

APPEL À CONTRIBUTIONS POUR UNE INITIATIVE (sans analyse d'impact)

Le présent document a pour objet de donner des informations sur les travaux de la Commission au public et aux parties prenantes, pour que ces derniers puissent formuler des observations et participer efficacement aux consultations.

Nous invitons ces groupes à exprimer leur point de vue sur la manière dont la Commission envisage le problème et les solutions possibles, et à nous communiquer toute information pertinente en leur possession.

DENOMINATION DE L'INITIATIVE	Nutriments - plan d'action pour une meilleure gestion
DG CHEF DE FILE — UNITE RESPONSABLE	ENV.D Biodiversité (unité D1), ENV.B - Économie circulaire, ENV.C - Pollution Zéro
TYPE PROBABLE D'INITIATIVE	Communication
CALENDRIER INDICATIF	T4 2022
INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES	<i>Le plan d'action est annoncé dans le plan d'action pour une économie circulaire (https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan_fr), la stratégie «De la ferme à la table» (https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_fr) et la stratégie en faveur de la biodiversité (https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_fr)</i>

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](#), du [plan d'action pour une économie circulaire](#), de la [stratégie en faveur de la biodiversité](#) et de la [stratégie «De la ferme à la table»](#), il a été annoncé que la Commission élaborerait un plan d'action pour la gestion intégrée des nutriments afin de contribuer à réduire d'au moins 50 % les pertes d'éléments nutritifs, tout en veillant à éviter toute détérioration de la fertilité des sols.

Ce plan d'action viendra compléter le [plan d'action «zéro pollution»](#) pour l'air, l'eau et les sols. Il s'appuiera sur les évaluations récentes, en cours et prévues (telles que l'évaluation de la directive sur les boues d'épuration) et sur les révisions de la législation connexe (telles que la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires et la directive relative aux émissions industrielles).

Problème que l'initiative vise à résoudre

Les nutriments tels que l'azote (N) et le phosphore (P) sont des éléments essentiels à la vie et des ressources naturelles importantes. Les activités humaines ont considérablement modifié les cycles naturels de l'azote et du phosphore, provoquant ainsi une pollution par les nitrates dans l'eau potable, des émissions de particules atmosphériques, l'eutrophisation (qui provoque l'étouffement de la vie sous-marine), la perte de biodiversité dans les lacs, les rivières et les mers dans l'ensemble de l'Union, ainsi que des répercussions sur la biodiversité des sols, la productivité et l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre. En Europe, les excédents d'azote et de phosphore dans l'environnement dépassent déjà les limites planétaires sûres ([pour l'azote par un facteur de 3,3 et pour le phosphore par un facteur de 2](#)). Cela constitue une grave menace pour la nature et le climat de la planète.

Deux tiers des niveaux excessifs d'azote et de phosphore dans les eaux proviennent des engrais agricoles, et un tiers provient des eaux usées industrielles et domestiques. Selon le dernier rapport relatif à la directive sur les nitrates, [36 % des rivières, 32 % des lacs, 31 % des eaux côtières, 32 % des eaux de transition et 81 % des eaux marines ont été signalés comme eutrophes](#) pour la période 2016-2019. Selon les estimations, les

émissions atmosphériques de polluants azotés (dont la moitié provient de l'agriculture et l'autre moitié de la combustion d'énergies fossiles) provenant de la circulation, de l'énergie et de l'industrie provoquent [chaque année 374 000 décès prématurés dans l'UE](#). Les dépôts d'émissions atmosphériques causent l'acidification et l'eutrophisation des sols, ce qui nuit à la biodiversité. L'oxyde nitreux ([dont 70 % des émissions sont dues à l'agriculture](#)) est un gaz à effet de serre important, son potentiel de réchauffement planétaire étant 300 fois plus élevé que celui du CO₂. Par ailleurs, ce gaz est une puissante substance appauvrissant la couche d'ozone. La production industrielle d'engrais chimiques consomme 1 à 2 % de l'énergie produite dans l'UE, ce qui génère des émissions de CO₂ et accroît notre dépendance au gaz. Le phosphore figure sur la [liste des matières premières critiques](#), et les approvisionnements futurs et les prix du marché suscitent des inquiétudes. Selon les estimations, en Europe, les coûts environnementaux globaux de la pollution par les nutriments sont compris entre [70 et 320 milliards d'euros par an](#).

Depuis longtemps, la législation de l'UE vise à lutter contre la pollution par les nutriments dans l'eau, la pollution atmosphérique et les émissions industrielles. Toutefois, des niveaux de pollution nocifs pour la santé humaine et l'environnement subsistent, notamment en raison de lacunes dans la législation spécifique et de problèmes importants liés à la mise en œuvre de la législation. Cela peut également s'expliquer par l'absence d'une approche intégrée en matière de pollution par les nutriments qui engloberait l'air, l'eau, le sol et le climat.

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

Base juridique

L'article 191, paragraphe 1, du traité exige que la politique de l'Union contribue à la préservation et à l'amélioration de la qualité de l'environnement et de la santé humaine, tout en promouvant l'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

L'article 191, paragraphe 2, du traité énonce les principes fondamentaux de l'approche de précaution, de la prévention et de la correction à la source des atteintes à l'environnement, ainsi que le principe du pollueur-payeur.

Nécessité pratique d'une action de l'Union

Compte tenu de la nature transfrontalière de la pollution par les nutriments, une action au niveau de l'UE présente des avantages évidents par rapport à une action nationale, régionale ou locale, car elle est indispensable pour garantir le même niveau de normes de protection de la santé humaine et de l'environnement, ainsi que la sécurité juridique et des conditions de concurrence équitables dans le marché unique. L'action de l'UE aide déjà les États membres à lutter contre la pollution par les nutriments, et la mise en œuvre de la législation a apporté des améliorations considérables au cours des dernières décennies. Toutefois, sans action supplémentaire de l'UE, les progrès ne suffiront pas. Les lacunes en matière de mise en œuvre et d'application des règles doivent être comblées. En outre, le système actuel ne dispose pas d'une approche globale des cycles des nutriments. Il est nécessaire de fermer les cycles des nutriments afin d'éviter leur lessivage dans l'environnement.

B. Objectif de l'initiative et moyens de l'atteindre

Le plan d'action pour la gestion intégrée des nutriments examinera l'ensemble des cycles de l'azote et du phosphore. Il couvrira tous les milieux environnementaux (air, eau, mer et sol) et toutes les sources de pollution concernées (agriculture, industrie, villes, déchets, énergie, transports). Il recensera les lacunes politiques en vue de proposer une approche plus cohérente et intégrée de la réduction de la pollution tout au long des cycles des nutriments. L'initiative élaborera un cadre d'action nécessaire à tous les niveaux (européen, national, régional) visant à atteindre les objectifs fixés par la législation de l'UE et les engagements en matière de climat et d'environnement prévus par le pacte vert.

Le plan d'action pour la gestion intégrée des nutriments contribuera à la réalisation des objectifs de la loi européenne sur le climat et de l'objectif à l'horizon 2030 de la stratégie en faveur de la biodiversité et de la stratégie «De la ferme à la table» visant à réduire d'au moins 50 % les pertes de nutriments, ce qui impliquera de réduire d'au moins 20 % l'utilisation d'engrais. Il s'agira notamment d'examiner comment garantir une application plus durable des nutriments (en déterminant les réductions de la charge en nutriments avec les États membres, et en pratiquant une fertilisation équilibrée et une gestion durable des nutriments), lutter contre la pollution par les nutriments à la source, accroître la durabilité de l'agriculture et d'autres secteurs, et stimuler les marchés des nutriments valorisés ou recyclés.

Ce plan contribuera également à la réalisation des objectifs du plan d'action «zéro pollution» en s'attaquant de manière globale à d'autres sources industrielles et urbaines de pertes de nutriments. L'action comprendra l'examen des indicateurs et des outils de suivi visant à améliorer l'évaluation et la comparabilité, ainsi que

l'examen du partage des meilleures pratiques destinées à accroître l'efficacité. Cela contribuera à une évaluation intégrée de la pollution par les nutriments et du suivi des progrès, par exemple au moyen des rapports de surveillance et de prospective «zéro pollution».

Le plan d'action visera à concentrer les efforts des États membres sur les zones importantes de pollution par les nutriments afin de réduire efficacement la pollution et de réduire au minimum les écarts par rapport aux objectifs. Il se penchera également sur la création d'outils permettant d'améliorer l'application de la législation en matière d'environnement et de climat dans sa totalité. Il visera à maximiser les synergies avec la politique agricole commune, en utilisant au mieux la nouvelle architecture écologique. L'approche globale proposée contribuera également à la réalisation des objectifs en matière d'émissions autre que de CO₂ du secteur agricole, comme proposé dans le paquet [«Ajustement à l'objectif 55»](#).

Les mesures peuvent aller d'initiatives réglementaires, y compris l'évaluation et la révision de la législation (si nécessaire) et de complément de la législation permettant de parvenir à une approche plus globale de la pollution par les nutriments, à des initiatives non réglementaires facilitant les approches transsectorielles et tirant parti des évolutions technologiques.

Incidences probables

Le plan d'action pour la gestion intégrée des nutriments devrait avoir une incidence sur l'introduction de charges en nutriments dans des niveaux d'exploitation sûrs (c'est-à-dire des limites planétaires sûres).

La réduction des pertes de nutriments contribuera à l'amélioration de la santé publique, principalement en ayant une incidence positive sur la qualité de l'air et de l'eau. Elle aura également un effet positif non négligeable sur la restauration et la préservation des cycles de vie et des écosystèmes aquatiques et des sols. La baisse des niveaux d'acidification et d'eutrophisation des sols et des eaux bénéficiera à la fertilité des terres agricoles et à la biodiversité des zones Natura 2000. La restauration des écosystèmes aquatiques contribuera à la reconstitution des stocks halieutiques et aura une incidence positive sur les secteurs du tourisme. La réduction des pertes de nutriments est nécessaire pour parvenir à un bon état des eaux de surface et des eaux souterraines dans l'UE en vertu de la directive-cadre sur l'eau.

Le plan d'action aura une incidence directe sur la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) suivants:

- ODD 2 Faim zéro (systèmes de production alimentaire durables);
- ODD 6 Accès universel à l'eau potable à un coût abordable, et amélioration de la qualité de l'eau;
- ODD 14 Vie aquatique;
- ODD 12 Consommation et production durables; et
- ODD 13 Lutte contre le changement climatique.

Les mesures prises dans le cadre du plan d'action devraient aider les États membres et les parties prenantes dans leurs efforts visant à réduire la pollution par les nutriments et à respecter la législation de l'UE, et à adapter leurs pratiques agricoles, leurs processus de production alimentaire, leurs pratiques de gestion des déchets, le traitement des eaux usées, la protection de la qualité de l'air et le recyclage des nutriments. La lutte contre les zones importantes de pollution par les nutriments imposera aux États membres de prendre des mesures résolues, étant donné que la réduction des pertes de nutriments devra être plus importante dans ces zones.

Suivi futur

Le suivi futur des flux et des pertes de nutriments et de leurs répercussions sur la santé humaine et l'environnement s'appuiera sur les réseaux de surveillance et les indicateurs de suivi existants mis en place dans le cadre de la législation de l'UE en matière d'environnement et de climat. Ce processus devra peut-être être complété par de nouveaux indicateurs élaborés dans le cadre du plan d'action. Les résultats de ces travaux seront présentés dans le cadre des rapports réguliers de surveillance et de prospective «zéro pollution» [voir COM(2021) 400] et de rapports thématiques présentés dans le cadre de la législation existante.

C. Amélioration de la réglementation

Analyse d'impact

Le plan d'action ne nécessite pas d'analyse d'impact en soi, car il repose sur une base de connaissances importante, notamment des évaluations de la [qualité de l'air](#) et [de l'eau](#), ainsi que les résultats de la [communication consultative de l'UE sur le phosphore](#). En outre, il existe une base factuelle importante sur les flux de nutriments et la pollution dans tous les domaines, publiée par exemple par l'Agence européenne pour l'environnement, Eurostat et le Centre commun de recherche.

Le plan d'action s'appuiera également sur des études antérieures liées aux nutriments, telles que l'[évaluation](#)

[européenne des nitrates \(European Nitrogen Assessment\).](#)

Toute initiative législative ultérieure qui pourrait être envisagée dans le cadre du plan d'action fera l'objet d'une analyse d'impact spécifique.

Stratégie de consultation

Dans le cadre des travaux de préparation du plan d'action, la Commission mènera les activités de consultation suivantes:

- une consultation publique en ligne de 12 semaines, qui sera lancée au deuxième trimestre de 2022 sur la page où sont centralisées les consultations publiques de la Commission intitulée «Donnez votre avis», fondée sur un questionnaire disponible dans les 24 langues officielles de l'UE;
- des consultations sectorielles sous forme d'ateliers avec des groupes de parties prenantes spécifiques (tels que les agriculteurs, les consommateurs/le grand public, les sociétés de distribution d'eau, l'industrie, le monde universitaire, la société civile); et
- la consultation des autorités des États membres par l'intermédiaire des groupes de comitologie et d'experts correspondants de la Commission. Ces consultations s'appuieront sur les discussions menées avec les États membres, le niveau local et les parties prenantes, notamment dans le cadre de la plateforme des parties prenantes «zéro pollution» lancée par la Commission et le Comité des régions.

La Commission publiera ensuite un rapport de synthèse et un résumé du processus de consultation sur la page consacrée à la consultation.

Raisons de la consultation

La présente consultation vise à recueillir l'avis du public et des parties prenantes sur les aspects d'un plan d'action de l'UE pour la gestion intégrée des nutriments. Dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, il avait été annoncé dans la stratégie «De la ferme à la table» et la stratégie en faveur de la biodiversité que la Commission élaborerait un plan d'action pour la gestion intégrée des nutriments afin de contribuer à la réalisation des objectifs fixés dans ces stratégies à l'horizon 2030 visant à réduire d'au moins 50 % les pertes de nutriments.

Les pertes de nutriments dans l'UE dépassent aujourd'hui déjà les limites planétaires sûres. Elles ont des effets négatifs sur la santé publique, l'environnement (sol, eau et air) et plusieurs secteurs de l'économie (tels que la pêche et le tourisme).

Public cible

La Commission invite tous les citoyens et l'ensemble des parties prenantes touchées par la pollution par les nutriments et par la réglementation qui vise à résoudre le problème à faire part de leurs points de vue sur cette initiative.

Parmi les parties prenantes figurent: les États membres de l'UE et leurs autorités nationales, d'autres institutions de l'UE, à savoir le Parlement européen, le Comité des régions et le Comité économique et social européen, ainsi que les agences compétentes de l'UE, les organisations internationales, les conventions maritimes régionales, les autorités régionales et locales, y compris par l'intermédiaire des réseaux et associations concernés, les partenaires sociaux, les organisations de consommateurs de l'UE et nationales, les ONG et d'autres organisations de la société civile, les universités et les instituts de recherche travaillant sur la politique de l'UE en matière d'environnement et de climat et dans les secteurs liés aux facteurs d'impact sur la santé et l'environnement, les entreprises et les professionnels (notamment les PME) actifs dans des secteurs clés (environnement, transport, climat, agriculture, eau, santé, aquaculture et pêche, alimentation, énergie, autres industries, y compris celles responsables des émissions d'azote et de phosphore, etc.) et leurs associations sectorielles respectives, les organisations de soutien aux entreprises, telles que les grappes et les pépinières d'entreprises, les centres technologiques, en particulier dans le domaine de l'économie propre et à faibles émissions de carbone, ainsi que les institutions financières, surtout celles qui travaillent dans le domaine de la finance verte.