



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 22.9.2006
KOM(2006)231 lõplik

**KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

Mullakaitse teemastrategia

[SEK (2006)620]
[SEK (2006)1165]

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Mullakaitse teemastrateegia

(EMPs kohaldatav tekst)

1. SISSEJUHATUS

Mullaks nimetatakse tavaliselt maakoore pindmist kihti, mille moodustavad mineraalide osakesed, orgaaniline aines, vesi, õhk ja elusorganismid. See puutub kokku maakoore, õhu ja veega ning on elu- ja toitekeskkonnaks valdavale osa biosfäärist.

Kuna muld moodustub äärmiselt aeglaselt, võib seda oma olemuse poolest pidada taastumatuks loodusvaraks. Muld varustab meid toidu, biomassi ja toorainetega. See on inimtegevuse ja maastiku aluspind, see säilitab kultuuripärandit ning sel on keskne roll elupaiga ja genofondina. See säilitab, filtreerib ja muundab paljusid aineid, sealhulgas vett, toitaineid ja süsinikku. Tegelikult on see maailma suurim süsinikuvaramu (1500 gigatoni). Nimetatud funktsioonide sotsiaalmajandusliku ja keskkonnavalase tähtsuse tõttu tuleb neid kaitsta.

Muld on äärmiselt keeruline ja muutlik keskkonnakomponent. Euroopas on kindlaks tehtud üle 320 peamise mullatüübi, mis omakorda erinevad oma füüsikaliste, keemiliste ja bioloogiliste omaduste poolest. Mulla toimevõime sõltub suuresti selle struktuurist. Selle kahjustamine mõjub kahjulikult ka muudele keskkonnakomponentidele ja ökosüsteemidele.

Mulda ähvardavad mitmesugused degradatsiooniprotsessid või ohud. Nendeks on erosioon, orgaanilise ainese hävinemine, paikkondlik ja hajus saaste, pinnase katmine, tihenemine, bioloogilise mitmekesisuse vähenemine, sooldumine, üleujutused ja maalihked. Nimetatud ohtude kombinatsioon võib lõpuks põhjustada kuivade või poolkuivade alade kõrbestumise.

Arvestades mulla tähtsust ning mulla jätkuva degradatsiooni takistamise vajadust, nõuti kuuendas keskkonnavalases tegevusprogrammis¹ mullakaitse teemastrateegia (edaspidi „strateegia“) koostamist.

Esimeseks sammuks oli komisjoni 2002. aasta teatis,² mille kiitsid heaks teised Euroopa institutsioonid.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. juuli 2002. aasta otsus nr 1600/2002/EÜ, millega võetakse vastu kuues keskkonnavalane tegevusprogramm (EÜT L 242, 10.9.2002, lk 1).

² KOM(2002) 179.

2. OLUKORRA HINDAMINE

2.1. Mullastiku seisund Euroopas

Mulla degradatsioon on Euroopas tõsine probleem. Seda põhjustab või süvendab inimtegevus, nagu näiteks sobimatud põllumajandus- ja metsandustavad, tööstustegevus, turism, linnade ja tööstuse kasv ning ehitustegevus. Nimetatud tegevused avaldavad mullale negatiivset mõju, kuna need takistavad mullal täitmast selle funktsioone ning teenimast inimesi ja ökosüsteeme. See põhjustab mulla viljakuse langust, süsinikusisalduse ja bioloogilise mitmekesisuse vähenemist, mulla veekogumisvõime langust, gaasivahetuse ja toitainetsükli katkemist ning saasteainete degradatsiooni vähenemist.

Mulla degradatsioon avaldab vahetut mõju vee ja õhu kvaliteedile, bioloogilisele mitmekesisusele ja kliimamuutusele. Samuti võib see kahjustada Euroopa kodanike tervist ning toidu ja sööda kvaliteeti.

Kuigi mulla degradatsiooniprotsessid erinevad ohtude olemuse ja nende raskusastmete poolest liikmesriigiti märkimisväärselt, on mulla degradatsioon kogu ELi probleem.

- Umbes 115 miljonil hektaril ehk 12% kõigist Euroopa maa-aladest toimub vee-erosioon ning 42 miljonit hektarit mõjutab tuuleerosioon.³
- Umbes 45% Euroopa mullastikust, peamiselt Lõuna-Euroopas, kuid ka Prantsusmaal, Ühendkuningriigis ja Saksamaal, on orgaanilise ainese vähese sisaldusega.
- Potentsiaalselt saastatud alasid on Euroopa Liidu 25 liikmesriigis umbes 3,5 miljonit.⁴

Corine Land Cover'i andmebaasi⁵ kohaselt on maakasutus Euroopas märkimisväärselt muutunud ning see mõjutab ka mulda. Ajavahemikul 1990–2000 muutus vähemalt 2,8% Euroopa alade maakasutus, sealhulgas kasvasid märkimisväärselt linnaalad. Liikmesriigiti ja piirkonniti on erinevused suured: nimetatud ajavahemikul kaetud maapinna osakaal kõikus 0,3%–10% vahel.

Kättesaadavate andmete vähesuse tõttu on raske praeguste suundumuste põhjal tulevikku prognoosida. Kuid ohtlike tagajärgedega inimtegevust on aina rohkem. Kõrgemat õhutemperatuuri ja ebasoodsaid ilmastikunähtusi kaasa toov kliimamuutus suurendab nii kasvuhoonegaaside eraldumist mullast kui ka ohte, nagu näiteks erosioon, maalihked, sooldumine ja orgaanilise ainese kadu. Kõik see viitab sellele, et mulla degradatsioon Euroopas jätkub ning on võimalik, et ka kiireneb.

Palju on tõendeid selle kohta, et valdavat osa mulla degradatsiooniga seotud kuludest ei kannata maa vahetud kasutajad, vaid sageli ühiskond tervikuna ning probleemsest kohast eemal asuvad isikud (välised isikud).

³ Euroopa Keskkonnaagentuur (EEA), 1995: „Euroopa keskkond, Dobri si hinnang“, 7. peatükk, Muld – hõlmab geograafilist Euroopat.

⁴ Vaata mõju hindamise analüüs.

⁵ <http://terrestrial.eionet.eu.int/CLC2000/docs/publications/corinescreen.pdf>.

2.2. Euroopa, riiklik ja rahvusvaheline poliitiline taust

Mullakaitset käsitlevad mitmesugused ühenduse poliitikavaldkonnad, eeskätt keskkonnapoliitika (nt õhk ja vesi) ja põllumajanduspoliitika (põllumajanduslik keskkond ja nõetele vastavus). Põllumajandusel võib mulla seisundile olla positiivne mõju. Näiteks võivad sellised maakasutustavad nagu mahepõllundus ja integreeritud põllumajandus või mägipiirkondade põllumajandustavad säilitada ja suurendada orgaanilise ainese sisaldust mullas ja seoses sellega vältida ka maalihkeid. Kuigi mullakaitset käsitlevaid sätteid võib leida mitme valdkonna õigusaktides, on need siiski ette nähtud muude keskkonnakomponentide kaitsmiseks või muude eesmärkide edendamiseks ega kujuta endast sidusat mullakaitsepoliitikat. See tähendab, et isegi kui rakendada eri valdkondade praegust poliitikat täies mahus, ei hõlmaks see siiski kõiki mullastikke ja neid ähvardavaid kindlakstehtud ohte. Järelikult mulla degradatsioon jätkub.

Alates 2002. aasta teatise vastuvõtmisest on püütud tagada seda, et jäätmeid, vett, õhku, kliimamuutusi, kemikaale, üleujutust, bioloogilist mitmekesisust ja keskkonnavastutust käsitlevad hiljuti vastuvõetud keskkonnapoliitilised algatused aitaksid kaasa mullakaitse edendamisele. Eriti tuleb nimetada keskkonnavastutust käsitlevat direktiivi,⁶ millega ühtlustatakse kohaldatava vastutuse õiguslik raamistik ELis juhul, kui maa saastamine ohustab märkimisväärselt inimeste tervist. Seda ei kohaldata aga varasema saaste ega enne selle jõustumist tekitatud kahjude suhtes. Liikmesriikides on mitmeid mullakaitse käsitlemise viise. Üheksas liikmesriigis reguleeritakse mullakaitset eriomaste õigusaktidega. Kuid sageli käsitletakse neis vaid üht konkreetset ohtu, nagu näiteks mullasaastet ning need ei moodusta alati sidusat kaitseraamistikku.

Seda, et mullakaitset on hakatud tähtsustama ka rahvusvahelisel tasandil, näitab mulla kaitsmist ja säästlikku majandamist käsitleva Euroopa Nõukogu harta läbivaatamine 2003. aastal.

Nii kõik liikmesriigid kui ka ühendus on kõrbestumise tõkestamist käsitleva Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni osalised. See mõjutab mõningaid Vahemere-äärseid ja enamikku uusi leppeosalisi liikmesriike, kes on vastu võtnud piirkondlikke ja riiklikke kõrbestumise tõkestamist käsitlevaid tegevuskavu.

Alpi konventsiooni pinnasekaitseprotokolliga püütakse säilitada mulla ökoloogilisi funktsioone, takistada mulla degradatsiooni ja tagada selle ratsionaalne kasutamine asjaomasel piirkonnas.

Kyoto protokollis selgitatakse, et muld on suurim süsinikuvaramu, mida tuleb kaitsta ning võimaluse korral suurendada. Süsiniku sidumine põllumajanduslike muldade puhul mõne maakasutusviisi kaudu võib aidata leevendada kliimamuutust. Euroopa kliimamuutuste programmi kuuluva põllumajanduslike muldadega seotud neeldajatega tegeleva töörühma arvates suudab muld Kyoto protokollis esimese kohustuste perioodi⁷ jooksul siduda 1,5–1,7% ELi inimtekkelistest CO₂ heitmetest.

Bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni kohaselt vajab erilist tähelepanu mulla bioloogiline mitmekesisus. Selleks loodi rahvusvaheline algatus mullastiku mitmekesisuse säilitamiseks ja säästlikuks kasutamiseks.

⁶ Direktiiv 2004/35/EÜ (ELT L 143, 30.4.2004, lk 56).

⁷ Vaata: http://ec.europa.eu/comm/environment/climat/pdf/finalreport_agricsoils.pdf.

Mitmed riigid, sealhulgas Ameerika Ühendriigid, Jaapan, Kanada, Austraalia, Brasiilia ja mitmed arengumaad, on välja töötanud mullakaitsepoliitika, mis hõlmab õigusakte, suunisdokumente, järelevalvesüsteeme, ohupiirkondade kindlakstegemist, seiret, parandusprogramme ja saastatud ala eest vastutava isiku mitteleidmisel ka rahastamisvahendeid. Kõnealuse poliitika abil tagatakse mullakaitse tase, mis on võrreldav käesoleva strateegia raames heakskiidetud lähenemisviisiga.

3. STRATEEGIA EESMÄRK

3.1. Mulla säästliku kasutuse tagamine

Eelöeldut silmas pidades on komisjoni arvates vaja koostada põhjalik ELi mullakaitsestrateegia. Kõnealuse strateegia raames tuleks arvesse võtta kõiki mulla funktsioone, nende muutlikkust ja keerukust ning mitmesuguseid mulla degradatsiooniprotsesse, võttes samas arvesse ka sotsiaalmajanduslikke aspekte.

Strateegia üldeesmärk on kaitsta mulda ja kasutada seda säästlikult, tuginedes järgmistele põhimõtetele:

- (1) vältida mulla täiendavat degradatsiooni ja säilitada selle funktsioone siis, kui:
 - kasutatakse mulda ja selle funktsioone, tuleb võtta meetmeid, mis on seotud mulla kasutamise- ja majandamisviisidega; ja
 - muld toimib inimtegevuse või keskkonnanähtuste tagajärgede neeldajana/vastuvõtjana, tuleb võtta meetmeid keskkonnakahjustuse tekkekohas.
- (2) taastada degradeerunud mulla funktsioonid vähemalt selles ulatuses, mis on vajalik selle kavandatud kasutamiseks praegu, võttes arvesse ka mulla taastamisega seotud kulusid.

3.2. Sekkumise tase

Nende eesmärkide saavutamiseks tuleb tegutseda erinevatel tasanditel: kohalikul, riiklikul ja Euroopa tasandil. Lisaks liikmesriikide rakendatavatele meetmetele peab tegutsema ka Euroopa tasandil.⁸

- **Mulla degradatsioon mõjutab muid** ühenduse õigusaktidega hõlmatud **keskkonna valdkondi**. Mulla kaitsmata jätmise õõnestab Euroopa säästvus ja kaugemas perspektiivis kahjustab konkurentsivõimet. Muld on seotud õhu ja veega, reguleerides nende kvaliteeti. Mulla funktsioonid mõjutavad märkimisväärselt ka niisuguseid valdkondi nagu bioloogiline mitmekesisus ja merekeskkonna kaitse, rannikuvööndi majandamine ja kliimamuutuste leevendamine.
- **Siseturu toimimise moonutamine** – suurte erinevuste tõttu riiklike, eeskätt mullasaastet käsitlevate mullakaitsekavade vahel, on kohustused, mida ettevõtjad nende põhjal peavad täitma, väga erinevad ning see põhjustab püsikulude

⁸ Lisateabe saamiseks vaata mõju hinnangu analüüsi.

tasakaalustamatust. Selliste kavade puudumine ja mulla degradeerumise ulatuse mitteteadmised võib mõnel juhul takistada erainvesteeringute tegemist.

- **Piiriülene mõju** – olgugi, et muld on enamasti liikumatu, ei ole see täiel määral nii ning seepärast võib ühes liikmesriigis või piirkonnas toimival degradatsioonil olla piiriülesed tagajärjed. Mullas sisalduva orgaanilise ainese kadu ühes liikmesriigis takistab ELi Kyoto protokollis eesmärkide saavutamist. Ülesjõge asuvas riigis toimuva ulatusliku erosiooni tagajärjel tekkinud setted blokeerivad allajõge asuva riigi tammid ja kahjustavad selle infrastruktuuri. Ühe riigi saastunud alad reostavad ka sellega piirnevate riikide põhjavett. Seepärast on kahjustuste vältimiseks ja parandusmeetmete rakendamiseks äärmiselt oluline tegutseda keskkonnakahjustuse tekkekohtas, muidu võivad keskkonna kvaliteedi taastamise kulud jääda teise liikmesriigi kanda.
- **Toiduohutus** – mullas sisalduvate saasteainete sattumine toidu- ja söödakultuuridesse ning mõnedesse produktiivloomadesse mõjutab oluliselt siseturul vabalt kaubeldava sööda ja toidu ohutust, kuna suurenenud saasteainete tase neis ohustab inimeste ja loomade tervist. Euroopa tasandil saasteallika tekkekohtas mulla saastumise vältimiseks või saastumise taseme vähendamiseks võetavad meetmed on oluliseks täienduseks sööda ja toidu ohutuse tagamiseks kohaldatavatele karmidele ELi meetmetele ja kontrollimistele.
- **Rahvusvaheline mõõde** – mulla degradatsioonile pööratakse rahvusvahelistes kokkulepetes ja hartades järjest enam tähelepanu. Luues sobiva ja sidusa raamistikku, mis aitab laiendada mullaalaseid teadmisi ja paremini muldasid majandada, võib ELi oskusteavet levitades ja tehnilist abi andes ning samas riikide majanduste konkurentsivõimelisust tagades, mängida rahvusvaheliselt juhtivat rolli.

Lisaks sellele annavad Euroopa tasandil meetmed lisandväärtuse, aidates kaitsta Euroopa kodanike tervist, mida mulla degradatsioon võib kahjustada mitmel viisil, näiteks vahetu kokkupuute tõttu mullas sisalduvate saasteainetega nende allaneelamisel (lapsed mänguväljakutel) või kaudsel sissesöömisel (saastatud toidu või joogivee kaudu). Maalihked võivad põhjustada inimohvreidki.

Seepärast teeb komisjon ettepaneku luua sihipärane poliitika, et korvata seda puudujääki ja tagada mulla ulatuslik kaitse. Seda tehes on komisjon täiesti teadlik sellest, et peab võtma arvesse subsidiaarsuse põhimõtet ning tegema otsuseid ja astuma samme kõige sobivamal tasandil. Muld on kõige ilmekam näide vajaduse kohta mõelda globaalsel ja tegutseda kohalikul tasandil.

4. MEETMED JA VAHENDID

Komisjoni pakutud strateegia aluseks on neli alussammast:

- (1) raamõigusaktid, mille peamine eesmärk on mulla kaitsmine ja säästlik kasutamine;
- (2) mullakaitse integreerimine riikliku ja ühenduse poliitika väljatöötamisse ja rakendamisse;

- (3) teatavate mullakaitsevaldkondadega seotud teadmistes esinevate lünkade täitmine ühenduse toetatava teadustegevuse ja riiklike teadusprogrammidega abil;
- (4) mullakaitse vajadust käsitleva teadlikkuse tõstmine.

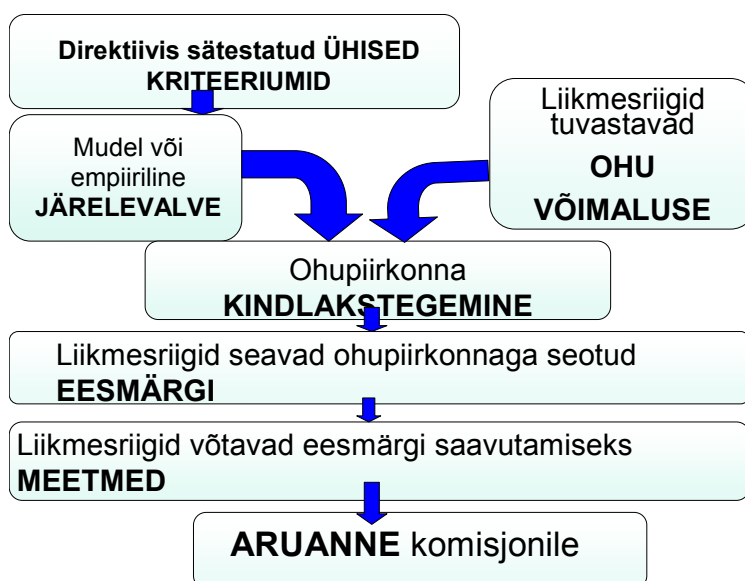
4.1. Seadusandlik algatus

Pärast mitmesuguste võimaluste kaalumist teeb komisjon ettepaneku võtta mullakaitse tervikliku lähenemisviisi tagamise parima vahendina vastu raamdirektiiv, võttes samas täielikult arvesse subsidiaarsuse põhimõtet. Liikmesriigid peavad võtma erimeetmeid, et tegeleda mulda ähvardavate ohtudega, kuid kõnealuse direktiiviga jäetakse neile piisav vabadus kõnesoleva nõude rakendamiseks. See tähendab seda, et liikmesriigid võivad otsustada ohu määratlemise, saavutatavate eesmärkide ulatuse ja meetmete valiku üle.

Selles tunnistatakse, et teatavates ohupiirkondades, mis tuleb kindlaks teha, võivad ilmned teatavad ohud, nagu erosioon, orgaanilise ainese kadu, tihenemine, sooldumine ja maalihked.⁹ Saaste ja pinnase katmise puhul on kohasem rakendada riiklikku või piirkondlikku lähenemisviisi. Ettepanekuga luuakse raamistik nende kavade vastuvõtmiseks, mis on ette nähtud ohtudega tegelemiseks nende ilmlemispaikades, lähtudes asjakohasest geograafilisest asukohast ja haldustasandist.

4.1.1. Erosioon, orgaanilise ainese kadu, sooldumine, tihenemine ja maalihked

Erosiooni, orgaanilise ainese kadu, sooldumist, tihenemist ja maalihkeid käsitletakse järgmise skeemi järgi:



Kavandatud direktiiviga nähakse ette, et liikmesriigid teevad ühesuguste kohustuslike elementide põhjal kindlaks vastavad ohupiirkonnad, seavad kõnealuste piirkondade jaoks ohtude vähendamise eesmärgid ning loovad nende saavutamiseks võetavate meetmete kavad. Ohupiirkondade tuvastamisel soovib komisjon liikmesriikidel kasutada olemasolevaid seirekavasid. Aja jooksul võidakse välja töötada ühtlustatum seiresüsteem ja meetodid,

⁹ Üleujutusi käsitletakse eraldi direktiivi ettepanekus üleujutusohu hindamise ja ohjeldamise kohta (KOM(2006) 15).

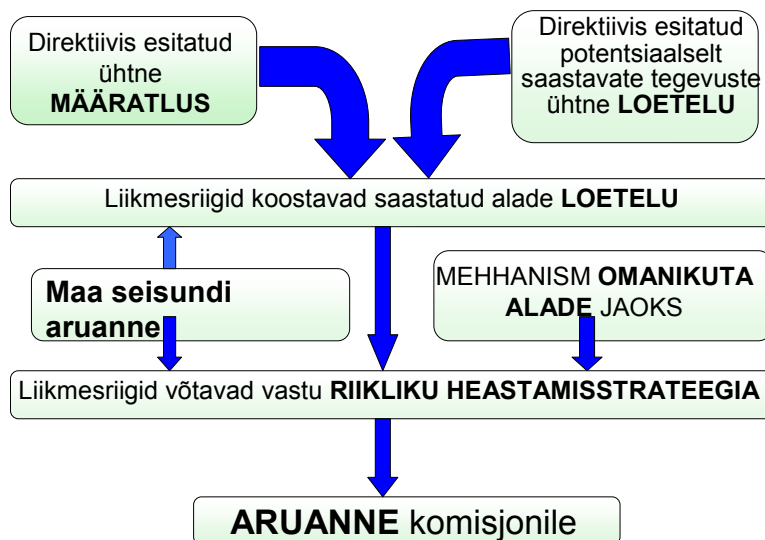
kasutades ära Euroopa Mullabüroo võrgustiku jätkuvat tööd meetodite ühtlustamisel. Ohu määratlemine ja selle vältimiseks võetavad meetmed erinevad olenevalt degradatsiooniprotsessi tõsidusest, kohalikest tingimustest ja sotsiaalmajanduslikest kaalutlustest.

Kavasid võib koostada riiklikul ja ühenduse tasandil varem rakendatud meetmete alusel, nagu ühises põllumajanduspoliitikas nõutavate mitme tingimuse samaaegse täitmise ja maaelu arengu puhul rakendatavate meetmete põhjal, nitraadidirektiivis käsitletud heade põllumajandustavade ja tegevuskavade põhjal, vesikonna veemajanduskava alusel vee raamdirektiivi jaoks võetavate tulevaste meetmete põhjal, ülejutusi käsitlevate riskijuhtimiskavade, riiklike metsakavade ja säästlike metsandustavade ning metsatulekahjude ennetamiseks rakendatavate meetmete alusel. Mulla orgaanilise ainese kao vastu võitlemist hõlmavate meetmete puhul tuleb märkida, et mitte kõikide orgaanilise ainese liikide abil ei ole võimalik kõnealuse ohuga tegeleda. Stabiilne orgaaniline aines on kompostis ja sõnnikus ning vähemal määral ka kanalisatsioonijääkides ja lügas, moodustades stabiilse fraktsiooni, mis annab panuse huumusevarule mullas, parandades nii selle omadusi.

Ühiste ohtude vältimiseks võivad liikmesriigid tegutseda koos. Eriti kasulik on see liikmesriikide puhul, kes tegelevad kõrbestumise tõkestamist käsitleva ÜRO konventsiooni alusel kõrbestumise tõkestamisega ning see aitab vältida topelttööd.

4.1.2. Saaste

Saaste ohjamine põhineb järgmisel skeemil:



Liikmesriigid peavad saastatud alade (st alade, mis kujutavad endast märkimisväärset ohtu inimese tervisele ja keskkonnale) ühtse määratluse, selle liikmesriikides kohaldamise ja potentsiaalselt saastavate tegevuste ühtse loetelu alusel kindlaks tegema oma riigi territooriumil asuvad saastatud alad ja looma riikliku parandusmeetmete strateegia. Kõnealune strateegia põhineb taastatavate aladega seotud prioriteetide arusaadaval ja läbipaistval seadmisel, mille eesmärk on mullassaste ja selle põhjustatud ohtude vähendamine ning hõlmab ka nn vaeslaps-alade taastamise rahastamise mehhanismi. Seda täiendab müüja või võimaliku ostja kohustus esitada haldusasutusele ja tehingu teisele poolele aruanne mulla seisundi kohta nendel aladel, kus on toimunud või toimumas võimalik saastav tegevus.

Direktiivis käsitletakse ka saastamise ennetamist, sisaldades nõuet piirata ohtlike ainete juhtimist mulda.

4.1.3. Pinnase katmine

Selleks et mulda kasutataks ratsionaalsemalt, peavad liikmesriigid pinnase katmise piiramiseks võtma sobivaid meetmeid ning rehabiliteerima mahajäetud tööstusalad ja leevendama pinnase katmisega kaasnevat mõjusid sellise ehitustehnoloogia kasutamisega, mis võimaldab säilitada nii paljusid mulla funktsioone kui võimalik.

4.1.4. Muud ohud

Direktiivis ei käsitleta otseselt mulla bioloogilist mitmekesisust. Muude ohtude puhul võetavad meetmed on üldiselt kasulikud ka bioloogilise mitmekesisuse kaitsmisel. See aitab saavutada eesmärki peatada bioloogilise mitmekesisuse vähenemine 2010. aastaks.

4.2. Teadustegevus

Täiendav teadustegevus on vajalik nii lünkade täitmiseks mullaalastes teadmistes kui ka poliitika aluste tugevdamiseks. Eelisvaldkondade määramisel kavatseb komisjon järgida sidusrühmadega peetud nõupidamistel saadud soovitusi. Kõnealused eelisvaldkonnad on:

- mulla funktsioonide aluseks olevad protsessid (nt mulla roll kogu maailma CO₂-arvestuses ja bioloogilise mitmekesisuse kaitsmisel);
- mullas toimuvate protsesside muutumine ajas ja ruumis;
- mulla ökoloogilised, majanduslikud ja sotsiaalsed ohutegurid;
- tegurid, mis mõjutavad mulla öko-teenuseid; ja
- mulla kaitsmise ja taastamise toimingud ning meetodid.

Seitsmenda raamprogrammi (2007–2013) kohta tehtud ettepanek hõlmab mulla funktsioonide teaduslikku uurimist kui selle eelisvaldkondade „Keskkond” ning „Toit, põllumajandus ja biotehnoloogia” osa.

4.2.1. Bioloogiline mitmekesisus

Mulla bioloogilise mitmekesisuse kohta ei teata kuigi palju. Seda käsitletakse ka seitsmendas raamprogrammis, et paremini mõista bioloogilise mitmekesisuse keskkonnateenuse funktsiooni. Seda teadmiste omandamise protsessi toetavad ka bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni ja tegevuskavaga „Forest Focus“ seotud algatused.

4.3. Integratsioon

Ühenduse poliitikavaldkondadel, muu hulgas põllumajandusel, piirkondlikul arengul ning transpordi- ja teaduspoliitikal, on mullale märkimisväärne mõju. Seepärast tuleb käesoleva strateegia eesmärkide saavutamiseks mullakaitset muudesse poliitikavaldkondadesse rohkem integreerida.

Komisjon kavandab 6. jaos kirjeldatud meetmete võtmist.

4.4. Teadlikkuse tõstmine

Inimesed ei ole eriti teadlikud mullakaitse tähtsusest. Selleks et täiendada teadmisi, vahetada teavet ja jagada häid tavasid, on vaja võtta meetmeid, mis selle lünga täidaksid. Komisjon soosib järgmisi algatusi:

- Euroopa mullaatlase laiaulatuslik levitamine ja mullapoliitikat käsitleva teabe saamiseks vabalt juurdepääsetava veebilehekülje <http://eusoils.jrc.it> haldamine,
- Euroopa mullauuringu suvekooli jätkamine, et koolitada noori teadlasi,
- selliste algatuste nagu Maa pärandi ja geoloogilise mitmekesisuse Euroopa manifesti toetamine,
- mulda hõlmavate teadmiste ja mullakaitse aspektide integreerimine ühenduse rahastatavatesse teabe- ja koolitusüritustesse,
- vajaduse korral mulla majandamise auhindamine,
- kõrbestumise tõkestamist käsitleva ÜRO konventsiooni raames tehtud algatused, eeskätt 2006. aastal, mis on rahvusvaheline kõrbete ja kõrbestumise aasta.

5. EELDATAV MÕJU JA TULEMUSED

Käesoleva strateegia kohta on teostatud mõju hindamine ja selles küsimuses on konsulteeritud sidusrühmadega. Analüüsitud on ka mitmeid võimalusi ja nendega seotud meetmeid, sealhulgas mittedividuvalid meetmeid, paindlikku mittekoostavat ELi õigusraamistikku ja mulda ähvardavaid ohte käsitlevaid seadusi, kus on seatud eesmärgid ja vahendid ELi tasandil.

Sidusrühmade soovitusel, praegune mullakaitse olukord ELis, sealhulgas mõnes liikmesriigis rakendatav poliitika ja võetavad meetmed, millele lisandub mulla degradatsiooniga seotud kogumaksumus ühiskonna jaoks, on veennud komisjoni selles, et mullakaitse reguleerimiseks peaks kõige asjakohasem olema paindlik raamdirektiiv.

Komisjoni suuniste kohaselt ja olemasolevate andmete põhjal teostatud mõju hindamine näitab, et mulla degradatsioonile võib aastas kuluda kuni 38 miljardit eurot.

Kavandatud direktiiviga otseselt, peamiselt riskipiirkondade kindlakstegemiseks ja saastatud alade seirekohustuste täitmiseks ettenähtud kulud on esimese viie aasta jooksul ELi 25 riigil hinnangute järgi kuni 290 miljonit eurot aastas ning järgmise 20 aasta jooksul kuni 240 miljonit eurot. Pärast seda vähenevad kõnealused kulud vähem kui 2 miljoni euroni aastas ning need kannavad peamiselt liikmesriikide haldusasutused.

Neist kohustustest saadavaks kasuks on põhjalikumad teadmised mulda ähvardavate ohtude ulatuse ja asukoha kohta, mis võimaldavad võtta paremini suunatud ja tõhusamaid meetmeid. Seda kasu ei ole võimalik mõõta, kuna selle suurus oleneb täiustatud teadmiste tegelikust kasutamisest.

Direktiivi kohaselt võivad liikmesriigid ise määrata oma eesmärkide ulatuse ning valida tegevuskavade ja parandamisstrateegiate alusel meetmed, mida nad peavad kõige kohasemaks

ja tulusamaks. Seepärast sõltuvad kulud ja kasu nende eesmärkide ulatusest ning erinevad liikmesriigiti niivõrd, kui võrdnad kasutavad ära olemasolevate õigusaktidega mullakaitseks kehtestatud võimalusi, nagu näiteks ühise põllumajanduspoliitika nõudeid.

Eesmärkide erinevast ulatusest lähtuvalt võib kavandada erinevaid meetmeid. Kõikide stsenaariumide puhul hakatakse lisakulude kandmist kohaldama alles 2015. aasta paiku ning olenevalt liikmesriigi lõppotsusest võivad seda teha kas maa kasutajad ja saastajad ja/või riiklikud haldusasutused. Sellest saavad peamiselt kasu ühiskond tervikuna ja mitmed ettevõtted.

Keskmise ja suurema ulatusega konkreetsete stsenaariumide puhul on liikmesriikide võetavate võimalike meetmete sotsiaalset, majanduslikku ja keskkonnamõju analüüsitud mõju hindamise lisas.

Võimalike lisakulude määramisel, eriti kavandatava stsenaariumi puhul, tuleb meele pidada, et prognoositud tulu ületab selgelt kulud, võttes arvesse eelkõige seda, et hõlmatud ei ole paljud muud mullateenustest tulenevad keskkondlikud tulud, nimelt bioloogilise mitmekesisuse säilitamisest ning toitumis- ja gaasiringluse tagamisest tulenevad tulud.

Lisaks sellele on direktiiv esimene mullakaitse strateegia ELi tasandil, mille eesmärk on kaitsta ELi tähtsat ja taastumatut loodusvara, mulda, mis moodustab kokku umbes 400 miljoni hektari suuruse ala.

6. JÄRGMISED SAMMUD

Selleks et tagada eespool nimetatud meetmete elluviimist, teeb komisjon järgmist:

- kutsub üles teostama teadusprojekte, et toetada käesoleva strateegia eesmärkidega kooskõlas oleva poliitika väljatöötamist ning kasutada alates 2006. aastast mulla bioloogilise mitmekesisuse kohta saadud uusi teadmisi otsuste tegemisel;
- vaatab 2007. aastal läbi reoveesetete direktiivi, nagu on nimetatud ka jäätmetekke vältimise ja jäätmete ringlussevõtu temaatilises strateegias,¹⁰ et tagada suurim kasu, mida on võimalik saada toitainete taasilmumisest mulda, piirates veelgi ohtlike ainete sattumist mulda;
- vaatab 2007. aastal läbi saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiivi,¹¹ et tõhustada selle mullakaitset ja saastamise ennetamist käsitlevaid aspekte, uurides eeskätt saasteohu vältimist hõlmava põhilise kohustuse ühtlustamise võimalust, et muuta saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli käitistega hõlmatud alade seisund rahuldavaks ning kontrollida nende alade mulda perioodiliselt;
- kontrollib seda, kas aastate 2007–2013 kohta koostatud maaelu arengukavades võetakse mulla kaitsmise vajadust piisavalt arvesse ja seepärast;

¹⁰ KOM(2005) 666.

¹¹ Direktiiv 96/61/EÜ (EÜT L 257, 10.10.1996, lk 26).

- kontrollib määruse 1782/2003 IV lisa ja artikli 5 kohaselt liikmesriikide määratletud heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuete kaudu mullakaitse teatud panust;
- kavandab meetmete rakendamist parimate tavade väljatöötamiseks 2007. aastal, et leevendada pinnase katmise tagajärjel mulla funktsioonidele avalduvat negatiivset mõju;
- valmistab koos liikmesriikidega ette raamdirektiivi ühtse rakendamise strateegia ja muud strateegia alussambad, säilitades avatud dialoogi ekspertidega, kes osalesid nõupidamistel sidusrühmadega. See võimaldab algatada meetmeid, mis aitaksid liikmesriikidel kindlaks teha ja välja töötada kõige tulusamad meetmed käesoleva strateegia eesmärkide saavutamiseks. See võimaldab ka paremat liikmesriikidevahelist koostööd mullakaitse võrreldava lähenemise saavutamisel;
- töötab välja mullakaitse ja kliimamuutuse vahelise seose toeka käsitluse, pidades silmas teadustegevust, majandust ja maaelu arengut nii, et kõnealuste valdkondade poliitika vahel oleks vastastikune toetus;
- hindab 2009. aastal võimalikku koostoimet mulla kaitsmise ja selle säästliku kasutamisega seotud meetmete ning vee raamdirektiivi alusel vesikonna veemajanduskavadesse lisatud meetmete vahel;
- hindab võimalikku koostoimet mulla kaitsmise ja selle säästliku kasutamisega seotud meetmete ning rannikuäärsete vete kaitsemeetmete, sealhulgas merekeskkonna kaitse ja säilitamise temaatilise strateegiaga hõlmatud meetmete vahel;¹²
- tagab mullakaitseaspektide integreerimist tootepoliitikasse, et vältida mulla saastamist;
- tagab, et käesoleva strateegia meetmed ja kõrbestumise tõkestamist käsitleva ÜRO konventsiooni, bioloogilist mitmekesisust käsitleva ÜRO konventsiooni, Kyoto protokoll ja Alpi konventsiooni algatused on omavahel kooskõlas ning toetavad ja täiendavad üksteist.

Käesolev strateegia hõlmab meetmeid, mida peetakse ELi tasandil praeguses etapis asjakohasteks. Käesoleva strateegia eesmärkide saavutamist hinnatakse vajaduse korral kuuenda keskkonnaalase tegevuskava läbivaatamise käigus.

¹² KOM(2005) 504.