

APPEL À CONTRIBUTIONS POUR UNE ANALYSE D'IMPACT

Le présent document a pour objet de donner des informations sur les futurs travaux législatifs de la Commission au public et aux parties prenantes, pour que ces derniers puissent formuler des observations sur la manière dont la Commission envisage le problème et les solutions possibles, et nous communiquer toute information pertinente en leur possession, notamment au sujet des incidences éventuelles des différentes options.

INTITULE DE L'INITIATIVE	Santé des sols – protéger, gérer et restaurer durablement les sols de l'UE
DG CHEF DE FILE – UNITE RESPONSABLE	DG Environnement (unité D1 Utilisation et gestion des terres)
TYPE PROBABLE D'INITIATIVE	Législative
CALENDRIER INDICATIF	T2 2023
INFORMATIONS SUPPLEMENTAIRES	Sols et terres — DG Environnement

Le présent document est publié à titre purement informatif. Il ne préjuge pas de la décision finale de la Commission quant à la poursuite de cette initiative ou à son contenu final. Tous les éléments de l'initiative décrits dans le présent document, y compris son calendrier, sont susceptibles d'être modifiés.

A. Contexte politique, définition du problème et analyse de la subsidiarité

Contexte politique

Dans le cadre du [pacte vert pour l'Europe](#), la mise à jour de la [stratégie thématique de l'UE pour la protection des sols](#), adoptée en 2006, a été annoncée dans la [stratégie de l'Union en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030](#), dans le but de s'attaquer d'une manière globale à la dégradation des sols et des terres et de respecter les engagements pris par l'UE et au niveau international en matière de neutralité de la dégradation des terres (voir l'objectif de développement durable des Nations unies n° 15.3). La nouvelle [stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030](#) a été adoptée en 2021; elle définit une vision qui consiste à parvenir à des sols en bonne santé d'ici à 2050 et à faire de la protection, de l'utilisation durable et de la restauration des sols la norme. Ce texte propose un mélange de mesures facultatives et réglementaires et annonce que la Commission présentera, d'ici à 2023, une nouvelle proposition législative sur la santé des sols afin de contribuer à la concrétisation de la vision et des objectifs de la stratégie. La proposition d'acte législatif sur la santé des sols répond aux appels du Parlement européen^{1,2} et du Comité européen des régions³ à élaborer un cadre juridique de l'UE complet pour la protection des sols et à accorder à cette ressource naturelle précieuse le même niveau de protection que celui accordé à l'eau et à l'air. Elle suit en outre les recommandations de la Cour des comptes européenne⁴, de l'Agence européenne pour l'environnement⁵ et des parties prenantes européennes⁶ concernant la nécessité de protéger les sols au niveau de l'UE. L'acte législatif sur la santé des sols complètera la proposition législative relative à la fixation d'objectifs, au niveau de l'UE, en matière de restauration des écosystèmes dégradés, en particulier ceux qui sont les plus à même de capturer et de stocker du carbone et de prévenir et limiter les effets des catastrophes naturelles.

Problème que l'initiative vise à résoudre

Les sols sont à la base de 95 % des denrées alimentaires que nous consommons, renferment plus de 25 % de la biodiversité mondiale, représentent le plus grand réservoir de carbone terrestre de la planète et jouent un rôle essentiel dans l'économie circulaire et l'adaptation au changement climatique. Ils sont également une ressource naturelle limitée et non renouvelable. 60 à 70 % des écosystèmes des sols de l'UE sont en mauvaise santé et sont soumis à une dégradation continue, d'où une réduction des services écosystémiques fournis⁷. Des sols en mauvaise santé peuvent présenter:

un mauvais état physique:

- 12,7 % des sols européens présentent un degré d'érosion modéré à sévère.
- Entre 2012 et 2018, plus de 400 km² de terres ont été prélevés chaque année dans l'UE, sur une base nette, à des fins de

¹ [Résolution du Parlement européen du 28 avril 2021 sur la protection des sols \(2021/2548\(RSP\)\)](#)

² [Résolution du Parlement européen du 9 juin 2021 sur la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030: Ramener la nature dans nos vies \(2020/2273 \(INI\)\)](#)

³ [Avis du Comité européen des régions du 5 février 2021 sur l'agroécologie](#)

⁴ [Rapport spécial n° 33/2018 de la Cour des comptes européenne: Lutte contre la désertification dans l'UE: le phénomène s'aggravant, de nouvelles mesures s'imposent](#)

⁵ [Agence européenne pour l'environnement \(2019\), L'environnement en Europe. État et perspectives 2020](#)

⁶ [Rapport de synthèse sur la consultation publique ouverte relative à la stratégie pour la protection des sols](#) (2021): 93,53 % des parties prenantes ayant répondu à la consultation estiment que la protection de la santé/de la qualité des sols et la restauration des sols au niveau de l'UE sont importantes ou très importantes.

⁷ [De plus amples informations générales figurent dans le document de travail des services de la Commission du 17 novembre 2021 accompagnant la stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030 \[SWD\(2021\) 323 final\].](#)

développement urbain et d'artificialisation.

- Plus de 530 millions de tonnes de terre ont été excavées et déclarées en tant que déchets.
- On estime que 30 à 50 % des sols les plus productifs et les plus fertiles d'Europe sont compactés;

un mauvais état chimique:

- Actuellement, l'Europe dépasse son espace de fonctionnement sûr pour les cycles de l'azote et du phosphore d'un facteur de 3,3 et de 2,0 respectivement.
- La contamination diffuse et locale des sols est un phénomène très fréquent. On estime à 390 000 le nombre de sols contaminés qui devraient faire l'objet d'un assainissement. En 2018, seuls 65 500 sites avaient été assainis.
- La salinisation touche 3,8 millions d'hectares dans l'UE, avec une salinité des sols élevée le long des littoraux, en particulier en Méditerranée;

un mauvais état biologique:

- Le drainage des tourbières en Europe, toutes catégories de terres confondues, est à l'origine d'environ 5 % des émissions totales de gaz à effet de serre de l'UE. Chaque année, les sols minéraux situés sous les terres cultivées libèrent environ 7,4 millions de tonnes de carbone.
- Au cours des dernières décennies, la biodiversité des sols, notamment la diversité d'espèces de vers de terre, de collemboles et d'acariens, a diminué.
- Le risque de désertification augmente dans l'ensemble de l'UE et affecte déjà la production agricole.

Les principaux facteurs sectoriels de la dégradation des sols dans l'UE sont les suivants:

- le changement d'affectation des terres;
- l'étalement urbain, un aménagement de l'espace et un accroissement du bâti excessifs et non compensés;
- le changement climatique, les sécheresses, les conditions météorologiques extrêmes;
- une gestion non durable des sols et l'intensification des pratiques agricoles et forestières;
- les activités et les émissions industrielles, la gestion des déchets et la production d'énergie non durables, les accidents et les déversements;
- une gestion/réutilisation de l'eau et une irrigation inadéquates;
- la surexploitation et la consommation non maîtrisée et non compensée des ressources naturelles.

La mauvaise santé des sols peut être rattachée aux causes transversales sous-jacentes suivantes:

- **des défaillances du marché:** des problèmes de tarification liés au fait que le coût de la dégradation des sols n'est pas pleinement internalisé dans les prix, des problèmes de type «principal-agent» (comme des conflits d'intérêts entre propriétaires fonciers et utilisateurs des terres), un sous-développement des marchés pour les modèles d'entreprise émergents (comme la rémunération des services écosystémiques des sols), un manque d'informations et de données sur la qualité des sols, entre autres;
- **des biais comportementaux:** une rationalité limitée de certaines parties prenantes, liée notamment à la complexité du problème, à un manque de sensibilisation à l'importance de la santé des sols, à une focalisation sur les bénéfices à court terme, sans tenir compte des coûts futurs, à des facteurs liés aux revenus, entre autres;
- **des facteurs technologiques:** un manque de solutions technologiques (par exemple, pour la restauration des sols), une numérisation insuffisante, des lacunes dans le domaine de la recherche et de l'innovation, entre autres;
- **des défaillances réglementaires:** une application insuffisante de la législation en vigueur, une absence de cadre réglementaire global de l'UE et une approche fragmentaire, entre autres.

On ne s'attend pas, en l'état, à une évolution favorable de la plupart des facteurs de dégradation des sols. Les sols en bonne santé seront donc soumis à une pression encore accrue dans l'avenir, ce qui aura pour conséquence une réduction supplémentaire de la fourniture de services écosystémiques. Il a été estimé que la dégradation des sols coûte environ 50 milliards d'euros par an à l'UE. Le fait d'endiguer et d'inverser la tendance actuelle de dégradation des sols pourrait générer jusqu'à 1 200 milliards d'euros de bénéfices économiques par an au niveau mondial. Le coût de l'inaction face à la dégradation des sols est 6 fois supérieur à celui de l'action en Europe; il apparaît donc judicieux, d'un point de vue économique, de s'attaquer au plus vite à ce problème.

Base de l'action de l'Union (base juridique et analyse de la subsidiarité)

Base juridique

L'acte proposé sur la santé des sols a pour base juridique l'article 192, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Nécessité pratique d'une action de l'Union

L'intervention de l'UE en matière de protection des sols se justifie en raison:

- 1) de l'importance des causes et des incidences transfrontières de la dégradation des sols et de la perte ou de la réduction des services écosystémiques;
- 2) de l'absence de conditions de concurrence équitables pour les opérateurs économiques, qui sont soumis à des régimes nationaux de protection des sols très différents, ce qui fausse le marché intérieur;
- 3) du risque, si les sols ne sont pas correctement protégés, que l'UE et ses États membres ne parviennent pas à honorer leurs engagements au niveau international et européen en matière d'environnement, de développement durable et de climat;
- 4) du fait que la dégradation des sols est un phénomène qui persiste, voire qui s'aggrave, alors même que l'UE et les États membres ont des compétences partagées dans ce domaine.

La dégradation des sols, ses causes et ses effets ne connaissent pas de frontières. Les sols jouent un rôle majeur dans les cycles des nutriments, du carbone et de l'eau, des processus qui ne sont pas limités par des frontières physiques et politiques. L'importation et la consommation de biens dans l'UE peuvent entraîner une dégradation des sols en dehors de celle-ci. Les sols excavés sont souvent expédiés à l'étranger, tandis que les particules de sol érodées sont charriées par le vent et l'eau. Les contaminants peuvent se déplacer par voie aérienne, dans les eaux de surface et les eaux souterraines, et finir par polluer les sols d'un autre pays. La pollution des sols peut menacer la sécurité alimentaire sur le marché intérieur. On s'attend à ce que la dégradation des sols et le changement climatique contraignent 50 à 700 millions de personnes à migrer d'ici à 2050, ce qui exercera une pression sur les frontières européennes.

La dégradation des sols et des terres est traitée de manière très inégale dans les politiques et les législations nationales: certains États membres possèdent un régime très détaillé de protection des sols, là où d'autres ne disposent que des règles dérivées des politiques de l'UE en la matière⁸⁹. Les différences entre les réglementations nationales en matière de protection des sols aboutissent à une grande diversité d'obligations pour les opérateurs économiques au sein de l'UE, ce qui se traduit par une distorsion du marché intérieur, une concurrence déloyale, une absence de sécurité juridique, des conditions de concurrence inégales et des niveaux de protection variables des sols et des terres.

Au niveau international, l'UE et ses États membres se sont engagés à parvenir à la neutralité de la dégradation des terres d'ici à 2030 (ODD n° 15.3), à maintenir la hausse de la température mondiale en dessous de 1,5-2 °C par rapport aux niveaux préindustriels (CCNUCC), à lutter contre la désertification et à atténuer les effets des sécheresses (CNUCLD), à préserver la diversité biologique des sols et à utiliser leurs composants de manière durable (CDB) et à lutter contre la pollution des sols (par exemple, résolution de l'UNEA-3, conventions de Minamata et de Stockholm). Des sols en bonne santé sont essentiels pour concrétiser ces engagements internationaux.

B. Objectifs et options

L'intervention contribuera à la réalisation des objectifs généraux du pacte vert pour l'Europe et des objectifs stratégiques à moyen et à long terme de l'UE pour 2030 et 2050, et en particulier à la concrétisation de la vision d'un bon état de santé pour tous les écosystèmes des sols d'ici à 2050.

La stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030 comprenait déjà un certain nombre d'aspects qui devraient être pris en considération dans l'analyse d'impact, à savoir:

- des indicateurs relatifs à la santé des sols et leurs fourchettes de valeurs;
- des exigences en matière d'utilisation durable des sols, afin de préserver la capacité de ces derniers à fournir des services écosystémiques;
- le suivi de l'état des sols et la communication d'informations sur celui-ci;
- le renforcement de la base juridique de l'enquête statistique aréolaire sur l'utilisation/l'occupation des sols (LUCAS);
- différentes options pour l'identification, l'enregistrement et l'assainissement des sites contaminés et l'application du principe du pollueur-payeur;
- la communication d'informations sur les progrès accomplis en matière de gestion de la pollution des sols;
- des mesures susceptibles de contribuer à réduire d'au moins 50 % les pertes d'éléments nutritifs, sans détérioration de la fertilité des sols (ce qui permettrait une réduction d'au moins 20 % du recours aux engrais);
- une définition de la notion d'artificialisation nette des sols;
- le suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs nationaux en matière d'artificialisation des sols et dans la mise en œuvre de la hiérarchie d'artificialisation des sols, et la communication d'informations à cet égard;
- différentes options concernant l'introduction d'un certificat de santé des sols pour les transactions foncières, afin de fournir aux acheteurs des informations sur les principales caractéristiques et sur la santé des sols qu'ils projettent d'acheter;
- différentes options concernant l'introduction d'un passeport pour les sols excavés;
- une gestion intégrée et coordonnée adéquate des sols et de l'eau.

Outre les mesures possibles énoncées ci-dessus, l'analyse d'impact examinera également d'autres instruments, à caractère non législatif, tels que l'autorégulation, les accords volontaires et la gestion raisonnée (stewardship), la normalisation, les incitations financières et les instruments économiques. Les options législatives et non législatives, ou différentes combinaisons de ces options, seront évaluées par rapport à un scénario de statu quo afin de déterminer la meilleure approche à suivre. Ce scénario de référence comprendra toutes les politiques et mesures existantes au niveau de l'UE et au niveau national dans le domaine considéré, y compris la mise en œuvre des actions décrites dans la stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030, exception faite des éléments juridiquement contraignants liés à l'acte législatif sur la santé des sols définis dans cette stratégie.

C. Incidences probables

Incidences probables sur l'environnement

Les principales incidences environnementales de l'intervention qui sont susceptibles d'être examinées sont les incidences sur la biodiversité, l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci, l'utilisation des ressources, la qualité d'autres milieux de l'environnement tels que l'eau et l'air, la gestion des déchets et les risques environnementaux globaux (y compris au niveau international).

Incidences économiques probables

⁸ <https://webgate.ec.europa.eu/pfis/wikis/pages/viewpage.action?spaceKey=SOIL&title=Home>

⁹ Ecologic (2017), Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States (inventaire et évaluation actualisés des instruments de protection des sols dans les États membres de l'UE).

Les principales incidences économiques du scénario du statu quo et des autres scénarios qui sont susceptibles d'être examinées sont les incidences sur la compétitivité, le fonctionnement du marché intérieur et la concurrence, les entreprises et les PME, les propriétaires fonciers et les utilisateurs (par exemple, les agriculteurs), les contraintes réglementaires, la recherche et l'innovation, le développement technologique, les consommateurs et les ménages, les pouvoirs publics et les budgets.

Incidences sociales probables

Les principales incidences sociales de l'intervention qui sont susceptibles d'être examinées sont les incidences sur l'emploi, la santé humaine, l'éducation et la formation, ainsi que sur la bonne administration.

Incidences probables sur les droits fondamentaux et les objectifs de développement durable

En fonction des options retenues, l'initiative pourrait contribuer à la réalisation d'un certain nombre d'objectifs de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, tels qu'un niveau élevé de protection de la santé humaine, de l'environnement et des consommateurs. L'intervention contribuera également à la réalisation du Programme de développement durable, en particulier des ODD n° 15 (vie terrestre), n° 13 (lutte contre le changement climatique), n° 11 (villes et communautés durables), n° 6 (eau propre), n° 3 (santé et bien-être) et n° 2 (éradication de la faim) mais aussi, dans une certaine mesure, de presque tous les autres ODD.

D. Instruments pour une meilleure réglementation

Analyse d'impact

Une analyse d'impact sera réalisée afin d'examiner les dispositions susceptibles de figurer dans l'acte législatif sur la santé des sols ainsi que les autres approches possibles et leurs incidences pour lutter contre la dégradation des sols dans l'UE par rapport au scénario de référence (statu quo). Une attention particulière sera portée à la subsidiarité, à la proportionnalité, à la flexibilité, à la faisabilité opérationnelle, à la simplicité législative et aux coûts administratifs de mise en œuvre. L'acte législatif sur la santé des sols respectera les compétences des États membres en matière de sols et tiendra compte des initiatives réglementaires existantes au niveau de l'UE et au niveau national, ainsi que de la variabilité des sols et des conditions environnementales et climatiques.

Stratégie de consultation

Les activités de consultation seront diffusées par l'intermédiaire du site web «[Donnez votre avis](#)» et d'autres canaux pertinents, et s'appuieront sur les consultations déjà effectuées pour préparer la stratégie de l'UE sur la protection des sols à l'horizon 2030¹⁰. Plusieurs méthodes seront utilisées:

- Le présent **appel à contributions** public restera ouvert pendant 4 semaines dans 24 langues et sera accessible via le site web «[Donnez votre avis](#)».
- Une **consultation publique en ligne** de 12 semaines sera publiée dans les 24 langues officielles de l'UE sur le site web «[Donnez votre avis](#)» au deuxième trimestre 2022. Cette consultation pourrait comprendre à la fois des questions générales destinées au grand public et des questions visant à recueillir des informations plus spécifiques auprès d'experts ou de certains groupes de parties prenantes.
- **Consultations ciblées:**
 - discussions avec les autres institutions de l'UE: le Parlement européen, le Conseil de l'UE, le Comité économique et social européen et le Comité européen des régions;
 - consultation des États membres et des principales parties prenantes au sein du groupe d'experts élargi de l'UE sur la protection des sols;
 - consultations via le centre de référence national sur l'occupation des sols du Réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement, l'Observatoire des sols de l'UE et la mission d'Horizon Europe «Un pacte pour des sols sains en Europe»;
 - entretiens visant à obtenir d'éventuelles informations manquantes, à confirmer des éléments factuels ou à recueillir des éléments sur des thèmes spécifiques.
 - réunions bilatérales avec des parties prenantes, des autorités, des organisations et des associations choisies.

Les résultats de la consultation seront rendus publics. Un rapport factuel de synthèse sera publié en ligne dans les 8 semaines suivant la clôture de la consultation publique. Un rapport de synthèse de toutes les activités de consultation sera annexé à l'analyse d'impact.

Raisons de la consultation

La Commission tient à faire en sorte que l'intérêt public général au niveau de l'UE soit dûment pris en compte dans l'analyse d'impact et la proposition d'acte législatif sur la santé des sols grâce à la collecte de commentaires, d'idées, d'informations et d'avis, y compris des notes d'information, des études et des données, concernant les causes et l'ampleur du problème, les coûts et les incidences, les objectifs et les différentes approches possibles.

Public cible

La Commission entend consulter le public et les parties prenantes ayant des connaissances plus approfondies sur la question. Cela inclut:

- les autorités nationales, régionales et locales (par exemple, les autorités chargées de l'environnement, du climat, de l'aménagement du territoire, de la santé, des transports et de la mobilité, de l'économie et de l'agriculture);
- les organisations européennes, internationales et multilatérales;

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12634-Healthy-soils-new-EU-soil-strategy_fr

- les opérateurs économiques concernés (propriétaires fonciers et utilisateurs des terres, consultants environnementaux, industrie, agriculteurs, sylviculteurs, etc.);
- les associations ayant des intérêts connexes, les partenaires sociaux, les organisations de consommateurs et de jeunesse, les ONG, la société civile, les instituts de recherche et les universités, les groupes de réflexion et les citoyens de l'UE.