

# COM(2025) 408 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024/2025

---

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale  
le 03 septembre 2025

---

Enregistré à la Présidence du Sénat  
le 03 septembre 2025

## TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Recommandation de DÉCISION DU CONSEIL autorisant l'ouverture de négociations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant un espace sanitaire et phytosanitaire commun entre l'Union européenne et le Royaume-Uni en ce qui concerne la Grande-Bretagne et visant à coupler les systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre du Royaume-Uni et de l'Union

E 19905





Bruxelles, le 16 juillet 2025  
(OR. en)

**11663/25**

**UK 133  
VETER 76  
SEMENTES 24  
PHYTOSAN 25  
AGRI 353  
DENLEG 30  
CLIMA 277  
ENV 713  
ENER 372  
POLCOM 165**

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine: Pour la secrétaire générale de la Commission européenne,  
Madame Martine DEPREZ, directrice

Date de réception: 16 juillet 2025

Destinataire: Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de  
l'Union européenne

---

N° doc. Cion: COM(2025) 408 final

Objet: Recommandation de  
**DÉCISION DU CONSEIL**  
autorisant l'ouverture de négociations entre l'Union européenne et le  
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant un  
espace sanitaire et phytosanitaire commun entre l'Union européenne et  
le Royaume-Uni en ce qui concerne la Grande-Bretagne et visant à  
coupler les systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de  
serre du Royaume-Uni et de l'Union

---

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 408 final.

---

p.j.: COM(2025) 408 final



COMMISSION  
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 16.7.2025  
COM(2025) 408 final

Recommandation de

## **DÉCISION DU CONSEIL**

**autorisant l'ouverture de négociations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant un espace sanitaire et phytosanitaire commun entre l'Union européenne et le Royaume-Uni en ce qui concerne la Grande-Bretagne et visant à coupler les systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre du Royaume-Uni et de l'Union**

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

### **1. 1. CONTEXTE DE LA RECOMMANDATION**

#### **1.1. Justification et objectifs de la recommandation**

Le 1<sup>er</sup> février 2020, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (ci-après le «Royaume-Uni») s'est retiré de l'Union européenne (ci-après l'«Union») et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (ci-après «Euratom»). Les relations sont régies par deux accords:

- l'accord de retrait<sup>1</sup>. Le protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord, désormais dénommé «cadre de Windsor»<sup>2</sup>, fait partie intégrante de l'accord de retrait;
- l'accord de commerce et de coopération<sup>3</sup>.

Le 19 mai 2025, l'Union européenne et le Royaume-Uni ont tenu leur premier sommet et ont adopté une déclaration commune réaffirmant leur engagement en faveur de la mise en œuvre intégrale, fidèle et en temps utile de l'accord de retrait, y compris du cadre de Windsor, et de l'accord de commerce et de coopération. Ils ont salué la convention d'entente sur un programme renouvelé de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni<sup>4</sup>, à laquelle sont parvenus le Royaume-Uni et la Commission européenne.

La convention d'entente est le résultat de discussions exploratoires et expose l'accord politique sur une série de paramètres sous-jacents pour les travaux futurs sur les accords relatifs à un espace sanitaire et phytosanitaire commun et sur le couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission, tout en rappelant que les deux parties mettront rapidement en œuvre ces engagements conformément aux procédures et cadres juridiques respectifs.

#### **(a) Espace sanitaire et phytosanitaire commun**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, l'Union et le Royaume-Uni constituent deux espaces sanitaires et phytosanitaires distincts, disposant de leurs propres législation et politiques, à l'exception du Royaume-Uni en ce qui concerne l'Irlande du Nord, où les règles sanitaires et phytosanitaires de l'Union s'appliquent en vertu du cadre de Windsor.

L'Union applique les règles de son acquis en matière sanitaire et phytosanitaire, ainsi que l'acquis pertinent concernant les normes de commercialisation et d'autres exigences, dont les dispositions relatives à la certification, aux contrôles et aux exigences de fond, applicables aux mouvements en provenance/à destination de pays tiers, en ce qui concerne la Grande-Bretagne, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Ces contrôles comprennent notamment des contrôles documentaires, des contrôles d'identité et des contrôles physiques visant à garantir la conformité des marchandises avec les normes de l'Union en matière de santé, de sécurité et de qualité. Le Royaume-Uni a retardé à plusieurs reprises la mise en œuvre de contrôles complets aux frontières sur les entrées en provenance de l'Union. En janvier 2024, il a commencé à appliquer aux importations en provenance de l'Union des mesures comprenant des contrôles et une certification sanitaires et phytosanitaires, la notification préalable

<sup>1</sup> Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 29 du 31.1.2020, p. 7) (ci-après l'«accord de retrait»).

<sup>2</sup> Déclaration commune n° 1/2023 de l'Union et du Royaume-Uni au sein du comité mixte institué par l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique du 24 mars 2023 (JO L 102 du 17.4.2023, p. 87).

<sup>3</sup> Accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part (JO L 149 du 30.4.2021, p. 10) (ci-après l'«accord de commerce et de coopération»).

<sup>4</sup> Convention d'entente sur un programme renouvelé de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/statement\\_25\\_1267](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/statement_25_1267)

des importations et des contrôles documentaires, des contrôles d'identité et des contrôles physiques à la frontière, ainsi que des redevances d'inspection importantes. Des vérifications et des contrôles supplémentaires ont également été annoncés, mais ont encore été retardés. En particulier, le gouvernement du Royaume-Uni a annoncé, le 2 juin 2025, que les contrôles des fruits et légumes à risque moyen seraient reportés à janvier 2027 compte tenu de l'engagement pris lors du sommet du 19 mai 2025 entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. De même, le Royaume-Uni a reporté au 1<sup>er</sup> février 2027 l'introduction d'exigences et de contrôles de certification concernant les produits biologiques et les normes de commercialisation.

Un espace sanitaire et phytosanitaire commun entre l'Union et le Royaume-Uni faciliterait le commerce de produits soumis aux règles sanitaires et phytosanitaires ou aux autres règles applicables susmentionnées. Il aurait pour effet que la grande majorité des mouvements d'animaux, de produits animaux, de végétaux et de produits végétaux entre la Grande-Bretagne et l'Union seraient effectués sans les certificats ou contrôles actuellement requis ou attendus. Il devrait faire en sorte de ne pas mettre en péril le marché intérieur de l'Union ou son approche globale des risques sanitaires et phytosanitaires ainsi que des normes alimentaires. L'accord devrait ainsi garantir un niveau élevé de protection contre les risques sanitaires et phytosanitaires ainsi qu'une protection appropriée des consommateurs dans l'Union et au Royaume-Uni.

(b) **Couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre du Royaume-Uni et de l'Union**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, l'Union et le Royaume-Uni gèrent des systèmes distincts d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, à l'exception du Royaume-Uni en ce qui concerne l'Irlande du Nord, où le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union s'applique dans la mesure où il concerne les marchés de gros de l'électricité, conformément à l'article 9 et à l'annexe 4 du cadre de Windsor.

Les systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et du Royaume-Uni partagent de nombreuses caractéristiques de conception communes. Toutefois, les deux systèmes ont commencé à diverger à partir de 2021, par exemple en ce qui concerne leur champ d'application (par exemple, depuis 2024, le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union couvre le transport maritime national et international et a un champ d'application plus large en ce qui concerne l'aviation internationale) et le niveau des quotas. Ces divergences génèrent des différences de prix du carbone entre l'Union et le Royaume-Uni.

Le couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre du Royaume-Uni et de l'Union servirait les objectifs de durabilité des deux parties. Cela permettrait de créer des conditions de concurrence équitables entre l'Union et le Royaume-Uni et de réduire le risque de fuite de carbone. En outre, cela renforcerait la sécurité quant à la formation des prix du carbone, augmenterait la liquidité des marchés du carbone et supprimerait la nécessité d'appliquer les mécanismes respectifs d'ajustement carbone aux frontières des parties aux produits originaires de l'autre partie.

## **1.2. Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

### ***Accord de commerce et de coopération***

L'accord de commerce et de coopération contient des dispositions relatives à la fois aux mesures sanitaires et phytosanitaires et à l'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

En ce qui concerne les mesures sanitaires et phytosanitaires, ces dispositions reposent sur deux espaces sanitaires et phytosanitaires distincts. S'appuyant sur ce postulat, l'accord de commerce et de coopération prévoit une coopération visant à assurer la protection de la vie ou de la santé

humaine, animale et végétale; favorise la mise en œuvre de l'accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires; fait en sorte que les mesures sanitaires et phytosanitaires ne créent pas d'obstacles non nécessaires au commerce; encourage une plus grande transparence et une meilleure compréhension de ces mesures; renforce la coopération en matière de lutte contre la résistance aux antimicrobiens, de promotion de systèmes alimentaires durables, de protection du bien-être animal et de certification électronique; renforce la coopération au sein des organisations internationales compétentes en vue d'élaborer des normes, directives et recommandations internationales sur la santé animale, la sécurité alimentaire et la santé des végétaux, et promeut leur mise en œuvre. En ce qui concerne les produits biologiques, l'accord de commerce et de coopération, en particulier son annexe 14, établit une reconnaissance mutuelle de l'équivalence des règles de l'UE et du Royaume-Uni en matière de production biologique.

Pour ce qui est du couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre du Royaume-Uni et de l'Union, l'article 392, paragraphe 6, de l'accord de commerce et de coopération prévoit que l'Union et le Royaume-Uni examinent sérieusement la possibilité d'associer leurs systèmes de tarification du carbone respectifs d'une manière qui préserve l'intégrité de ces systèmes et prévoit la possibilité d'accroître leur efficacité.

Les nouveaux accords devraient i) garantir un alignement dynamique sur toutes les règles pertinentes de l'Union européenne, ii) assurer une interprétation uniforme, iii) mettre en place un mécanisme de règlement des différends prévoyant un tribunal d'arbitrage indépendant conformément à l'accord de commerce et de coopération, la Cour de justice de l'Union européenne jouant un rôle d'autorité de dernier ressort pour toutes les questions relevant du droit de l'Union; et iv) prévoir un mécanisme solide visant à garantir le respect des décisions du tribunal d'arbitrage, par exemple par la possibilité d'adopter des mesures appropriées pour protéger les intérêts de l'Union et la possibilité de faire appel à des mesures de rétorsion croisée entre les nouveaux accords et entre ceux-ci et les domaines couverts par l'accord de commerce et de coopération.

Ils devraient garantir: i) un usage approprié des structures de gouvernance des accords existants, notamment l'accord de commerce et de coopération, et ii) l'application de la clause de sauvegarde de l'accord de commerce et de coopération (article 773 de l'accord de commerce et de coopération) aux nouveaux accords.

#### ***Accord de retrait, y compris le cadre de Windsor***

Le cadre de Windsor rend un ensemble de dispositions pertinentes du droit de l'Union automatiquement applicable au Royaume-Uni et sur son territoire en ce qui concerne l'Irlande du Nord, afin d'éviter la mise en place d'une frontière physique sur l'île d'Irlande. Le cadre de Windsor continuera de s'appliquer en ce qui concerne à la fois les mesures sanitaires et phytosanitaires et le marché unique de l'électricité.

Les deux accords envisagés sur un espace sanitaire et phytosanitaire commun et sur le couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission s'appliqueront donc parallèlement et sans préjudice du cadre de Windsor, comme indiqué ci-dessous.

- (a) En ce qui concerne les mesures sanitaires et phytosanitaires:
  - l'acquis de l'Union en la matière continuerait de s'appliquer au Royaume-Uni et sur son territoire en ce qui concerne l'Irlande du Nord en vertu du cadre de Windsor, et notamment de son article 5, paragraphe 4, et de son article 13, paragraphes 1 et 3, lus en combinaison avec les parties pertinentes de l'annexe 2;
  - la mise en œuvre, l'application, la surveillance et le contrôle de l'application de l'acquis de l'Union applicable au Royaume-Uni et sur son territoire en ce qui concerne l'Irlande du Nord, conformément à l'article 12 du cadre de Windsor, continueraient de s'appliquer.

Après la conclusion d'un accord entre l'UE et le Royaume-Uni sur un espace sanitaire et phytosanitaire commun et uniquement tant que cet accord sera pleinement respecté, il s'agira de veiller à ce que les mêmes avantages de l'accord soient étendus aux aspects sanitaires et phytosanitaires des mouvements de marchandises en Irlande du Nord en provenance d'autres parties du Royaume-Uni, grâce aux interactions entre cet accord et le cadre de Windsor.

Cela signifierait que la grande majorité des mouvements d'animaux, de produits animaux, de végétaux et de produits végétaux entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord seraient effectués sans les certificats ou contrôles actuellement requis ou attendus. En outre, les exigences telles que l'étiquetage «not for EU» pour des produits agroalimentaires de détail spécifiques seraient supprimées, étant donné que l'UE et le Royaume-Uni seraient soumis aux mêmes règles et normes sanitaires et phytosanitaires et que la destination ou la consommation de ces marchandises ne serait plus limitée à l'Irlande du Nord sans mouvement ultérieur dans l'UE.

À cette fin, la Commission proposera d'engager les procédures nécessaires afin d'ajouter le ou les actes pertinents de l'Union concernant le futur accord entre l'UE et le Royaume-Uni sur un espace sanitaire et phytosanitaire commun à l'annexe correspondante du cadre de Windsor, ainsi que de déposer des amendements ciblés de la législation pertinente de l'Union applicable au Royaume-Uni et sur son territoire en ce qui concerne l'Irlande du Nord. Ces derniers peuvent comprendre i) des éléments relatifs à l'extension des avantages du futur accord aux mouvements de marchandises entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord et les garanties correspondantes, et ii) des dispositions précisant les conditions permettant de maintenir, en tout ou en partie, les facilités sanitaires et phytosanitaires existantes au titre du cadre de Windsor, le cas échéant. Le contenu de ces amendements, y compris les mesures de sauvegarde appropriées, ne pourra être établi qu'une fois que les négociations en vue d'un accord entre l'UE et le Royaume-Uni sur un espace sanitaire et phytosanitaire commun auront été menées à bien et que la portée et le contenu exacts de l'accord envisagé seront connus.

(b) En ce qui concerne le couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre du Royaume-Uni et de l'Union:

L'accord visant à coupler le système d'échange de quotas d'émission de l'Union et le système d'échange de quotas d'émission du Royaume-Uni devrait s'appliquer à l'Union et au Royaume-Uni. En ce qui concerne l'Irlande du Nord pour les marchés de gros de l'électricité, les dispositions prévues à l'article 9 et à l'annexe 4 du cadre de Windsor continueront de s'appliquer.

### **1.3. Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

#### *Avantages en matière d'égalité des conditions de concurrence*

Les deux accords garantiraient des conditions de concurrence équitables pour les opérateurs de l'Union européenne et du Royaume-Uni. L'accord sur un espace sanitaire et phytosanitaire commun garantirait des normes communes et un alignement réglementaire sur les règles de l'Union. En ce qui concerne l'échange de quotas d'émission, l'accord visant à coupler les systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre du Royaume-Uni et de l'Union garantirait au moins la même ambition en matière de décarbonation, réduisant ainsi le risque de fuite de carbone et de distorsion de la concurrence, mais aussi un champ d'application identique (à l'exception du chauffage individuel des logements) et l'alignement réglementaire sur les règles de l'Union en la matière.

L'accord visant à coupler les systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre du Royaume-Uni et de l'Union devrait satisfaire aux conditions énoncées à l'article 2, paragraphe 6, du règlement (UE) 2023/956 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (ci-après le «règlement MACF»). Par conséquent, une fois l'accord en vigueur, le règlement MACF ne

s'appliquerait pas aux marchandises originaires du Royaume-Uni. De même, le Royaume-Uni n'appliquerait pas son propre MACF aux marchandises originaires de l'Union.

### ***Avantages en matière d'échanges bilatéraux***

L'accord sur un espace sanitaire et phytosanitaire commun faciliterait les échanges en supprimant la certification obligatoire et les contrôles systématiques aux frontières pour les produits et les normes couverts par l'accord, tout en maintenant des normes élevées de protection de la santé publique, de la santé des animaux et de la santé des végétaux, ainsi que des normes alimentaires.

### ***Avantages en termes de durabilité et de climat***

Le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union est une pierre angulaire de sa politique climatique, conçue pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de manière efficace par rapport aux coûts dans toute une série d'activités. Conformément au principe du «pollueur-payeur», le système d'échange fixe une limite et un prix du carbone pour les émissions des secteurs de l'énergie et de l'industrie, de l'aviation ainsi que du transport maritime, qui sont responsables d'environ 40 % des émissions totales de l'Union. Le système utilise les forces du marché pour déterminer le prix du carbone, ce qui incite à réduire les émissions là où il est le plus rentable de le faire. Les prix du carbone façonnent également les recettes qui sont investies dans l'action pour le climat et la transition énergétique.

L'accord visant à coupler les systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre du Royaume-Uni et de l'Union permettrait à l'UE de tirer parti de ces avantages dans un contexte bilatéral et de soutenir le développement d'un marché international du carbone performant en couplant les systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Il s'agit d'un objectif à long terme de l'Union, notamment en tant que moyen d'atteindre les objectifs climatiques dans le cadre de l'accord de Paris adopté en décembre 2015.

## **2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ**

### **2.1. Base juridique procédurale**

L'article 218, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que, lorsque l'accord envisagé ne porte pas exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, la Commission présente des recommandations au Conseil. Le Conseil adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union.

L'article 218, paragraphe 4, du TFUE prévoit que le Conseil peut adresser des directives de négociation au négociateur et désigner un comité spécial avec lequel le négociateur doit se concerter.

La Commission recommande d'ouvrir des négociations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni en vue de la conclusion de deux accords internationaux portant, l'un, sur un espace sanitaire et phytosanitaire commun et, l'autre, sur le couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission du Royaume-Uni et de l'Union. Il est prévu que la Commission soit désignée en tant que négociateur.

La base juridique procédurale de la décision proposée autorisant l'ouverture de négociations sur les deux accords envisagés est l'article 218, paragraphes 3 et 4, du TFUE.

### **2.2. Base juridique matérielle**

La présente proposition concerne la négociation de deux accords différents qui relèveront de deux bases juridiques matérielles différentes.

Conformément aux avis 1/94<sup>5</sup> et 2/15<sup>6</sup> de la CJUE, les accords avec des pays tiers portant sur des questions sanitaires et phytosanitaires font partie de la politique commerciale commune au titre de l'article 207 du TFUE. Par conséquent, la base juridique matérielle d'un accord entre l'Union et le Royaume-Uni sur un espace sanitaire et phytosanitaire commun devrait être l'article 207, paragraphe 4, premier alinéa, du TFUE.

Un accord sur le couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission de l'Union et du Royaume-Uni est conclu sur la base de l'article 192, paragraphe 1, du TFUE.

### **2.3. Compétence de l'Union**

Étant donné que la base juridique d'un accord sur un espace sanitaire et phytosanitaire commun relève de la politique commerciale commune, l'Union dispose d'une compétence exclusive pour conclure cet accord conformément à l'article 3, paragraphe 1, du TFUE.

L'Union dispose également d'une compétence exclusive pour conclure l'accord visant à coupler les systèmes d'échange de quotas d'émission du Royaume-Uni et de l'Union conformément à l'article 3, paragraphe 2, du TFUE.

### **2.4. Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Conformément à l'article 5, paragraphe 3, du TUE, le principe de subsidiarité ne s'applique pas aux domaines relevant de la compétence exclusive de l'Union.

### **2.5. Le choix du négociateur**

Étant donné que les accords envisagés portent exclusivement sur des questions ne relevant pas de la politique étrangère et de sécurité commune, la Commission doit être désignée comme négociateur en vertu de l'article 218, paragraphe 3, du TFUE.

### **2.6. Proportionnalité**

L'action de l'Union ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs stratégiques consistant à créer un espace sanitaire et phytosanitaire commun et à coupler les systèmes d'échange de quotas d'émission du Royaume-Uni et de l'Union.

### **2.7. Choix de l'instrument**

La présente recommandation de décision du Conseil est présentée conformément à l'article 218, paragraphes 3 et 4, du TFUE, qui prévoit l'adoption par le Conseil d'une décision autorisant l'ouverture de négociations et désignant le négociateur de l'Union. Le Conseil peut également adresser des directives de négociation au négociateur. Aucun autre instrument juridique ne permettrait d'atteindre l'objectif énoncé dans la présente recommandation.

## **3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT**

S.O.

## **4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE**

Les accords devraient comporter des dispositions visant à garantir que le Royaume-Uni contribue financièrement à soutenir les travaux de l'Union dans ces domaines d'action.

---

<sup>5</sup> Avis de la Cour du 15 novembre 1994, avis 1/94, Recueil de jurisprudence 1994 I-05267.

<sup>6</sup> Avis de la Cour du 16 mai 2017, avis 2/15, JO C 239 du 24.7.2017, p. 3.

## 5. AUTRES ÉLÉMENTS

### 5.1. Explication détaillée de certaines dispositions de la recommandation

Par cette recommandation, la Commission européenne invite le Conseil de l'Union européenne à autoriser l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'accords entre l'Union et le Royaume-Uni sur l'établissement d'un espace sanitaire et phytosanitaire commun et sur le couplage de leurs systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, à désigner la Commission européenne comme négociateur de l'Union, à adresser des directives au négociateur et à désigner les comités avec lesquels il convient de se concerter pendant les négociations.

#### Éléments communs aux deux accords:

1. Les deux accords devraient s'entendre sans préjudice du bon fonctionnement du marché intérieur et des systèmes respectifs de l'Union.
2. Aucun de ces accords ne devrait donner au Royaume-Uni le droit de participer au processus décisionnel de l'Union. Toutefois, le Royaume-Uni devrait être associé à un stade précoce et contribuer de manière appropriée, pour un pays qui n'est pas membre de l'Union européenne, à l'élaboration des décisions relatives aux actes juridiques de l'Union européenne dans les domaines couverts par l'obligation d'alignement dynamique et d'application simultanée. La Commission européenne devrait consulter le Royaume-Uni à un stade précoce de l'élaboration des politiques. Ces droits ne s'étendraient pas à une participation aux travaux du Conseil ou de ses instances préparatoires.
3. Les deux accords devraient prévoir l'obligation pour le Royaume-Uni de s'aligner de manière dynamique sur la législation pertinente de l'Union. Le principe de l'alignement dynamique devrait garantir l'application simultanée de règles identiques relevant du champ d'application de l'accord.
4. Les deux accords devraient garantir une interprétation et une application uniformes du droit de l'Union sur la base de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne; en particulier, l'interprétation donnée aux règles applicables au sein de l'Union devrait également s'appliquer dans le cadre des relations entre les parties.
5. Les deux accords devraient prévoir des mécanismes efficaces de règlement des différends impliquant l'intervention d'un tribunal d'arbitrage indépendant et garantissant que la Cour de justice de l'Union européenne est l'autorité de dernier ressort pour toutes les questions relevant du droit de l'Union, avec la possibilité de prendre des mesures appropriées pour protéger les intérêts de l'Union en cas de non-respect des accords.
6. Les accords devraient garantir l'utilisation de la structure du comité institutionnel de l'accord de commerce et de coopération pour la gestion des nouveaux accords.
7. Les accords devraient comporter des dispositions visant à garantir que des mesures de rétorsion croisée entre les nouveaux accords et les domaines couverts par l'accord de commerce et de coopération restent possibles, comme le prévoit ledit accord.
8. Les accords devraient garantir l'application de la clause relative aux mesures de sauvegarde de l'accord de commerce et de coopération (article 773 de l'accord).
9. Le Royaume-Uni devrait contribuer financièrement aux coûts liés aux travaux de l'Union dans ces domaines d'action.

#### Principaux éléments concernant l'accord sur un espace sanitaire et phytosanitaire commun:

10. L'accord envisagé devrait établir un espace sanitaire et phytosanitaire commun entre l'Union et le Royaume-Uni en ce qui concerne la Grande-Bretagne. En conséquence, les animaux, les végétaux, les denrées alimentaires/aliments pour animaux d'origine animale

ou végétale ainsi que les produits connexes couverts par les règlements entrant dans le champ d'application de l'accord, et en ce qui concerne les normes couvertes par l'accord, circuleraient entre l'Union et le Royaume-Uni en ce qui concerne la Grande-Bretagne comme s'ils circulaient à l'intérieur de l'Union.

11. Son champ d'application devrait couvrir les règles sanitaires et phytosanitaires et les règles relatives à la sécurité alimentaire et à la protection générale des consommateurs qui sont applicables à la production, à la distribution et à la consommation des produits agroalimentaires, la réglementation applicable aux animaux vivants et aux pesticides, les règles relatives à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques ainsi que les normes de commercialisation applicables à certains secteurs ou produits.
12. Le principe d'alignement dynamique susmentionné devrait garantir que des règles identiques relevant de ce champ d'application s'appliquent au Royaume-Uni et sur son territoire en ce qui concerne la Grande-Bretagne et dans l'Union afin de créer un espace sanitaire et phytosanitaire commun. Outre ce principe, l'accord devrait prévoir l'application simultanée de l'ensemble de ces règles au Royaume-Uni et sur son territoire en ce qui concerne la Grande-Bretagne.
13. En outre, l'accord devrait prévoir que certaines dispositions du droit de l'Union, y compris les mesures d'urgence et celles applicables à l'entrée d'animaux, de végétaux, de denrées alimentaires ou d'aliments pour animaux d'origine animale ou végétale ainsi que de produits connexes dans l'Union en provenance du reste du monde, sont immédiatement applicables au Royaume-Uni et sur son territoire en ce qui concerne la Grande-Bretagne.
14. L'accord devrait offrir au Royaume-Uni les mêmes possibilités de prendre des mesures ciblées pour protéger sa biosécurité et sa santé publique que celles offertes aux États membres en vertu du droit de l'Union. En outre, l'accord peut inclure une liste restreinte d'exceptions limitées aux principes d'alignement dynamique et d'application simultanée. Une exception ne devrait être approuvée que si: i) elle n'entraîne pas l'application de normes moins strictes au Royaume-Uni en ce qui concerne la Grande-Bretagne par rapport à celles prévues par les règles pertinentes de l'Union; ii) elle ne peut être invoquée pour restreindre ou affecter d'une autre manière négative l'entrée sur le territoire du Royaume-Uni d'animaux, de végétaux et de marchandises originaires de l'Union qui sont conformes au droit de l'Union; iii) elle respecte le principe selon lequel seuls les animaux, les végétaux et les biens qui sont conformes au droit de l'Union peuvent entrer dans l'Union.

Principaux éléments concernant l'accord visant à coupler les systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre du Royaume-Uni et de l'Union:

15. L'accord devrait coupler les systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et du Royaume-Uni, garantissant ainsi la reconnaissance mutuelle des quotas d'émission.
16. L'accord devrait garantir que chaque partie s'abstient d'appliquer son propre mécanisme d'ajustement carbone aux frontières aux marchandises importées originaires de l'autre partie, à condition qu'elle respecte la législation de l'UE en la matière.
17. Les secteurs relevant du champ d'application de l'accord devraient inclure, entre autres: la production d'électricité, la production de chaleur industrielle (à l'exclusion du chauffage individuel des habitations), l'industrie, le transport maritime national et international ainsi que l'aviation nationale et internationale et, dans ce cadre, l'accord devrait garantir l'alignement dynamique du Royaume-Uni sur les règles pertinentes de l'Union. L'accord devrait prévoir une procédure visant à élargir encore la liste des secteurs à couvrir.

18. L'accord devrait exiger du Royaume-Uni qu'il s'aligne de manière dynamique sur l'acquis en vigueur, notamment la directive 2003/87/CE et la législation dérivée.
19. L'alignement dynamique devrait également couvrir toutes les dispositions du cadre de réglementation et de surveillance financières de l'UE applicables aux échanges de quotas dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'Union (SEQE de l'UE) et de produits dérivés sur ceux-ci.
20. L'accord devrait définir le plafond et la trajectoire de réduction du Royaume-Uni, qui devraient être au moins aussi ambitieux que ceux de l'Union.

Recommandation de

**DÉCISION DU CONSEIL**

**autorisant l'ouverture de négociations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant un espace sanitaire et phytosanitaire commun entre l'Union européenne et le Royaume-Uni en ce qui concerne la Grande-Bretagne et visant à coupler les systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre du Royaume-Uni et de l'Union**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 207, paragraphe 4, premier alinéa, et son article 192, paragraphe 1, en liaison avec son article 218, paragraphes 3 et 4,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part (ci-après l'«accord de commerce et de coopération»)<sup>7</sup>, s'applique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Il constitue, après l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (ci-après l'«accord de retrait»)<sup>8</sup>, la pierre angulaire des relations bilatérales entre l'Union européenne (ci-après l'«Union») et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (ci-après le «Royaume-Uni»).
- (2) Le 31 décembre 2020, lorsque la période de transition prévue dans l'accord de retrait a pris fin, le droit de l'Union a cessé de s'appliquer au Royaume-Uni, tandis que le protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord - désormais dénommé «cadre de Windsor»<sup>9</sup> -, qui fait partie intégrante de l'accord de retrait, est devenu applicable.
- (3) Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, les espaces sanitaires et phytosanitaires de l'Union, d'une part, et du Royaume-Uni, d'autre part, sont séparés l'un de l'autre, avec une législation et des politiques distinctes. Toutefois, les règles sanitaires et phytosanitaires de l'Union et d'autres règles pertinentes s'appliquent au Royaume-Uni et sur son territoire en ce qui concerne l'Irlande du Nord en vertu du cadre de Windsor, incluant ainsi l'Irlande du Nord dans l'espace sanitaire et phytosanitaire de l'Union.
- (4) Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, l'Union et le Royaume-Uni gèrent des systèmes distincts d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, à l'exception du Royaume-Uni en ce qui concerne l'Irlande du Nord, où le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union s'applique dans la mesure où il concerne les marchés de gros de l'électricité, conformément à l'article 9 et à l'annexe 4 du cadre de Windsor.

<sup>7</sup> JO L 149 du 30.4.2021, p. 10.

<sup>8</sup> JO L 29 du 31.1.2020, p. 7.

<sup>9</sup> Le «cadre de Windsor» est la nouvelle dénomination du protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord, tel que modifié par la décision n° 1/2023 du comité mixte institué par l'accord de retrait, conformément à la déclaration commune n° 1/2023 de l'Union et du Royaume-Uni (JO L 102 du 17.4.2023, p. 87).

- (5) Dès le début du processus conduisant au retrait du Royaume-Uni de l'Union, l'Union s'est montrée ouverte à la création d'un espace sanitaire et phytosanitaire commun avec le Royaume-Uni en ce qui concerne la Grande-Bretagne, pour autant que les conditions requises soient remplies.
- (6) L'article 764 de l'accord de commerce et de coopération dispose que la lutte contre le changement climatique constitue un élément essentiel du partenariat institué par ledit accord et les futurs accords complémentaires.
- (7) Conformément à l'article 392, paragraphe 6, de l'accord de commerce et de coopération, l'Union et le Royaume-Uni examinent sérieusement la possibilité d'associer leurs systèmes de tarification du carbone respectifs d'une manière qui préserve l'intégrité de ces systèmes et prévoit la possibilité d'accroître leur efficacité.
- (8) L'article 25, paragraphe 1 *bis*, de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil<sup>10</sup> (ci-après la «directive 2003/87EC») prévoit la possibilité de conclure des accords avec des pays tiers en vue de la reconnaissance mutuelle des quotas entre les systèmes d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.
- (9) La directive 2003/87/CE exige que tout système d'échange de droits d'émission de pays tiers soit contraignant et fondé sur des plafonds d'émission absolus. Ces critères sont actuellement remplis par le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre du Royaume-Uni.
- (10) Conformément à l'article 2, paragraphes 4 et 6, du règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil<sup>11</sup> (ci-après le «règlement MACF»), ledit règlement ne s'applique pas aux marchandises originaires de pays tiers avec lesquels l'Union a conclu un accord assurant un couplage total entre le système d'échange de quotas d'émission de l'Union et le système d'échange de quotas d'émission de ce pays tiers et qui respectent l'ensemble des conditions applicables.
- (11) Lors de leur sommet du 19 mai 2025, la Commission européenne et le Royaume-Uni sont convenus d'une convention d'entente qui définit les actions à entreprendre pour réaliser les priorités essentielles que constituent l'établissement d'un espace sanitaire et phytosanitaire commun et le couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission du Royaume-Uni et de l'Union. La convention d'entente présente également l'accord politique sur une série de paramètres sous-jacents pour les travaux futurs sur les accords relatifs à un espace sanitaire et phytosanitaire commun et au couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission du Royaume-Uni et de l'Union, tout en rappelant que les deux parties mettront rapidement en œuvre ces engagements conformément aux procédures et cadres juridiques respectifs.
- (12) Il y a donc lieu d'ouvrir des négociations en vue de conclure deux accords distincts avec le Royaume-Uni: l'un sur un espace sanitaire et phytosanitaire commun et l'autre sur le couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre du Royaume-Uni et de l'Union,

<sup>10</sup> Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO L 275 du 25.10.2003, p. 32, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/87/2024-03-01>)

<sup>11</sup> Règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (JO L 130 du 16.5.2023, p. 52, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/956/oj>).

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

*Article premier*

La Commission est autorisée à négocier, au nom de l'Union, avec le Royaume-Uni:

- (a) un accord sur un espace sanitaire et phytosanitaire commun entre l'Union et le Royaume-Uni en ce qui concerne la Grande-Bretagne;
- (b) un accord visant à coupler les systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et du Royaume-Uni.

*Article 2*

Les directives de négociation figurent à l'annexe de la présente décision.

*Article 3*

Les négociations sont conduites en concertation avec le [nom du comité spécial, à insérer par le Conseil].

*Article 4*

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil*  
*Le président*