



Paris, le 9 octobre 2025

AVIS POLITIQUE
sur la proposition de règlement du Parlement européen et du
Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/1119 établissant le cadre
requis pour parvenir à la neutralité climatique –
COM(2025) 524 final

- (1) La commission des affaires européennes du Sénat,
- (2) Vu l'article 192 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- (3) Vu l'Accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 et ratifié le 5 octobre 2016,
- (4) Vu le règlement (UE) 2018/841 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 et la décision (UE) n° 529/2013,
- (5) Vu le règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013,
- (6) Vu le règlement (UE) 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,

- (7) Vu le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999, dit « Loi européenne sur le climat »,
- (8) Vu le règlement (UE) 2023/851 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs conformément à l'ambition accrue de l'Union en matière de climat,
- (9) Vu le règlement (UE) 2023/955 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 23 instituant un Fonds social pour le climat et modifiant le règlement (UE) 2021/1060,
- (10) Vu le règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières,
- (11) Vu la directive (UE) 2023/959 du 10 mai 2023 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union,
- (12) Vu la directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte),
- (13) Vu la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil,
- (14) Vu la directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments (refonte),
- (15) Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/1119 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique, COM(2025) 524 final,

- (16) Vu la « Stratégie de développement à long terme à faibles émissions de gaz à effet de serre » de l'Union européenne et de ses États-membres, notifiée le 6 mars 2020 par le Conseil européen à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC),
- (17) Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée « Le pacte vert pour l'Europe », COM(2019) 640 final,
- (18) Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée « Ajustement à l'objectif 55 : atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique », COM(2021) 550 final,
- (19) Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions intitulée « Garantir notre avenir - Objectif climatique de l'Europe pour 2040 et voie vers la neutralité climatique à l'horizon 2050 pour une société durable, juste et prospère », COM(2024) 63 final,
- (20) Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions intitulée « Une industrie européenne forte pour une Europe durable », COM(2024) 163 final,
- (21) Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions intitulée « Une boussole pour la compétitivité de l'UE », COM(2025) 30 final,
- (22) Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions intitulée « Évaluation à l'échelle de l'UE de la version finale actualisée des plans nationaux en matière d'énergie et de climat Réalisation des objectifs de l'Union en matière d'énergie et de climat à l'horizon 2030 », COM(2025) 274 final,
- (23) Vu le rapport d'étape de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'action climatique de l'UE (2024), COM(2024) 249 final,
- (24) Vu le rapport de M. Mario Draghi, du 9 septembre 2024, sur le futur de la compétitivité européenne et une stratégie de compétitivité pour l'Europe,

- (25) Vu la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, et en particulier son article 1^{er},
- (26) Vu la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, et en particulier son article 1^{er},
- (27) Vu la résolution européenne du Sénat portant avis motivé n° 88 (2019-2020) du 22 mai 2020 sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999 (loi européenne sur le climat), COM(2020) 80 final,
- (28) Vu la résolution européenne du Sénat portant avis motivé n° 31 (2021-2022) du 8 novembre 2021 sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/841 en ce qui concerne le champ d'application, la simplification des règles de conformité, la fixation des objectifs des États membres pour 2030 et l'engagement dans la réalisation collective de la neutralité climatique d'ici à 2035 dans le secteur de l'utilisation des terres, de la foresterie et de l'agriculture, et le règlement (UE) 2018/1999 en ce qui concerne l'amélioration de la surveillance, des rapports, du suivi des progrès et de la révision,
- (29) Vu la résolution européenne du Sénat n° 47 (2021-2022) du 7 décembre 2021 sur l'inclusion du nucléaire dans le volet climatique de la taxonomie européenne des investissements durables,
- (30) Vu la résolution européenne du Sénat n° 124 (2021-2022) du 5 avril 2022 sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 »,
- (31) Vu le rapport d'information du Sénat sur la réforme du marché carbone européen dans le cadre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », n° 575 (2021-2022) – 15 mars 2022 – de M. Guillaume CHEVROLLIER et Mme Denise SAINT-PÉ, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable,
- (32) Vu le rapport du Sénat sur le volet « Énergie » du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » intitulé « Face à la dépendance énergétique, comment décarboner l'économie ? » n° 584 (2021-2022) – 24 mars 2022 – de M. Daniel GREMILLET et Mme Dominique ESTROSI SASSONE, fait au nom de la commission des affaires économiques,

- (33) Vu le rapport du Haut Conseil pour le climat intitulé « L'action climatique européenne pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 », publié le 7 mai 2024,
- (34) Considérant que la Commission européenne propose d'inscrire dans le règlement (UE) 2021/1119, dit « loi européenne sur le climat », un objectif juridiquement contraignant de réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre de 90 % d'ici à 2040, par rapport à 1990, conformément à l'article 4 de ce règlement qui impose de présenter un objectif intermédiaire pour cette date, tout en l'assortissant d'éléments en vue d'en faciliter sa réalisation ; que cet amendement à la « loi européenne sur le climat » constituera la base de la législation pour l'après-2030 ;
- (35) Considérant que l'Union européenne s'est dotée d'objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de neutralité climatique à l'horizon 2050 au niveau de l'Union dans son ensemble, dans le cadre du Pacte vert pour l'Europe, en cohérence avec les objectifs de l'Accord de Paris sur le climat ;
- (36) Considérant que la lutte contre le changement climatique est un enjeu mondial et que l'Union européenne, qui représente moins de 6 % des émissions de gaz à effet de serre dans le monde, ne peut répondre à elle seule à cet enjeu ;
- (37) Considérant la multiplication et l'intensification des phénomènes climatiques et météorologiques extrêmes causées par le réchauffement climatique, à l'exemple des épisodes de vagues de chaleur et d'incendies qui ont frappé l'Europe cet été ;
- (38) Considérant que l'Union européenne et ses États membres ont déjà réalisé des efforts importants pour réduire les émissions de gaz à effet par rapport aux niveaux de 1990 ; que la France a également accompli des efforts significatifs pour réduire ses émissions, notamment grâce à une production d'électricité largement décarbonée, et que son niveau par habitant se situe en dessous de la moyenne européenne ;
- (39) Considérant que la préservation et le renforcement de la compétitivité de l'industrie européenne doivent constituer une priorité de l'Union européenne, tout en offrant les perspectives nécessaires à son adaptation aux enjeux de la décarbonation ;

- (40) Considérant que la transition énergétique et climatique, qui entraîne des mutations majeures de l'économie européenne, représente une opportunité de développement et de croissance, essentielle pour renforcer la compétitivité de l'Union européenne dans l'économie mondiale ;
- (41) Considérant que l'atteinte de l'objectif fixé nécessite des investissements massifs, une planification stratégique cohérente et une acceptabilité sociale des mesures mises en œuvre ;
- (42) Considérant que les traités reconnaissent que les États membres disposent de la liberté de choisir la technologie la plus adaptée à leurs besoins et spécificités locales ;
- (43) *Concernant l'objectif de réduction de 90 % des émissions nettes de gaz à effet d'ici 2040*
- (44) Renouvelle son soutien à l'objectif d'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050, tel que prévu par le règlement (UE) 2021/1119, dit « loi européenne sur le climat » ;
- (45) Rappelle la nécessité pour la France de respecter ces engagements, inscrits à l'article 1^{er} de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat et, à l'initiative du Sénat, à l'article 1^{er} de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;
- (46) Rappelle l'importance de fixer un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2040, en cohérence avec les engagements internationaux de l'Union européenne et sur la base duquel pourra être élaborée la contribution déterminée au niveau national de l'Union européenne pour 2035 ;
- (47) Se félicite des progrès réalisés par l'Union européenne en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre au cours de ces dernières années, qui lui permettent d'être en bonne voie pour atteindre l'objectif qu'elle s'était fixé pour 2030 ;
- (48) Souligne que l'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050 nécessite néanmoins la poursuite des efforts engagés par l'Union européenne et ses États membres en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre ;

- (49) Prend acte de la proposition de la Commission européenne d'inscrire un objectif intermédiaire de 90 % de réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre d'ici 2040 dans le règlement (UE) 2021/1119, dit « loi européenne sur le climat » ;
- (50) Rappelle que le principe d'une révision du règlement (UE) 2021/1119 afin d'introduire un objectif intermédiaire à l'horizon 2040 correspond aux conclusions de sa résolution européenne n° 88 (2019-2020) du 22 mai 2020 ;
- (51) S'interroge sur la capacité de l'Union européenne à atteindre le niveau d'ambition proposé par la Commission européenne à cette échéance ;
- (52) Regrette l'absence d'indications chiffrées sur la réduction des émissions brutes dans la proposition de règlement et déplore que la méthodologie retenue par la Commission européenne pour définir la cible de – 90% d'émissions nettes n'ait pas permis à ce stade d'avoir un débat suffisamment éclairé au regard des implications économiques, politiques et territoriales du nouveau cadre envisagé, qui imposera ensuite la révision de plusieurs actes juridiques du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » ;
- (53) Fait valoir que la capacité d'absorption des puits naturels, notamment forestiers, a fortement diminué depuis dix ans, en raison du réchauffement climatique, et que par conséquent, l'objectif proposé par la Commission européenne repose sur une contribution surévaluée des absorptions par les puits naturels ; s'inquiète que cette surévaluation conduise à exiger des efforts supplémentaires, significatifs et coûteux dans d'autres secteurs ; estime nécessaire de prendre en considération les incertitudes inhérentes au secteur de l'utilisation des terres, de leur changement d'affectation et de la foresterie ; rappelle que la politique de préservation de la biodiversité doit garantir sa pleine cohérence avec les objectifs climatiques européens ;
- (54) Souligne que l'objectif fixé à l'horizon 2040 doit permettre de définir un cadre législatif ambitieux, clair et stable afin d'offrir la visibilité nécessaire aux décideurs politiques et à l'ensemble des acteurs économiques, notamment les entreprises européennes déjà engagées dans la transition climatique ;

- (55) Affirme que, dans une logique conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, les États membres doivent disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour atteindre les objectifs fixés et la neutralité carbone, en tenant compte de leur mix énergétique et de leur situation nationale ;
- (56) Rappelle que l'atteinte de la neutralité carbone d'ici 2050 doit s'accompagner de mesures en faveur de la compétitivité des industries européennes, de l'autonomie stratégique de l'Union et de la sécurité énergétique des citoyens ;
- (57) Appelle à une évaluation rigoureuse des impacts économiques, sociaux et industriels de l'objectif proposé, notamment sur les secteurs stratégiques tels que l'agriculture, l'automobile, la construction, l'énergie et les industries électro-intensives ;
- (58) Invite le Gouvernement à veiller, lors des négociations, à ce que la répartition des efforts entre les États membres respecte le principe d'équité et tienne compte des efforts déjà consentis par la France dans le cadre de sa trajectoire nationale de décarbonation ;
- (59) *Concernant les flexibilités proposées par la Commission européenne dans la manière d'atteindre l'objectif pour 2040*
- (60) Observe la difficulté d'appréhension de la proposition de la Commission européenne qui pose essentiellement des principes pour l'atteinte de l'objectif, en renvoyant à des actes législatifs ultérieurs le soin de définir les modalités d'application des mesures d'assouplissement envisagées ;
- (61) Fait valoir que les flexibilités introduites par la proposition de règlement ne doivent pas conduire à des stratégies de contournement qui auraient pour conséquence d'empêcher l'Union dans son ensemble d'atteindre ses objectifs en matière climatique ; invite le Gouvernement, dans le cadre de la négociation, à exercer une vigilance quant au périmètre d'application des flexibilités proposées par la Commission européenne ;
- (62) Est favorable à la flexibilité proposée consistant à prendre en compte, pour l'atteinte de l'objectif à l'horizon 2040 et conformément à l'article 6 de l'Accord de Paris, un usage des crédits carbone internationaux ;
- (63) Souligne néanmoins que l'intégrité des projets entrant dans le champ des crédits carbone internationaux pris en compte devra être assurée par des critères et normes stricts, garantissant leur qualité environnementale et leur contribution à la lutte contre le changement climatique ;

- (64) Relève que ces crédits carbone internationaux n'ont pas vocation à être utilisés dans le système d'échanges de quotas d'émission de l'Union européenne, dans la mesure où une telle utilisation risquerait de remettre en cause les efforts sectoriels de décarbonation ;
- (65) Approuve le principe d'une limitation du recours à ces crédits carbone internationaux, afin de ne pas compromettre les efforts de réduction des émissions de gaz de serre de l'Union européenne, comme cela avait été constaté sous le protocole de Kyoto ; ne valide pas pour autant, à ce stade, le plafond de 3 % proposé par la Commission européenne, en l'absence d'éléments d'appréciation suffisants ;
- (66) Appelle la Commission européenne à apporter les éclaircissements nécessaires afin de préciser les modalités de mise en œuvre et de comptabilisation des crédits carbone internationaux dans l'atteinte de l'objectif à l'horizon 2040 ;
- (67) Émet des réserves quant à la proposition de la Commission européenne d'accorder une plus grande flexibilité entre les secteurs afin de favoriser la réalisation des objectifs, en l'absence d'éléments indicatifs sur les conditions de sa mise en œuvre ;
- (68) *Concernant les conditions facilitantes nécessaires pour atteindre l'objectif pour 2040*
- (69) Souligne le cadre facilitateur proposé par la Commission européenne doit concourir à la protection et au renforcement de la compétitivité et de la souveraineté européennes ;
- (70) Se félicite de l'introduction du principe de neutralité technologique dans le règlement (UE) 2021/1119, dit « loi européenne sur le climat » ;
- (71) Demande que la référence à l'énergie nucléaire parmi les solutions de décarbonation du système énergétique soit maintenue au cours des négociations ;
- (72) Rappelle que le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, tel qu'il a été adopté, demeure insuffisamment abouti au regard des risques de fuite de carbone susceptibles d'entraîner une délocalisation des activités économiques hors de l'Union européenne ; réaffirme la nécessité de reconsidérer les produits couverts par le mécanisme exposés à un risque de fuites de carbone à l'occasion de la clause de revoyure du règlement prévue en 2026 ; demande une révision dans les meilleurs délais du mécanisme, qui doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2026 ;

- (73) Salue la volonté de la Commission européenne de mieux prendre en compte le rapport coût-efficacité pour la mise en œuvre de certains dispositifs qui devront être réexaminés ;
- (74) Appelle à réévaluer l'effort respectif des États membres en renforçant la logique de coût-efficacité et en reconsidérant la méthodologie de calcul des efforts à répartir entre les États membres pour la réalisation de l'objectif pour 2040, dans le cadre de la révision du règlement sur le partage de l'effort ;
- (75) Demande de prendre en compte les efforts réalisés par les pays les plus avancés dans la réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre ;
- (76) Souligne les besoins accrus de financements, publics et privés, indispensables pour atteindre les objectifs climatiques de l'Union européenne à l'horizon 2040, dans le contexte économique et budgétaire actuel ; juge à cet égard pertinent d'envisager la création d'une « banque européenne de la décarbonation et de l'électrification » ayant pour mission d'aider les entreprises industrielles européennes à abandonner les énergies fossiles et à financer les investissements nécessaires à leur transition énergétique, en s'inspirant du mécanisme français de subventions basées sur la tonne de CO₂ effectivement évitée, après appels d'offres ;
- (77) Rappelle le besoin urgent de mettre un terme à la dépendance de l'Union européenne aux énergies fossiles pour s'aligner sur l'objectif visant à limiter le réchauffement planétaire à 1,5° C, comme l'a souligné le conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique ; appelle à l'établissement d'un calendrier clair pour la suppression progressive des subventions aux combustibles fossiles ;
- (78) Soutient, en complément des mesures proposées par la Commission européenne, l'introduction d'un objectif de réduction de l'empreinte carbone, en vue de réduire les émissions importées, de valoriser la production bas-carbone sur le territoire de l'Union et de garantir le niveau réel de décarbonation de l'économie européenne ;
- (79) Appelle le Gouvernement à défendre une position équilibrée dans les négociations européennes, fondée sur le respect du principe de subsidiarité, la préservation de la compétitivité française et la cohésion de ses territoires.