en 2022 et 2023 (– 10 % entre 2021 et 2022, puis – 9 % en 2023). En 2024, la production d'éthanol non carburant dans l'Union s'est légèrement redressée, augmentant de 11 % par rapport à 2023, mais est restée inférieure de 8 % à celle enregistrée en 2021. Selon des prévisions indépendantes ⁽¹²⁾, la part de marché des producteurs de l'Union, qui a subi des fluctuations pendant la période observée (73 % en 2021, 67 % en 2022, 66 % en 2023 et 73 % en 2024), devrait diminuer en 2025 en raison de la baisse de la production et de la consommation. L'industrie de l'éthanol de l'Union a également indiqué que, d'après ses propres données, les ventes européennes d'éthanol non carburant représentaient 75 % du marché de l'Union au cours de la période comprise entre le quatrième trimestre de 2023 et le troisième trimestre de 2024, contre 77 % pour l'ensemble de l'année 2021.
- (15) En conclusion, la Commission considère qu'une forte augmentation des importations à des prix nettement inférieurs et une chute de la production de l'Union révèlent l'existence d'une perturbation grave du marché de l'éthanol non carburant de l'Union au cours de la période 2021-2024. Si certaines données disponibles pour 2024 témoignent d'une légère reprise, celle-ci n'a pas été suffisante pour retrouver le niveau de production de 2021, ce qui signifie que le marché reste gravement perturbé.

2.3. Analyse des facteurs de causalité

- (16) Après avoir déterminé l'existence d'une perturbation grave des marchés européens de l'éthanol non carburant au sens de l'article 30 du règlement SPG, la Commission a examiné si un lien de causalité pouvait être établi entre les importations du produit concerné en provenance du Pakistan, d'une part, et la perturbation grave du marché de l'Union, d'autre part. Elle a également analysé si la perturbation grave était imputable à des facteurs autres que les importations en provenance du Pakistan.
- (17) Les données et informations dont dispose la Commission indiquent une coïncidence dans le temps entre l'évolution des importations en provenance du Pakistan et la perturbation grave des marchés de l'Union.
- (18) Entre 2021 et 2022, les importations pakistanaises d'éthanol ⁽¹³⁾ se sont accrues de près de 300 %, passant de 132 396 tonnes à 393 590 tonnes. En 2023, elles ont légèrement diminué pour s'établir à 324 151 tonnes, mais sont restées supérieures de 244 % aux importations de 2021. En 2024, les importations pakistanaises d'éthanol ont connu un ralentissement et atteint un volume de 215 929 tonnes ⁽¹⁴⁾, ce qui reste nettement supérieur au niveau de 2021. En 2024, les importations en provenance du Pakistan représentaient 27 % de la totalité des importations d'éthanol non carburant, ce qui fait du Pakistan la principale source d'importations de ce produit vers l'Union ⁽¹⁵⁾.
- (19) Au cours de cette période, le prix des importations pakistanaises était systématiquement inférieur au prix de vente de la production de l'Union. Plus précisément, le prix à l'importation de l'éthanol non carburant pakistanais sous les deux codes tarifaires susmentionnés était, en 2024, nettement inférieur au prix de vente de l'industrie de l'Union ⁽¹⁶⁾ (environ – 25 %). Il s'agit là d'un écart de prix sensiblement plus important que celui observé en 2021 (7 %).
- (20) Enfin, comme indiqué ci-dessus, la production d'éthanol non carburant dans l'Union a accusé une baisse durant cette période.
- (21) Par conséquent, la forte hausse des importations pakistanaises à des prix inférieurs à ceux des producteurs de l'Union a coïncidé dans le temps avec la perturbation grave du marché de l'Union.

⁽¹⁰⁾ En 2024, les pays représentant plus de 5 % des importations d'éthanol non carburant dans l'Union étaient les suivants: le Pakistan (27 %), les États-Unis (24 %), le Guatemala (9 %), le Royaume-Uni (8 %), le Pérou (5 %), le Brésil (5 %) et l'Afrique du Sud (5 %).

⁽¹¹⁾ Les données relatives au prix de vente dans l'Union ont été fournies par l'industrie de l'Union.

⁽¹²⁾ Source de données S&P Global Commodity Insights (<https://connect.ihsmarket.com/home>).

⁽¹³⁾ Le Pakistan importe principalement de l'éthanol non carburant dans l'Union, comme expliqué au considérant 10.

⁽¹⁴⁾ Sur la base des données de surveillance disponibles en consultant les codes TARIC pertinents à l'adresse <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardTaxud/TaxudWeeklyImport.html>.

⁽¹⁵⁾ Sur la base des données de surveillance disponibles en consultant les codes TARIC pertinents à l'adresse <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardTaxud/TaxudWeeklyImport.html>.

⁽¹⁶⁾ Données fournies par l'industrie de l'Union.

- (22) La Commission a également examiné si des facteurs autres que les importations en provenance du Pakistan pouvaient avoir contribué à la perturbation grave des marchés de l'Union. En particulier, la Commission a tenu compte des données disponibles pour évaluer l'incidence potentielle des importations en provenance d'autres pays.
- (23) Selon les données douanières de l'Union, les importations pakistanaises représentaient 27 % des importations d'éthanol non carburant en 2024. Le deuxième plus grand pays d'origine des importations était les États-Unis, qui ont vu leur part dans les importations augmenter notablement entre 2021 et 2024, passant de quasiment zéro à 24 % des importations d'éthanol non carburant.
- (24) Les données douanières de l'Union montrent qu'en 2024, les prix des importations d'éthanol non carburant en provenance des États-Unis étaient inférieurs de 15 % aux prix des importations pakistanaises et de 35 % à ceux des producteurs de l'Union.
- (25) Ces données permettent de conclure que les importations en provenance du Pakistan et des États-Unis, représentant ensemble environ 50 % des importations d'éthanol non carburant en 2024, ont contribué à la perturbation grave du marché. Pour autant, aucune de ces deux sources d'importations, ni le Pakistan ni les États-Unis, n'est suffisamment importante en ce qui concerne le volume ou l'écart de prix pour annuler le lien de causalité établi pour l'autre.
- (26) Les États-Unis ne jouissent pas d'un accès préférentiel au marché de l'Union, alors que les exportations pakistanaises bénéficient d'un accès en franchise de droits à l'Union. Il existe une différence substantielle entre l'accès en franchise de droits dont jouit le Pakistan bénéficiant des préférences SPG+ et les droits applicables aux États-Unis au titre du traitement de la nation la plus favorisée (NPF) ⁽¹⁷⁾.
- (27) Parmi les autres grandes sources d'importations d'éthanol non carburant en 2024, le Guatemala représentait 9 % des importations, le Royaume-Uni 8 %, le Pérou 5 %, l'Afrique du Sud 5 % et le Brésil 5 %. L'éthanol non carburant provenant de ces pays a été importé à des prix inférieurs à ceux du Pakistan, à l'exception du Royaume-Uni, dont les prix étaient supérieurs aux autres sources d'importation mais inférieurs aux prix de l'Union. Si la plupart de ces autres sources d'importations semblent proposer des prix compétitifs, leur faible pénétration des marchés de l'Union laisse supposer que leur impact est plus limité que celui du Pakistan et des États-Unis.
- (28) En conclusion, au cours de la période de référence (2021-2024), la coïncidence dans le temps entre la forte hausse des importations pakistanaises à des prix nettement inférieurs aux prix de vente de l'Union et la pression sur les prix exercée sur le marché de l'éthanol non carburant de l'Union a contribué de manière significative à la perturbation de ce marché. Confrontée à une augmentation notable des importations à des prix plus bas, l'industrie de l'Union a réduit sa production, ce qui a entraîné une perte importante de parts de marché, en particulier en 2022 et 2023. En outre, l'absence d'autres facteurs susceptibles d'annuler les effets des importations pakistanaises sur la perturbation grave du marché de l'Union amène la Commission à considérer que les importations pakistanaises y ont contribué de manière significative. Malgré les légers signes de reprise observés en 2024, les importations pakistanaises, avec des volumes bien supérieurs à ceux de 2021 et des prix nettement inférieurs à ceux des producteurs de l'Union, restent la principale source d'approvisionnement extérieure en éthanol non carburant sur le marché de l'Union, tout en bénéficiant des préférences tarifaires accordées au titre du régime SPG+. Une suspension de ces préférences permettrait de rapprocher les prix pakistanais de ceux de l'industrie européenne de l'éthanol non carburant et, partant, d'atténuer la grave perturbation observée sur le marché de l'Union.
- (29) Les mesures prévues par le présent règlement sont conformes à l'avis du comité des préférences généralisées visé à l'article 39, paragraphe 3, du règlement SPG.

3. CONCLUSIONS

- (30) L'éthanol originaire du Pakistan est importé dans des volumes et à des prix qui perturbent gravement le marché de l'Union; il est dès lors justifié de prendre des mesures au titre de l'article 30 du règlement SPG. Le volume des importations d'éthanol non carburant sous les codes NC 2207 10 et 2207 20 en provenance du Pakistan depuis 2021 perturbe gravement le marché de l'éthanol non carburant de l'Union. Une suspension des préférences tarifaires

⁽¹⁷⁾ Les tarifs erga omnes sont de 19,20 EUR par hectolitre pour le code 2207 10 et de 10,20 EUR par hectolitre pour le code 2207 20, ce qui correspond, respectivement, à environ 243 EUR par tonne et à 129 EUR par tonne en appliquant un facteur de conversion de 0,079 t/hectolitre.

devrait cibler les importations en provenance du Pakistan sous les codes tarifaires 2207 10 et 2207 20, à l'exception de l'éthanol carburant relevant des codes TARIC 2207 10 00 11 [alcool éthylique produit à partir de produits agricoles (figurant sur la liste de l'annexe I du TFUE), à l'exclusion des produits ayant une teneur en eau supérieure à 0,3 % (m/m) mesurée conformément à la norme EN 15376] et 2207 20 00 11 [alcool éthylique produit à partir de produits agricoles (figurant sur la liste de l'annexe I du TFUE), à l'exclusion des produits ayant une teneur en eau supérieure à 0,3 % (m/m) mesurée conformément à la norme EN 15376].

- (31) Compte tenu de ce qui précède, la Commission a établi que la demande des États membres contenait suffisamment d'éléments de preuve attestant que l'éthanol non carburant originaire du Pakistan était importé dans des volumes perturbant gravement l'industrie de l'Union. Cette conclusion est également étayée par les données fournies par d'autres sources indépendantes. Les mesures proposées sont donc nécessaires et justifiées à la lumière de l'article 30 du règlement SPG.
- (32) Certaines parties prenantes ont remis en cause le fait que les données étayaient la constatation de l'existence d'une perturbation grave, compte tenu du rétablissement des parts de marché de l'industrie de l'Union. La Commission reconnaît que les conditions du marché s'améliorent, mais pas au point de réfuter ladite constatation.
- (33) Certaines parties prenantes ont également fait valoir que la Commission n'avait pas suffisamment tenu compte d'autres facteurs potentiels, tels que les importations en provenance d'autres pays tiers, les fluctuations des prix de l'énergie et l'évolution de la demande dans l'Union. La Commission rejette ces arguments. Si elle n'exclut pas que ces autres facteurs aient également pu contribuer à la perturbation grave, les éléments de preuve indiquent que les importations pakistanaises y ont contribué de manière significative et qu'aucun autre facteur n'a rompu le lien de causalité.
- (34) Certaines parties prenantes ont contesté l'évaluation faite par la Commission de la différence de prix entre les importations pakistanaises et les prix de l'industrie de l'Union, affirmant qu'elle ne tenait pas compte des coûts de transport et de stockage. La Commission rejette cet argument car il n'est pas nécessaire de tenir compte de ces coûts dans l'évaluation d'une perturbation grave.
- (35) L'article 30 du règlement SPG ne prévoit pas la durée de la suspension des préférences. Compte tenu des objectifs de développement du régime SPG et de la durée des sauvegardes générales du SPG, il est approprié et proportionné de suspendre les préférences tarifaires pour une période de deux ans, à l'issue de laquelle la Commission pourra réexaminer la nécessité de rétablir les droits normaux du tarif douanier commun, y compris au regard de l'évolution de la situation du marché et des exportations d'éthanol carburant et non carburant effectuées par le Pakistan,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Les droits du tarif douanier commun applicables aux importations d'éthanol originaire du Pakistan et relevant actuellement des codes NC ex 2207 10 (alcool éthylique non dénaturé d'un titre alcoométrique volumique de 80 % vol ou plus, obtenu à partir des produits agricoles énumérés à l'annexe I du TFUE) et ex 2207 20 (alcool éthylique et autres eaux-de-vie dénaturés de tout titre, obtenus à partir des produits agricoles énumérés à l'annexe I du TFUE), à l'exception de l'éthanol carburant relevant des codes TARIC 2207 10 00 11 [alcool éthylique produit à partir de produits agricoles (figurant sur la liste de l'annexe I du TFUE), à l'exclusion des produits ayant une teneur en eau supérieure à 0,3 % (m/m) mesurée conformément à la norme EN 15376] et 2207 20 00 11 [alcool éthylique produit à partir de produits agricoles (figurant sur la liste de l'annexe I du TFUE), à l'exclusion des produits dont la teneur en eau est supérieure à 0,3 % (m/m) mesurée conformément à la norme EN 15376], s'appliquent à compter de l'entrée en vigueur du présent règlement et pour une période de deux ans.

Article 2

Les importations des produits visés à l'article 1^{er} qui sont déjà en cours d'acheminement vers l'Union à la date d'entrée en vigueur du présent règlement continuent de bénéficier d'un traitement préférentiel, à condition que la destination de ces produits ne puisse pas être modifiée.

Article 3

Le présent règlement entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le 19 juin 2025.

Par la Commission
La présidente
Ursula VON DER LEYEN
