



Council of the European Union
General Secretariat

**Interinstitutional files:
2023/0232 (COD)**

Brussels, 09 October 2023

WK 11669/2023 ADD 4

LIMITE

**ENV
CLIMA
AGRI
FORETS
RECH
TRANS
CODEC**

This is a paper intended for a specific community of recipients. Handling and further distribution are under the sole responsibility of community members.

CONTRIBUTION

From:	General Secretariat of the Council
To:	Working Party on the Environment
N° Cion doc.:	ST 11566/23 + ADD 1
Subject:	Soil Monitoring Law Directive: Follow up to the informal VC of the WPE on 27 July 2023 - comments from a delegation

Following the above WPE meeting and the call for comments (WK 10383/23 INIT), delegations will find attached comments from France, followed by a courtesy translation.

FRANCE

NOTE

pour la Représentation permanente
de la France auprès de l'Union européenne
à l'attention
de M. Philippe Berdou, conseiller chargé de l'Environnement

Objet : Commentaires Révision directive Sols – Note des autorités françaises.

P.J. : NAF

Ce document est à diffusion limitée et n'a pas vocation à être partagé. Nous vous prions de le transmettre de façon sécurisée à la Commission européenne et à la Présidence, adressé aux seuls destinataires concernés et de nous adresser une copie de cette transmission, notamment aux fins d'archivage par le SGAE.

L'adjoint au chef du bureau énergie,
environnement, climat

Edouard Dossetto

Paris, le 5 octobre 2023

NOTE DES AUTORITÉS FRANÇAISES

Objet : Proposal for revision of the Soils Directive - Written comments from the French authorities following the group of July 27, 2023

The French authorities thank the Commission for its ambitious proposal on soils and would like to provide the following written comments following the WPE of 27 July.

The French authorities recall in the preamble **that more explicit articulation is expected between the different chapters to bring coherence to actions on monitoring, sustainable soil management and the management of polluted soils.**

The French authorities recall the importance they attach to the preservation of soils and their functionalities since this preservation is one of the keys to the resilience of ecosystems, particularly in relation to climate change. Thus, they emphasize that the protection and restoration of soils are part of the measures planned in the draft national biodiversity strategy currently being developed, including a national action plan relating to forest soils and strengthening knowledge of soils.

- **Objectives and definitions (art 1 to 3 + appendix)**

The French authorities consider that it is essential to have clear and precise definitions, in particular with regard to the term "**healthy soil**", the points concerning the artificialization of soils to the extent that these definitions also form the basis of the systems of evaluation and monitoring, and what the notions of "natural surfaces", "semi-natural surfaces" and "artificialized surfaces" cover, where appropriate by means of concrete examples.

The methods envisaged by the draft directive for assessing whether a soil is healthy would benefit from being refined and clarified, reading the text revealing inconsistencies at this stage. Thus, Article 1 seems to link the state of soils to the ecosystem services that they are likely to provide, whereas the criteria proposed in Annex I to assess their state relate almost exclusively to physical, chemical and biological parameters. Also, the French authorities suggest specifying that the definition in Article 1 is a definition of principle (conceptual and must remain unchanged in the future), and that physical and chemical criteria (even biological in the future) may evolve. with the state of the art will be used operationally to indirectly assess the healthy or unhealthy nature of soils (see Appendix I for the initial list of criteria and associated thresholds).

In article 1, the French authorities also propose to modify point 2c to standardize the wording with the other points listed: “contaminated soils management”. This remark is also valid for the title of chapter IV.

The French authorities ask that the Member States be involved/associated in the definition and methodology of the various criteria, indicators and evaluation scales envisaged in the directive, and in their subsequent developments which cannot be reduced to delegated acts of the Commission.

To remove ambiguities in vocabulary, the French authorities also propose that the Commission rely on internationally recognized documents for drafting the definitions in Article 3, such as the ISO 11074 standard “Soil quality; terminology and data management” or the ISO/TS 18718 standard “Assessment of soil functions and ecosystem services provided: definitions, descriptions and conceptual framework”.

Each Member State already has these concepts and there should be no confusion, for example between :

- “polluted soil” and “contaminated soil”,
- “sanitation” and “rehabilitation” (or even “restoration”, “refunctionalization” or even “regeneration”, the definition of which in (22) of Article 3 is inconsistent with the definition of rehabilitation in (26) of the same article) ,
- “investigation” and “soil study” (see suggestion in the chapter relating to polluted soils).

For example, for the term rehabilitation, the following definition would be more coherent, complete and precise: “‘Soil remediation’ means an action that reduces, isolates or immobilizes contaminant concentrations in the soil. »

This article 3 could also propose a definition for the term “issues”, based on the ISO 21365 standard (2019): “receptors might include persons (e.g. trespassers, current and intended users, construction workers), other organisms or complete ecosystems, environmental media or artificial construction. »

Finally, with regard to ecosystem services, the French authorities emphasize that several definitions of this concept have been proposed in the international literature. It is important to ensure consistency with the definitions used at EU level.

- **Districts (art 4)**

Concerning the definition of districts and the search for homogeneity within these districts, the French authorities question **the purpose of the notion of “district” and its relevance in a logic of evaluation of the state of soils or soil management.**

In particular, it is not clear when reading the Commission's proposal:

- if it is based on an administrative division or rather on a pedoclimatic approach,
- if we must speak of district (administrative criterion) and sub-district (pedoclimatic criteria, possibly supplemented by criteria associated with land use and management),
- if a district (or subdistrict) may be geographically discontinuous (assemblage of different homogeneous zones).

The French authorities are questioning the advisability of monitoring the artificialization of soils at the scale of “soil districts” and by designating a competent authority for each of these “soil districts” (articles 4 and 5). The French authorities wish to clarify that the artificialization of land is currently measured at the scale of the administrative unit, according to the powers devolved to communities in terms of development and town planning. In this regard, France has entrusted the responsibility for planning the trajectory of reducing net land artificialization to the Regions. Therefore, the French authorities prefer that, on the artificialization of land, **the reporting is done according to the administrative division of the Member State, and not at the scale of a district** if it does not follow the administrative organization of the Member State.

The French authorities understand from paragraph 2 of Article 4 that Member States will have to define homogeneous soil units. The French authorities understand at this stage that the Member States will have to report to the Commission the parameters/indicators/criteria concerning these homogeneous units of soil

constructed from observations from the monitoring systems defined in Article 8. They also understand that the In situ monitoring data will not have to be reported to the Commission but only representative data per district. The French authorities ask the Commission to confirm this point. The French authorities are waiting for the Commission to be able to confirm the correct understanding of this article and, if so, specify the **timetable for the process of defining districts** with the homogeneous soil units composing them.

- **Soil monitoring (art 6 to 9)**

France supports the proposal aimed at defining at the European Union level a set of parameters to be measured to monitor soil health, but this objective raises **a major challenge which lies in the association between a one-off measurement of the expected indicators and its translation into the state of health/quality of a soil at a given time and therefore its interpretation which will then theoretically influence the management strategy**. The French authorities identify a discrepancy between the mandatory parameters proposed in Annex 1 and article (I) of Annex 3 which provides that "in the case of a known and disproportionate loss of one or more functions which "significantly reduce the capacity of soils to provide ecosystem services, measures to regenerate soil functions will have to be applied", since the descriptors in Annex 1 do not, for the most part, directly reflect ecosystem functions.

The French authorities are particularly attentive to **monitoring methods** (frequency, sampling, protocol, etc.) so that they make it possible to meet the objectives of assessing soil health without constituting **excessive financial and human resource burdens**. As such, the French authorities are asking the Commission to explain more clearly the sampling methods that it defines in Annex II. Indeed, by referring to the elements appearing in the impact study backed by the draft directive, this will mean for France increasing the number of monitoring points from 2,200 to nearly 30,000. **The French authorities are warning about the financial, administrative and logistical impact that such sampling objectives would entail. A cost-benefit approach is necessary.**

The French authorities request that the sampling strategy envisaged by the European Commission be further explained (Annex II – part A), as well as the modalities of complementarity between the national monitoring systems and LUCAS Soil carried out by the Commission, including the Sampling, collection and analysis methodologies may differ.

Concerning the possibility for Member States to mobilize LUCAS Soil for soil monitoring, the French authorities request that the terms of this recourse be clarified, in particular with regard to the financial and technical support of LUCAS Soil. As the measurement and monitoring systems in France are particularly developed, it would be difficult for the French authorities to distance themselves from them.

In the event that a Member State does not mobilize LUCAS Soil, the French authorities would like to know whether the Commission will continue to deploy LUCAS Soil on the territory of the said Member State and with what funding. In the event of a positive response, the French authorities would like to know how the Commission will manage the differences between the results of the national network and those of LUCAS Soil.

The French authorities also consider that **the timetable proposed by the Commission is not realistic**. Indeed, it is not **technically and financially possible to have the first measurements for the entire surveillance system only 4 years after the entry into force of the directive**. Indeed, depending on the division of districts chosen, it is possible that certain units do not have sufficient measures.

Furthermore, **the monitoring frequency displayed in the draft directive, namely every 5 years, is not realistic** if this corresponds to the frequency with which all points in the monitoring network must be analyzed, taking into account the mobilizable means.

- **Indicators (art 7 and appendix)**

The French authorities express **reservations on numerous indicators proposed in the appendix**, both in their relevance, in their methodology or in the thresholds proposed. Therefore, they suggest **bringing together specific technical groups, particularly for the drafting of Appendices I and II.**

The French authorities want the mandatory biodiversity indicators to be fully adapted to the intended purpose. In any case, **a compromise between relevance and cost should be sought.**

Without predicting the future French position, the French authorities wish to recall their experience on several biological groups and on the “metabarcoding of bacteria, fungi, protists and animals” indicator. For information, ISO standardization work was started in 2022 proposing 2 items currently submitted to the vote and which could ultimately help in the identification of function indicators and measurement methodologies:

- ISO/TS 18718 Assessment of soil functions and ecosystem services provided: definitions, descriptions and conceptual framework

- ISO TS 18721 Assessment of ecological functions of soils: indicators and methods.

Concerning the method for determining concentrations of heavy metals in soils, the Commission recommends in part B of Annex II the use of diluted nitric acid. However, this analytical method does not systematically correspond to a total content but is closer to a potential environmental availability, within the meaning of the ISO 17402 standard. If this choice were to be maintained, the data from monitoring would not be comparable to the data from the management of polluted sites for which mineralization with aqua regia is recommended (except for chromium VI) in application of the ISO 17586 standard. In addition to the extraction method, these two standards also differ on the particle size fraction analyzed. **The French authorities invite the Commission to use only one analytical standard, if possible representative of the total metal content.**

Furthermore, the references of certain standards need to be updated because several references in Annex II are obsolete. For example for soil texture, the two ISO standards cited are no longer in force and should be replaced by standards ISO 11277 and ISO 13320.

The methods currently being developed within the framework of the EJP SOIL program (European Joint Program on Agricultural Soil Management) could inspire Member States regarding methods for assessing the quality of agricultural soils, for example.

- **Soil health assessment (art 9 and appendix 1)**

Too broad an approach to the notion of “healthy soil” could contravene the final objective of environmental protection, as soil restoration requires treatment operations that could have significant impacts such as excavation. **Exceeding a healthy soil threshold, particularly in terms of chemical substance concentration descriptors, should therefore not lead to the soil being considered polluted.** Conversely, rehabilitated soil would not necessarily be healthy because the residual contents could be higher than the thresholds for healthy soil, while guaranteeing health safety for the new intended use of the soil. However, the rehabilitation of polluted soil makes it possible to use already artificialized land for a development project and thus avoids the artificialization of healthy soil: as such, the rehabilitation of polluted soil, even if it does not make soil healthy, contributes to sustainable soil management. **The French authorities are therefore calling for clarification of the connections between the three parts of the draft directive (monitoring, sustainable uses and polluted soils).**

In particular, the French authorities would like the Commission to be able to confirm that the criteria in Annex I will only apply to the monitoring of soils and their qualification as healthy soils, outside of any context of polluted sites. This position would confirm that the management of polluted sites remains exclusively based on a risk management approach based on uses. **This clarification of the connections between the different components requires an explanation from the Commission on:**

- **the way of applying criterion (g) mentioned in 2 of Article 13, if we consider that exceeding the concentration criteria to define healthy soil is not enough to qualify soil as polluted;**
- **the removal of the ambiguity of the soil health criteria which stipulate “Reasonable assurance, obtained from spot sampling of the soil, the identification and study of polluted sites and any other relevant information , that there is no unacceptable risk to human health and the environment linked to soil pollution.**

The European Commission proposes a “one out, all out” approach to assess soil health based on monitored indicators and associated limit values. Without prejudging their position, the French authorities ask whether it has considered alternative approaches, for example an evaluation by grouping weighted indicators or by indicators characterizing the risk to health or the environment like approaches of the type exposome.

Concerning the limit values of healthy soil (appendix 1 – part A), it is surprising to have for some (4 out of 5) a single value without distinction of the use of the soil or the main type of soil. **The French authorities understand that the indicators and criteria apply without discrimination to different types of soil.** They ask whether the Commission has considered a differentiated approach to the selection of indicators and their limit values to take into account different types and uses of land and why it did not wish to include it in its proposal for a directive.

In addition to the previous points, **the French authorities would like the Commission to specify how areas of natural geochemical anomalies will be taken into account**, for which it is not possible to speak of polluted soils in the absence of anthropogenic activity at the moment. origin of the concentrations observed. The French authorities want to know if these soils will be considered unhealthy. If this were the case, such a choice would be detrimental given the objective of having 100% healthy soils in 2050 and the absence of management measures to reduce these natural concentrations. Concerning possible threshold values for descriptors relating to concentrations of substances in soils, the French authorities consider it useful to be able to adapt these values to each soil district in order to take into account geochemical background values. Addressing these issues will require adding a definition for geochemical background values.

- **Reporting (art 8 and 9 / art 18)**

The French authorities are asking that **the data reporting methods be clarified with regard to soil monitoring**. In particular, this would involve specifying the granulometry of the data expected by the Commission: the monitoring point or the homogeneous soil unit.

The French authorities understand that the draft directive provides for each Member State to monitor a battery of parameters defined in Annex I on all homogeneous soil units by using a monitoring system consisting of a set of monitoring points. measure. They also understand that it is the descriptors relating to each unit of homogeneous soils which must be reported and not the *in situ* measurements. The French authorities would like the Commission to confirm this understanding of the draft directive.

Concerning the **frequency of reporting**, the French authorities question the justification of the **5-year rhythm** planned by the Commission, when other European texts relating to the environment have reporting frequencies of **6 years** (framework directive on water (WFD), “Habitat” directive, “Marine Environment Strategy” framework directive).

The methods for reporting and making data available on the European portal also deserve to be clarified, in particular respect for property (taking samples) and communication of information to third parties (GDPR), particularly if the Commission considers that data at the measuring point scale of the monitoring network must be reported.

Concerning the frequency of transmission of data on the artificialization of land (point 5 of article 8), the Corine Land Cover tool, which is one of the means of measurement, only has a triennial frequency and not annual. It would also be more logical to provide reporting every 3 years in line with the frequency provided for in the draft statistical regulation on environmental economic accounts. The French authorities are therefore asking to **relax the frequency of monitoring planned by the Commission both for monitoring land take and soil sealing**. The French authorities are also attentive to the methods of monitoring the achievement of objectives, with a **margin of subsidiarity as well as cost control**. The French authorities thus wish to maintain a good level of subsidiarity with regard to governance and indicators for monitoring the artificialization of soils (more precise performance of national soil knowledge tools than those proposed, but with a three-year update). **France emphasizes to this end that the issue lies more in the quality of the data transmitted than in the harmonization of their method of production.**

Concernant la **mise en place d'un mécanisme de certification volontaire de la santé des sols** pour les propriétaires et gestionnaires de terres, les autorités françaises demandent à la Commission de préciser le processus de mise en place d'un tel dispositif ainsi que l'utilité finale de cette certification pour les propriétaires. Par ailleurs, elles demandent si une articulation de ce mécanisme est prévue avec le projet de certification européenne Carbon Removal en cours de négociation.

Concerning **the establishment of a voluntary soil health certification mechanism for land owners and managers**, the French authorities ask the Commission to specify the process for setting up such a system as well as the usefulness final of this certification for owners. Furthermore, they ask whether this mechanism is planned to be linked to the European Carbon Removal certification project currently being negotiated.

The French authorities wish to ensure that the planned reporting is not redundant with:

- the habitat, fauna and flora directive (good state of ecosystems)
- the draft nature restoration regulation (clarification on their articulation would be welcome; the question is whether soils should be covered in national nature restoration plans)
- the water framework directive
- the draft regulation on sustainable use of pesticides (SUR)
- the directive on renewable energies "RED3" (functionality of soils and sensitive soils)

- **Artificialization of soils (notably articles 3, 4-5, 6-8, 11)**

The French authorities indicate that France has recently legislated on the fight against land artificialization from the angle of preserving living soils in urban development and in particular through the setting and monitoring of objectives within the framework of planning (regional documents, subregional town planning documents). **The French authorities are therefore asking that a margin of subsidiarity be left to the Member States on a theme which largely concerns town planning**, which is a competence of each Member State. It is also about :

- **Be able to clarify the approach concerning the artificialization of soils, either as an indicator of pressure for soil health among others, or as a separate and almost distinct objective from the latter:** the text seems to relate generally to soil health while introducing or adding an approach to combat, or at least monitor, the artificialization of soils. Thus, if "land take" gives rise to definitions (article 3), an evaluation and monitoring framework and indicators (articles 6 to 8), and principles of moderation (article 11), it does not appear as such in the object and objectives of the directive (article

1). Thus, there is no objective on this item (no “no net land take” for example). In this sense, the title of Chapter II focuses primarily on soil health, while Article 6 then mentions both “soil health” and “land take”. It is almost the same for soil sealing which is associated with the artificialization of soils and is the subject of a monitoring indicator provided for in Annex 1, but which is not even defined in Article 3. As an extension of these reflections, the question arises of the interest of going through the soil sectors (soil districts) to follow this phenomenon, which depends more on town planning and territorial development (and therefore the planning of competent communities) in this area, if it is approached separately from soil health.

- **Measure the scope and extent of the principles to combat land take (article 11).** In the absence of objectives, the directive fixes or rather specifies and applies the sequence “avoid, reduce and compensate” to the fight against land take. France has opted for objectives and monitoring of the net artificialization of land at the level of territorial planning and not at the level of each project. The artificialization of land is certainly assessed in the context of the environmental assessment of projects and can even constitute a reason for refusal in very specific cases (e.g.: ban on new commercial areas leading to artificialization of land, unless exceptions are granted). But it does not entail the need for each project to compensate for the artificial part. The balance between artificialized and non-artificialized surfaces is measured at the planning level and therefore at different territorial levels (municipalities, regions, State). However, Article 11 is quite general and does not indicate what it concretely implies for the Member States, beyond the monitoring put in place by the directive and existing obligations elsewhere (“Plans and programs” directives). and “Projects”).

- **Sustainable soil management (chapter 3 – articles 10 and 11)**

The French authorities **emphasize the need for an adequate level of subsidiarity which must be left to Member States to qualify good practices for sustainable soil management in order to adapt to the variety of uses (agricultural, forestry, urban, mining soils, industrial, etc.) and soil situations encountered.** This level must be determined in full consistency with the requirements defined in European texts, such as the directive relating to renewable energies (RED 3) and its provisions relating to the sustainability of forest biomass affecting the soil.

The reuse of decontaminated sites should be part of sustainable soil management practices, in that it makes it possible to recycle degraded land and thus avoid consuming healthy soil, even if decontaminated soil cannot systematically be considered healthy soil.

Furthermore, several questions arise regarding the definition of favorable and unfavorable practices for sustainable soil management:

- Classifying a practice as favorable or unfavorable to soil health, or to sustainable soil management, falls more within the domain of scientific expertise. The place of expertise in the development of such a list should therefore be explicitly mentioned.

- the French authorities would like the Commission to specify what are the objectives and purposes of this list of favorable and unfavorable practices and in particular whether they will be used for certain already existing policies (e.g. the good agricultural and environmental conditions of the CAP, agro-measures environmental and climatic, etc.), if the draft regulation envisages that they will have a binding scope for land managers or if these practices will have to be listed solely for communication and educational purposes.

- The part of the directive which deals with sustainable soil management practices (article 10) is only weakly articulated with the part of the directive which deals with soil health indicators. They appear as two almost independent parts. However, according to the French authorities, the key to the problem lies in a better understanding of the link between practices and soil condition indicators. The French authorities would like the European Commission to be able to specify the articulation of these two aspects that it envisages for this directive.

Finally, soil management practices influence soil functions (e.g. infiltration and runoff), which support the provision of ecosystem services. Considering this cascade model widely accepted in the international scientific literature, the French authorities are surprised to note that the fundamental notion of soil functions is not mentioned anywhere in the proposed directive. An addition of this type could help to bring more clarity and coherence to the proposed directive, in particular regarding Article 7 on indicators.

- **Polluted soils (articles 12, 13 and 14)**

In its article 12, the draft directive promotes the application of an approach based on risk assessment (point 1 of article 12), which is consistent with the state of the art in Europe for a twenty years. However, the **risk assessment stage** is absent from the succession of stages in point 2 of Article 12 and could be introduced there.

The French authorities recall the essential principles of its national policy regarding the management of soil pollution:

- **the principle of specificity implying a case-by-case assessment**, as close as possible to actual realities on the ground (no decontamination thresholds), however with priority given to the elimination of pollution, particularly when it is concentrated;
- **risk management** according to use: risk assessment based on the reality of uses, knowledge of exposure environments and the use of management values transcribing national public health objectives.

The French authorities also wish to share their feedback on the policy for managing polluted sites and soils, emphasizing that the **process of systematic rehabilitation of polluted sites was abandoned in 1999 in favor of a policy based on the management of risks depending on land use making it possible to define management scenarios adapted to the site's problems** (on the basis of a cost benefit assessment).

Article 13 calls for the creation of a single register bringing together data for the identification of potentially polluted sites. The French authorities emphasize that France was one of the first European countries to conduct inventories of polluted sites, systematically on a departmental scale since 1994. To date, this database contains nearly 323,000 former industrial sites and activities of service listed on French territory.

However, **this database listing potentially polluted sites in France does not include all the criteria specified in the directive in Article 13**, and this base will probably have to be adapted accordingly at the cost of significant work. **The 7-year deadline imposed by the draft directive to identify all potentially polluted sites and enter them in the register according to the criteria of the directive is not realistic:** it took France 25 years to constitute the base described above, while considering that it is not exhaustive.

The Commission's proposal to systematically carry out "investigations" on all potentially polluted sites (article 14) has strong impacts on several levels:

- On a methodological level, this appears to be in contradiction with the principle of specificity inherent to each site and the **approach based on risk management**. An investigation step must be carried out in an iterative and progressive manner to complete the data on the history of the site and the potential sources of pollution, identify the transfer and exposure routes (based on a conceptual diagram), and, if necessary, develop an investigation program to assess the state of soil pollution.

- On an economic level, this would represent **a significant cost, estimated at between 1 and 12 billion euros (depending on the assumptions used) and a large administrative burden, estimated at between 100 and 200 jobs**. The management of sites that turn out to be polluted cannot be quantified at this stage but is estimated at several billion euros and will also involve a heavy administrative burden of several hundred FTEs.

- On an environmental level, **the subsequent rehabilitation work cannot all be carried out on site and will thus generate significant flows of excavated earth which will saturate the existing outlets and force the creation of others, all with a strong carbon impact linked to the transport of these polluted lands.**

The French authorities therefore want **an approach centered on the issues**, which aims to only investigate sites when public health issues require it (establishments welcoming young children for example) or when the land is the subject of a reconversion project, **be considered as an alternative by the Commission**. The Commission is therefore invited to clarify what the term “investigations” covers and to clarify the definition proposed in (24) of Article 3, for example by relying on the following proposal, based on standard ISO 18400-104 (2018) : « *‘soil investigation’ means an iterative process to assess the presence and concentration of contaminants in the soil which can be performed in different stages (site visit, historic study, where appropriate, conceptual site model, development and implementation of a programme of investigation), proportionate to the receptors. NB : investigation is restricted here to chemicals occurrences. Other parameters may be of concern for ecosystems. »*

Point 3 of Article 14 states that Member States also establish “**specific events**” which trigger an investigation before the deadline set in accordance with point 2 of the same article. **The French authorities would like the Commission to explain this notion of a specific event, in particular by providing examples** (complaints from local residents, incidents, non-compliance with requirements for an ICPE, carrying out a development project?). If it is useful to define events that lead to emergency measures and curative actions, this should be valid without the notion of time delay as indicated in this article.

The French authorities also want the Commission to clarify the relationship between Articles 14 and 15: **how do the investigations carried out within the framework of Article 14 make it possible to switch to the effective management of a polluted site ?** Furthermore, the wording of certain passages of Article 15 should be reviewed to avoid any ambiguity in the role of the competent authority which is intended to prescribe but not to carry out directly.

The French authorities also believe that **the deadlines seem inconsistent with each other and largely underestimated with regard to the stage of identifying potentially polluted sites**. Potentially polluted and truly polluted sites must be entered into a register 4 years after the entry into force of the directive, even though Member States have 4 years to define their identification methodology and 7 years to carry out the first step in identifying potentially polluted sites.

Appendix V provides an indicative list of depollution techniques and use restrictions. **The French authorities consider that this annex does not present added value** because it is incomplete and certain techniques are obsolete. Both the list of depollution techniques and the list of techniques for risk reduction measures other than depollution appear irrelevant and non-exhaustive. The latter could advantageously be replaced by the future ISO/DIS 24212 standard on decontamination techniques applied to polluted sites, and by reference to the work carried out by the European IMPEL network.

Annex VI provides a standard description of risk assessment. However, the French authorities would like the Commission to provide clarification on the following questions:

- how are the uncertainties inherent in the risk assessment process taken into account?
- what is the outcome of a polluted site after rehabilitation? Since it cannot provide all the ecosystem functions, rehabilitated soil cannot be described as healthy, while allowing certain uses in complete health safety.
- can the characterization of pollution be done outside the site causing the pollution, in particular if migration of pollutants outside the site is possible?

- **Articulation with other European texts**

In addition to the texts cited above in this note (notably on the issue of reporting), the French authorities wish to ensure good articulation **between the draft soil directive and other European texts**, in particular the “program plan” and “projects”, regarding the consideration of the “soil” compartment in environmental assessments when required, in particular for the application of the ERC sequence (avoid, reduce, compensate). The search for consistency must also be sought with the draft regulation on the restoration of nature, the draft SUR regulation, the nitrates directive or even that on substances in water or the current revision of the statistical regulation on environmental accounts. The objective is also to be able to develop synergies in order to obtain the best possible governance.

There is also a mission dedicated to soil health as part of the Horizon Europe research and innovation program, the objective of which is to **ensure that by 2030, 75% of soils in each Member State of the EU are “healthy”**, in other words that these soils are capable of providing all essential ecosystem services. The French authorities therefore call for good coordination between this system and the draft directive.

FRANCE

NOTE

pour la Représentation permanente
de la France auprès de l'Union européenne
à l'attention
de M. Philippe Berdou, conseiller chargé de l'Environnement

Objet : Commentaires Révision directive Sols – Note des autorités françaises.

P.J. : NAF

Ce document est à diffusion limitée et n'a pas vocation à être partagé. Nous vous prions de le transmettre de façon sécurisée à la Commission européenne et à la Présidence, adressé aux seuls destinataires concernés et de nous adresser une copie de cette transmission, notamment aux fins d'archivage par le SGAE.

L'adjoint au chef du bureau énergie,
environnement, climat

Edouard Dossetto

Paris, le 5 octobre 2023

NOTE DES AUTORITÉS FRANÇAISES

Objet : Proposition de révision sur la directive Sols - Commentaires écrits des autorités françaises suite au groupe du 27 juillet 2023

Les autorités françaises remercient la Commission pour sa proposition ambitieuse sur les sols et souhaitent faire part des commentaires écrits suivants à la suite du WPE du 27 juillet.

Les autorités françaises rappellent en préambule **qu'une articulation plus explicite est attendue entre les différents chapitres pour mettre en cohérence les actions sur la surveillance, sur la gestion durable des sols et sur la gestion des sols pollués.**

Les autorités françaises rappellent l'importance qu'elles attachent à la préservation des sols et de leurs fonctionnalités dès lors que cette préservation est l'une des clés de la résilience des écosystèmes en particulier en lien avec le changement climatique. Ainsi, elles soulignent que la protection et la restauration des sols font partie des mesures prévues dans le projet de stratégie nationale biodiversité en cours d'élaboration, comprenant un plan national d'actions relatifs aux sols forestiers et un renforcement de la connaissance des sols.

- **Objectifs et définitions (art 1 à 3 + annexes)**

Les autorités françaises estiment qu'il est essentiel de disposer de définitions claires et précises, notamment en ce qui concerne le terme de « **sol sain** », les points concernant l'artificialisation des sols dans la mesure où ces définitions fondent par ailleurs les dispositifs d'évaluation et de suivi, et ce que recouvrent les notions de « surfaces naturelles », « surfaces semi-naturelles » et « surfaces artificialisées », le cas échéant au moyen d'exemples concrets.

Les modalités envisagées par le projet de directive pour évaluer si un sol est sain gagneraient à être affinées et clarifiées, la lecture du texte faisant émerger à ce stade des incohérences. Ainsi, l'article 1 semble lier l'état des sols aux services écosystémiques qu'ils sont susceptibles de fournir alors que les critères proposés en annexe I pour évaluer leur état portent quasi-exclusivement sur des paramètres physiques, chimiques et biologiques.

Aussi, les autorités françaises suggèrent de préciser que la définition de l'article 1 est une définition de principe (conceptuelle et devant rester inchangée à l'avenir), et que des critères physiques et chimiques

(voire biologiques à l'avenir) pouvant évoluer avec l'état de l'art serviront de façon opérationnelle à évaluer indirectement le caractère sain ou non des sols (cf. annexe I pour la liste initiale des critères et des seuils associés).

A l'article 1, les autorités françaises proposent par ailleurs de modifier le point 2c pour homogénéiser la rédaction avec les autres points listés : « contaminated soils management ». Cette remarque est aussi valable pour le titre du chapitre IV.

Les autorités françaises demandent à ce que les Etats membres soient impliqués/associés dans la définition et la méthodologie des différents critères, indicateurs et échelles d'évaluation envisagés dans la directive, et dans leurs évolutions ultérieures qui ne sauraient être réduites à des actes délégués de la Commission.

Pour lever les ambiguïtés de vocabulaire, **les autorités françaises proposent également que la Commission s'appuie sur des documents reconnus au plan international pour la rédaction des définitions à l'article 3**, comme la norme ISO 11074 "Soil quality; terminology and data management" ou la norme ISO/TS 18718 « Evaluation des fonctions des sols et les services écosystémiques rendus : définitions, descriptions et cadre conceptuel ». Chaque État membre dispose déjà de ces concepts et il ne faudrait pas apporter de confusion par exemple entre :

- "sol pollué" et "sol contaminé",
- "assainissement" et "réhabilitation" (voire "restauration", « refonctionnalisation » ou encore « régénération », dont la définition au (22) de l'article 3 est incohérente avec la définition de réhabilitation au (26) du même article),
- "investigation" et "étude de sol" (cf. suggestion dans le chapitre relatif aux sols pollués).

Par exemple, pour le terme de réhabilitation, la définition suivante serait plus cohérente, complète et précise : « 'Soil remediation' means an action that reduces, isolates or immobilizes contaminant concentrations in the soil. »

Cet article 3 pourrait également proposer une définition pour le terme « enjeux », basée sur la norme ISO 21365 (2019) : « receptors might include persons (e.g. trespassers, current and intended users, construction workers), other organisms or complete ecosystems, environmental media or artificial construction. »

Enfin s'agissant des services écosystémiques, les autorités françaises soulignent que plusieurs définitions de ce concept ont été proposées dans la littérature internationale. Il est important de bien veiller à la cohérence avec les définitions utilisées au niveau de l'UE.

• **Districts (art 4)**

S'agissant de la définition des districts et la recherche d'homogénéité au sein de ces districts, les autorités françaises s'interrogent sur **la finalité de la notion de « district » et sa pertinence dans une logique d'évaluation de l'état des sols ou de gestion des sols**.

Il n'est notamment pas clair à la lecture de la proposition de la Commission :

- si elle se base sur un découpage administratif ou plutôt sur une approche pédoclimatique,
- si l'on doit parler de district (critère administratif) et de sous-district (critères pédoclimatiques, éventuellement complétés de critères associés à l'usage et à la gestion des sols),
- si un district (ou sous-district) peut-être géographiquement discontinu (assemblage de différentes zones homogènes).

Les autorités françaises s'interrogent sur l'opportunité de suivre l'artificialisation des sols à l'échelle du « soil districts » et en désignant une autorité compétente pour chacun de ces « soil districts » (article 4 et 5). Les autorités françaises souhaitent préciser que l'artificialisation des sols est actuellement mesurée à l'échelle de l'unité administrative, en fonction des compétences dévolues aux collectivités en matière d'aménagement

et d'urbanisme. A cet égard, la France a confié la compétence de planification de la trajectoire de réduction d'artificialisation nette des sols aux Régions. De ce fait, les autorités françaises préfèrent que, sur l'artificialisation des sols, **le rapportage se fasse selon le découpage administratif de l'Etat membre, et non pas à l'échelle d'un district** si celui-ci ne suit pas l'organisation administrative de l'Etat membre.

Les autorités françaises comprennent du paragraphe 2 de l'article 4 que les Etats membres devront définir des unités de sols homogènes. Les autorités françaises comprennent à ce stade que les Etats membres devront rapporter à la Commission les paramètres/indicateurs/critères concernant ces unités homogènes de sols construits à partir des observations issues des dispositifs de surveillance définis à l'article 8. Elles comprennent également que les données de surveillance in situ ne devront pas être rapportées à la Commission mais bien seulement une donnée représentative par district. Les autorités françaises demandent à la Commission de bien confirmer ce point.

Les autorités françaises attendent que la Commission puisse confirmer la bonne compréhension de cet article et, dans l'affirmative, précise le **calendrier portant sur le processus de définition des districts** avec les unités de sols homogènes les composant.

- **Surveillance des sols (art 6 à 9)**

La France soutient la proposition visant à définir à l'échelle de l'Union européenne un ensemble de paramètres à mesurer pour suivre la santé des sols, mais cet objectif soulève **un défi majeur qui réside dans l'association entre une mesure ponctuelle des indicateurs pressentis et sa traduction en état de santé/qualité d'un sol à un temps donné et donc son interprétation qui ensuite influencera en théorie la stratégie de gestion**. Les autorités françaises identifient un décalage entre les paramètres obligatoires proposés dans l'annexe 1 et l'article (I) de l'annexe 3 qui prévoit que « *dans le cas d'une perte connue et disproportionnée d'une ou de plusieurs fonctions qui réduisent significativement la capacité des sols à fournir des services écosystémiques, des mesures pour régénérer les fonctions des sols devront être appliqués* », puisque les descripteurs de l'annexe 1 ne reflètent pas, pour la plupart, directement des fonctions écosystémiques.

Les autorités françaises sont particulièrement attentives aux **modalités de surveillance** (fréquence, échantillonnage, protocole, etc.) afin qu'elles permettent de répondre aux objectifs d'évaluation de la santé des sols sans constituer des **charges excessives aux niveaux financier et ressources humaines**. A ce titre, les autorités françaises demandent à la Commission d'explicitier plus clairement les modalités d'échantillonnage qu'elle définit en annexe II. En effet, en se référant aux éléments figurant dans l'étude d'impact adossée au projet de directive, cela reviendra pour la France à passer le nombre de points de surveillance de 2 200 à près de 30 000. **Les autorités françaises alertent sur l'impact financier, administratif et logistique qu'impliqueraient de tels objectifs d'échantillonnage. Une approche coût bénéfice est nécessaire.**

Les autorités françaises demandent à ce que la stratégie d'échantillonnage envisagées par la Commission européenne soit davantage explicitée (annexe II – partie A), ainsi que les modalités de complémentarité entre les dispositifs de surveillance nationaux et LUCAS Soil porté par la Commission, dont les méthodologies d'échantillonnage, de prélèvement et d'analyses peuvent différer.

Concernant la possibilité pour les Etats membre de mobiliser LUCAS Soil pour la surveillance des sols, les autorités françaises demandent à ce que soient précisées les modalités de ce recours, notamment en ce qui concerne la prise en charge financière et technique de LUCAS Soil. Les dispositifs de mesures et surveillances en France étant particulièrement développés, il serait difficile pour les autorités françaises de s'en détacher.

Dans l'hypothèse où un Etat membre ne mobiliserait pas LUCAS Soil, les autorités françaises souhaiteraient savoir si la Commission continuera à déployer LUCAS Soil sur le territoire du dit Etat membre et avec quel financement. En cas de réponse positive, les autorités françaises souhaiteraient connaître comment la Commission gèrera les différences entre les résultats du réseau national et ceux de LUCAS Soil.

Les autorités françaises considèrent par ailleurs que **le calendrier proposé par la Commission n'est pas réaliste**. En effet, il n'est **techniquement et financièrement pas possible de disposer des premières mesures pour l'ensemble du dispositif de surveillance seulement 4 ans après l'entrée en vigueur de la directive**. En effet selon le découpage des districts retenu, il est possible que certaines unités ne disposent pas alors de suffisamment de mesures.

Par ailleurs, **la fréquence de surveillance affichée dans le projet de directive, à savoir tous les 5 ans, n'est pas réaliste** si cela correspond à la fréquence à laquelle doit être analysé l'ensemble des points du réseau de surveillance, compte tenu des moyens mobilisables.

- **Indicateurs (art 7 et annexes)**

Les autorités françaises émettent des **réserves sur de nombreux indicateurs proposés en annexe**, tant dans leur pertinence, dans leur méthodologie ou dans les seuils proposés. De ce fait, elles suggèrent de **réunir des groupes techniques spécifiques notamment pour la rédaction des annexes I et II**.

Les autorités françaises souhaitent que les indicateurs obligatoires de biodiversité soient pleinement adaptés à l'objet visé. En tout état de cause, un **compromis entre pertinence et coût serait à rechercher**.

Sans présager de la position française à venir, les autorités françaises souhaitent rappeler leur expérience sur plusieurs groupes biologiques et sur l'indicateur "metabarcoding of bacteria, fungi, protists and animals". A titre d'information, un travail de normalisation ISO a été entamé en 2022 proposant 2 items actuellement soumis au vote et qui pourront aider à terme à l'identification d'indicateurs de fonctions et de méthodologies de mesure :

- ISO/TS 18718 Evaluation des fonctions des sols et les services écosystémiques rendus : définitions, descriptions et cadre conceptuel
- ISO TS 18721 Evaluation des fonctions écologiques des sols : indicateurs et méthodes.

Concernant la méthode de détermination des concentrations en métaux lourds dans les sols, la Commission recommande dans la partie B de l'annexe II le recours à l'acide nitrique dilué. Or cette méthode analytique ne correspond pas systématiquement à une teneur totale mais se rapproche plus d'un potentiel de disponibilité environnementale, au sens de la norme ISO 17402. Si ce choix devait être maintenu, les données issues de la surveillance ne seraient pas comparables aux données issues de la gestion des sites pollués pour lesquels une minéralisation à l'eau régale est préconisée (sauf pour le chrome VI) en application de la norme ISO 17586. Outre la méthode d'extraction, ces deux normes diffèrent également sur la fraction granulométrique analysée. **Les autorités françaises invitent la Commission à ne recourir qu'à une seule norme analytique, si possible représentative de la teneur totale en métaux.**

Par ailleurs, les références de certaines normes sont à mettre à jour car plusieurs mentions de l'annexe II sont obsolètes. Par exemple pour la texture du sol, les deux normes ISO citées ne sont plus en vigueur et devraient être remplacées par les normes ISO 11277 et ISO 13320.

Les méthodes en cours de développement dans le cadre du programme EJP SOIL (European Joint Programme on Agricultural Soil Management) pourraient inspirer les États membres concernant les méthodes d'évaluation de la qualité des sols agricoles par exemple.

- **Évaluation de la santé des sols (art 9 et annexe 1)**

Une **approche trop large de la notion de « sol sain »** pourrait contrevenir à l'objectif final de protection de l'environnement, la restauration des sols nécessitant des opérations de traitement pouvant avoir des impacts importants comme l'excavation. **Le dépassement d'un seuil de sol sain, en particulier sur les descripteurs de concentration en substances chimiques, ne devrait ainsi pas conduire à considérer le sol comme pollué.** A contrario, un sol réhabilité ne serait pas forcément sain car les teneurs résiduelles pourraient être supérieures aux seuils de sol sain, tout en garantissant la sécurité sanitaire pour le nouvel usage envisagé du sol. Néanmoins, la réhabilitation d'un sol pollué permet d'utiliser un terrain déjà artificialisé pour un projet d'aménagement et évite ainsi l'artificialisation d'un sol sain : à ce titre, la réhabilitation d'un sol pollué, même si elle ne rend pas un sol sain, contribue à la gestion durable des sols. **Ainsi les autorités françaises appellent à une clarification des articulations entre les trois volets du projet de directive (surveillance, usages durables et sols pollués).**

En particulier, les autorités françaises souhaiteraient que la Commission puisse confirmer que les critères de l'annexe I s'appliqueront uniquement à la surveillance des sols et à leur qualification de sols sains, hors de tout contexte de sites pollués. Cette position confirmerait que la gestion des sites pollués reste exclusivement basée sur une approche de gestion des risques en fonction des usages. **Cette clarification des articulations entre les différents volets passe par une explication de la Commission sur :**

- **la façon d'appliquer le critère (g) évoqué au 2 de l'article 13, si l'on considère qu'un dépassement des critères de concentrations pour définir un sol sain ne suffit pas à qualifier un sol de pollué ;**
- **la levée de l'ambiguïté des critères de salubrité des sols qui stipulent « L'assurance raisonnable, obtenue à partir d'un échantillonnage ponctuel du sol, de l'identification et de l'étude des sites pollués et de toute autre information pertinente, qu'il n'existe pas de risque inacceptable pour la santé humaine et l'environnement lié à la pollution du sol ».**

La Commission européenne propose une approche « one out, all out » pour évaluer la santé des sols à partir des indicateurs surveillés et des valeurs limites associées. Sans préjuger de leur position, les autorités françaises demandent si elle a envisagé des approches alternatives par exemple une évaluation par groupement d'indicateur pondérés ou encore par des indicateurs caractérisant le risque sur la santé ou l'environnement à l'image des approches de type exposomes.

Concernant les valeurs limites d'un sol sain (annexe 1 – part A), il est surprenant d'avoir pour certaines (4 sur 5) une seule valeur sans distinction de l'usage du sol ni du grand type de sol. **Les autorités françaises comprennent que les indicateurs et critères s'appliquent sans discrimination aux différents types de sols.** Elles demandent si la Commission a envisagé une approche différenciée de la sélection des indicateurs et leurs valeurs limites pour tenir compte des différents types et usages de sols et pourquoi elle n'a pas souhaité la porter dans sa proposition de directive.

En complément des points précédents, les autorités françaises souhaiteraient **que la Commission précise comment seront prises en compte les zones d'anomalies géochimiques naturelles**, pour lesquelles il n'est pas envisageable de parler de sols pollués en l'absence d'activité anthropique à l'origine des concentrations observées. Les autorités françaises souhaitent savoir si ces sols seront considérés comme non sains. Si c'était le cas, un tel choix serait préjudiciable au regard de l'objectif de disposer de 100% de sols sains en 2050 et de l'absence de mesure de gestion permettant de réduire ces concentrations naturelles. Concernant les éventuelles valeurs seuils pour les descripteurs relatifs aux concentrations en substances dans les sols, les autorités françaises estiment utiles de pouvoir adapter ces valeurs à chaque district pédologique afin de tenir compte des valeurs de fond géochimique. La prise en compte de ces questions nécessitera d'ajouter une définition pour les valeurs de fond géochimique.

- **Rapportage (art 8 et 9 / art 18)**

Les autorités françaises demandent à ce que **les modalités de rapportage des données soient précisées en ce qui concerne la surveillance des sols**. En particulier, il s'agirait de préciser la granulométrie des données attendues par la Commission : le point de surveillance ou l'unité de sols homogène.

Les autorités françaises comprennent que le projet de directive prévoit que chaque Etat membre suive une batterie de paramètres définis à l'annexe I sur l'ensemble des unités de sols homogènes en ayant recours à un dispositif de surveillance constitué d'un ensemble de points de mesure. Elles comprennent également que ce sont les descripteurs relatifs à chaque unité de sols homogènes qui devront être rapportées et non les mesures *in situ*. Les autorités françaises souhaitent que la Commission confirme cette compréhension du projet de directive.

Concernant la **fréquence des rapports**, les autorités françaises s'interrogent sur la justification du **rythme de 5 ans** prévu par la Commission, quand d'autres textes européens relatifs à l'environnement ont des fréquences de rapportage de **6 ans** (directive cadre sur l'eau (DCE), directive « Habitat », directive cadre « Stratégie pour le milieu marin »).

Les modalités de rapportage et de mise à disposition des données sur le portail européen méritent également d'être précisées, notamment le respect de la propriété (prélèvement des échantillons) et la communication d'informations à des tiers (RGPD), notamment si la Commission considère que les données à l'échelle du point de mesure du réseau de surveillance doivent être rapportées.

Concernant la fréquence de transmission des données sur l'artificialisation des sols (point 5 de l'article 8), l'outil Corine Land Cover, qui est l'un des moyens de mesure, n'a une fréquence que triennale et pas annuelle. Il serait également plus logique de prévoir un rapportage tous les 3 ans en cohérence avec la fréquence prévue dans le projet de règlement statistique sur les comptes économiques de l'environnement. Les autorités françaises demandent donc **d'assouplir la fréquence de suivi prévu par la Commission à la fois pour le suivi de l'artificialisation des sols (« land take ») et de l'imperméabilisation (« soil sealing »)**. Les autorités françaises sont aussi attentives aux modalités de suivi de l'atteinte des objectifs, avec une **marge de subsidiarité ainsi qu'à la maîtrise des coûts**. Les autorités françaises souhaitent ainsi conserver un bon niveau de subsidiarité quant à la gouvernance et les indicateurs pour suivre l'artificialisation des sols (performance plus précise des outils nationaux de connaissance des sols que ceux proposés, mais avec une mise à jour triennale). **La France souligne à cet effet que l'enjeu réside plus dans la qualité des données transmises que dans l'harmonisation de leur mode de production.**

Concernant la **mise en place d'un mécanisme de certification volontaire de la santé des sols** pour les propriétaires et gestionnaires de terres, les autorités françaises demandent à la Commission de préciser le processus de mise en place d'un tel dispositif ainsi que l'utilité finale de cette certification pour les propriétaires. Par ailleurs, elles demandent si une articulation de ce mécanisme est prévue avec le projet de certification européenne Carbon Removal en cours de négociation.

Les autorités françaises souhaitent s'assurer que le rapportage prévu ne soit pas redondant avec :

- la directive habitat, faune, flore (bon état des écosystèmes)
- le projet de règlement restauration de la nature (une précision sur leur articulation serait la bienvenue ; la question est de savoir si les sols doivent visés dans les plans de restauration nationaux de la nature)
- la directive cadre sur l'eau
- le projet de règlement sur une utilisation durable des pesticides (SUR)
- la directive sur les énergies renouvelables « RED3 » (fonctionnalité des sols et sols sensibles)

- **Artificialisation des sols (notamment les articles 3, 4-5, 6-8, 11)**

Les autorités françaises indiquent que la France a récemment légiféré sur la lutte contre artificialisation des sols sous l'angle de la préservation des sols vivants dans l'aménagement urbain et notamment via la fixation et le suivi d'objectifs dans le cadre de la planification (documents régionaux, documents d'urbanisme infrarégionaux). **Les autorités françaises demandent ainsi qu'une marge de subsidiarité soit laissée aux Etats membres sur un thème qui relève en grande partie de l'urbanisme**, lequel est une compétence de chaque Etat membre. Il s'agit aussi de :

- **Pouvoir clarifier l'approche concernant l'artificialisation des sols, soit en tant qu'indicateur de pression pour la santé des sols parmi d'autres, soit comme un objectif à part et quasi distinct de ce dernier** : le texte semble porter globalement sur la santé des sols tout en introduisant ou en ajoutant une démarche pour lutter, ou suivre a minima, l'artificialisation des sols. Ainsi, si le « land take » donne lieu à des définitions (article 3), un cadre d'évaluation et de suivi et des indicateurs (articles 6 à 8), et des principes de modération (article 11), il ne figure pas en tant que tel dans l'objet et les objectifs de la directive (article 1er). Ainsi, il n'y a pas d'objectif sur cet item (pas de « no net land take » par exemple). En ce sens, l'intitulé du chapitre II porte avant tout sur la santé des sols, alors qu'ensuite l'article 6 évoque à la fois "soil health" et "land take". Il en est presque de même pour l'imperméabilisation des sols (soil sealing) qui est associée à l'artificialisation des sols et fait l'objet d'un indicateur de suivi prévu à l'annexe 1, mais qui n'est pas même défini à l'article 3¹. Dans le prolongement de ces réflexions, se pose la question de l'intérêt de passer par les secteurs de sols (soil districts) pour suivre ce phénomène, qui dépend davantage de l'urbanisme et l'aménagement du territoire (et donc la planification les collectivités compétentes) dans ce domaine, s'il est approché distinctement de la santé des sols.
- **Mesurer la portée et l'étendue des principes pour lutter contre l'artificialisation des sols (article 11)**. A défaut d'objectifs, la directive fixe ou plutôt précise et applique la séquence « éviter, réduire et compenser » à la lutte contre l'artificialisation des sols. La France a opté pour des objectifs et un suivi de l'artificialisation nette des sols au niveau de la planification territoriale et non au niveau de chaque projet. L'artificialisation des sols est certes appréciée dans le cadre de l'évaluation environnementale de projets et peut même constituer un motif de refus dans des cas très précis (ex : interdiction de nouvelles surfaces commerciales engendrant une artificialisation des sols, sauf dérogations). Mais elle n'emporte pas pour chaque projet la nécessité de compenser la part artificialisée. L'équilibre entre les surfaces artificialisées et non artificialisées se mesure au niveau de la planification et donc de différents échelons territoriaux (communes, régions, Etat). Or, l'article 11 est assez général et n'indique pas ce qu'il implique concrètement pour les Etats membres, au-delà du suivi mis en place par la directive et des obligations existantes par ailleurs (des directives « Plans et programmes » et « Projets »).

- **Gestion durable des sols (chapitre 3 – articles 10 et 11)**

Les autorités françaises soulignent **la nécessité d'un niveau adéquat de subsidiarité qui doit être laissée aux Etats membres pour qualifier les bonnes pratiques pour une gestion durable des sols afin de s'adapter à la variété des usages (sols agricoles, forestiers, urbains, miniers, industriels...) et situations pédologiques rencontrées**. Ce niveau devra être déterminé en pleine cohérence avec les exigences définies dans les textes européens, tel que la directive relative aux énergies renouvelables (RED 3) et ses dispositions relatives à la durabilité de la biomasse forestière touchant aux sols.

La réutilisation des sites dépollués devrait faire partie des pratiques de gestion durable des sols, en ce qu'elle permet de recycler le foncier dégradé et ainsi d'éviter de consommer des sols sains, et ce même si un sol dépollué ne peut pas systématiquement être considéré comme un sol sain.

Par ailleurs, plusieurs questions se posent à propos de la définition de pratiques favorables et défavorables à la gestion durable des sols :

¹ Alors qu'est connue au niveau de l'Union européenne : <https://esdac.jrc.ec.europa.eu/themes/soil-sealing>

- Le fait de classer une pratique comme favorable ou défavorable à la santé des sols, ou à une gestion durable des sols, relève davantage du domaine de l'expertise scientifique. La place de l'expertise dans l'élaboration d'une telle liste devrait donc être mentionnée explicitement.

- les autorités françaises souhaiteraient que la Commission précise quels sont les objectifs et finalités de cette liste de pratiques favorables et défavorables et notamment si elles serviront à certaines politiques déjà existantes (ex : les bonnes conditions agricoles et environnementales de la PAC, les mesures agro-environnementales et climatiques, etc.), si le projet de règlement envisage qu'elles aient une portée contraignante pour les gestionnaires des sols ou si ces pratiques devront listées uniquement à des fins de communication et de pédagogie.

- La partie de la directive qui traite des pratiques de gestion durable des sols (article 10) n'est que faiblement articulée avec la partie de la directive qui traite des indicateurs de santé des sols. Elles se présentent comme deux parties presque indépendantes. Or, selon les autorités françaises, la clef du problème réside dans une meilleure compréhension du lien entre les pratiques et les indicateurs d'état des sols. Les autorités françaises souhaiteraient que la Commission européenne puisse préciser l'articulation de ces deux aspects qu'elle envisage pour cette directive.

Enfin, les pratiques de gestion des sols (« soil management practices ») influencent les fonctions du sol (ex. infiltration et ruissellement), qui soutiennent la fourniture de services écosystémiques. Considérant ce modèle en cascade largement admis dans la littérature scientifique internationale, les autorités françaises sont surprises de constater que la notion fondamentale de fonction du sol (« soil functions ») ne soit mentionnée nulle part dans la proposition de directive. Un ajout de ce type pourrait contribuer à apporter plus de clarté et de cohérence à la proposition de directive, concernant en particulier l'article 7 sur les indicateurs.

- **Sols pollués (articles 12, 13 et 14)**

Dans son article 12, le projet de directive promeut l'application d'une approche basée sur l'évaluation des risques (point 1 de l'article 12), ce qui est cohérent avec l'état de l'art en Europe depuis une vingtaine d'années. Néanmoins **l'étape de l'évaluation des risques** est absente de la succession d'étapes du point 2 de l'article 12 et pourrait y être introduite.

Les autorités françaises rappellent les principes essentiels de sa politique nationale en matière de gestion de la pollution des sols :

- **le principe de spécificité impliquant une appréciation au cas par cas**, au plus près des réalités effectives de terrain (pas de seuils de dépollution), avec toutefois une priorité donnée à la suppression des pollutions notamment lorsqu'elles sont concentrées ;
- **la gestion du risque selon l'usage** : l'évaluation du risque fondée sur la réalité des usages, la connaissance des milieux d'exposition et l'emploi des valeurs de gestion transcrivant les objectifs nationaux de santé publique.

Les autorités françaises souhaitent également faire part de leur retour d'expérience sur la politique de gestion des sites et sols pollués en soulignant que le **processus de réhabilitation systématique des sites pollués a été abandonné en 1999 au profit d'une politique fondée sur la gestion des risques suivant l'usage des sols permettant de définir des scénarios de gestion adaptés à la problématique du site** (sur la base d'un bilan coût avantage).

L'article 13 appelle à la création d'un registre unique réunissant les données pour l'identification des sites potentiellement pollués. Les autorités françaises soulignent que la France a été l'un des premiers pays européens à conduire des inventaires des sites pollués et ce systématiquement à l'échelle départementale depuis 1994. À ce jour, cette base contient près de 323 000 anciens sites industriels et activités de service recensés sur le territoire français.

Pour autant, cette **base de données recensant les sites potentiellement pollués en France n'intègre pas tous les critères spécifiés dans la directive à son article 13**, et cette base devra probablement être adaptée en conséquence au prix d'un travail important. Le **délai de 7 ans imposé par le projet de directive pour identifier tous les sites potentiellement pollués et les renseigner dans le registre selon les critères de la directive n'est pas réaliste** : il a fallu 25 ans à la France pour constituer la base décrite précédemment, tout en considérant qu'elle n'est pas exhaustive.

La **proposition de la Commission de réaliser des « investigations » systématiquement sur tous les sites potentiellement pollués (article 14) présente de forts impacts** sur plusieurs plans :

- Sur le plan méthodologique, ceci apparaît en contradiction avec le principe de spécificité inhérent à chaque site et **l'approche basée sur la gestion des risques**. Une étape d'investigation doit être conduite de manière itérative et progressive pour compléter les données sur l'historique du site et les sources potentielles de pollution, identifier les voies de transfert et d'exposition (sur la base d'un schéma conceptuel), et élaborer si besoin un programme d'investigations pour évaluer l'état de pollution des sols.
- Sur le plan économique, cela représenterait un **coût important, évalué entre 1 et 12 milliards d'euros (selon les hypothèses retenues) et une forte charge administrative, évaluée entre 100 et 200 emplois**. La gestion des sites qui s'avèreront pollués ne peut pas être chiffrée à ce stade mais est évaluée à plusieurs milliards d'euros et impliquera également une forte charge administrative de plusieurs centaines d'ETP.
- Sur le plan environnemental, **les travaux de réhabilitation qui s'en suivraient ne pourront pas tous être réalisés sur site et généreront ainsi d'importants flux de terres excavées qui satureront les exutoires existants et obligeront à en créer d'autres, le tout avec un fort impact carbone lié aux transports de ces terres polluées**.

Les autorités françaises souhaitent dès lors qu'une **approche centrée sur les enjeux**, qui vise à n'investiguer les sites que lorsque des enjeux de santé publique le nécessitent (établissements accueillant des jeunes enfants par exemple) ou lorsque les terrains font l'objet d'un projet de reconversion, **soit envisagées comme une alternative par la Commission**.

La Commission est donc invitée à préciser ce que recouvre le terme « investigations » et à clarifier la définition proposée au (24) de l'article 3, par exemple en s'appuyant sur la proposition suivante, basée sur la norme ISO 18400-104 (2018) : « *'soil investigation' means an iterative process to assess the presence and concentration of contaminants in the soil which can be performed in different stages (site visit, historic study, where appropriate, conceptual site model, development and implementation of a programme of investigation), proportionate to the receptors. NB : investigation is restricted here to chemicals occurrences. Other parameters may be of concern for ecosystems.* »

Le point 3 de l'article 14 indique que les États membres établissent également des « **événements spécifiques** » qui déclenchent une enquête avant la date limite fixée conformément au point 2 du même article. **Les autorités françaises souhaitent que la Commission explicite cette notion d'évènement spécifique, en particulier en fournissant des exemples** (plaintes de riverains, incidents, non-respect de prescriptions pour une ICPE, réalisation d'un projet d'aménagement ?). S'il est utile de définir des événements qui conduisent à des mesures d'urgence et des actions curatives, ceci devrait être valable sans notion de délai dans le temps tel qu'indiqué dans cet article.

Les autorités françaises souhaitent également que la Commission précise l'articulation entre les articles 14 et 15 : **comment les investigations menées dans le cadre de l'article 14 permettent-elles de basculer dans la gestion effective d'un site pollué ?** Par ailleurs, la rédaction de certains passages de l'article 15 devrait être revue pour éviter toute ambiguïté dans le rôle de l'autorité compétente qui a vocation à prescrire mais pas à réaliser directement.

Les autorités françaises estiment également que **les délais semblent incohérents entre eux et largement sous-estimés en ce qui concerne l'étape d'identification des sites potentiellement pollués**. Les sites potentiellement pollués et véritablement pollués devront être versés dans un registre 4 ans après l'entrée en vigueur de la directive, alors même que les États-membres disposent de 4 ans pour définir leur méthodologie d'identification et de 7 ans pour réaliser la première étape d'identification des sites potentiellement pollués.

L'annexe V propose une liste indicative de techniques de dépollution et de restrictions d'usage. **Les autorités françaises estiment que cette annexe ne présente pas de valeur ajoutée** car elle est incomplète et certaines techniques sont obsolètes. Tant la liste de techniques de dépollution que la liste de techniques de mesures de réduction des risques autres que la dépollution apparaît non pertinente et non exhaustive. Cette dernière pourrait avantageusement être remplacée par la future norme ISO/DIS 24212 sur les techniques de dépollution appliquées aux sites pollués, et par la référence aux travaux menés par le réseau européen IMPEL.

L'annexe VI propose une description usuelle de l'évaluation des risques. Néanmoins, les autorités françaises souhaiteraient que la Commission fournisse un éclairage sur les questions suivantes :

- comment les incertitudes inhérentes à la démarche d'évaluation des risques sont-elles prises en compte ?
- quelle est l'issue d'un site pollué après réhabilitation ? Ne pouvant fournir toutes les fonctions écosystémiques, un sol réhabilité ne peut être qualifié de sain, tout en permettant certains usages en toute sécurité sanitaire.
- la caractérisation de la pollution peut-elle se faire en dehors du site à l'origine d'une pollution, en particulier si une migration des polluants hors du site est possible ?

• **Articulation avec les autres textes européens**

Outre les textes cités plus haut dans cette note (notamment sur la question du rapportage), les autorités françaises souhaitent s'assurer de la bonne articulation **entre le projet de directive sol et les autres textes européens**, en particulier les directives « plans programmes » et « projets », s'agissant de la prise en compte du compartiment « sols » dans les évaluations environnementales lorsqu'elles sont requises, notamment pour l'application de la séquence ERC (éviter, réduire, compenser). La recherche de cohérence doit également être recherché avec le projet de règlement sur la restauration de la nature, le projet de règlement SUR, la directive nitrates ou encore celle sur les substances dans l'eau ou encore la révision en cours du règlement statistique sur les comptes de l'environnement. L'objectif est aussi de pouvoir développer des synergies afin d'obtenir la meilleure gouvernance possible.

Il existe par ailleurs une mission dédiée à la santé des sols dans le cadre du programme de recherche et d'innovation Horizon Europe dont l'objectif est de **s'assurer que d'ici 2030, 75% des sols dans chaque État membre de l'UE soient "sains"**, autrement dit que ces sols soient en capacité de fournir l'ensemble des services écosystémiques essentiels. Les autorités françaises appellent donc à une bonne articulation entre ce dispositif et le projet de directive.