



Bryssel 23.11.2017
COM(2017) 773 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA
ALUEIDEN KOMITEALLE**

**Lisävoimaa EU:n katastrofinhallintaan: rescEU
Solidaarisuutta ja vastuuta**

1. JOHDANTO

Eurooppa joutuu yhä useammin kohtaamaan voimakkaiden ja ennalta-arvaamattomien äärimmäisten sääilmiöiden ja maanjäristysten seuraukset, kuolemantapaukset sekä omaisuuden ja kulttuuriperinnön tuhoutumisen. Tällä on ollut traaginen hinta ihmisten elämän ja toimeentulon kannalta. Euroopan kansakunnat päättivät rakentaa Euroopan unionin edistämään yhteistä hyvää, jotta vastoinkäymiset voidaan kohdata yhdessä. Yhtenäisyyden ja solidaarisuuden kautta kaikista unionin jäsenistä tulee vahvempia. Jäseniään suojelevalla Euroopalla on oltava käytettävissään keinot reagoida määrätietoisesti.

Ilmastonmuutos lisää äärimmäisten sääilmiöiden vaikutusta Euroopassa ja koko maailmassa.¹ Keskeisten kehityssuuntausten mukaan ilmastonmuutos lisää metsäpalojen voimaa ja pidentää metsäpalokautta eteläisessä Euroopassa, aiheuttaa paloherkkien alueiden leviämisen pohjoiseen ja lisää myrskyjä ja tulvariskiä.² EU:n jäsenvaltioille on äärimmäisten sää- ja ilmasto-olojen vuoksi aiheutunut ihmishenkien menetyksen lisäksi yli 360 miljardin euron tappiot.³ Samaan aikaan esimerkiksi metsäpalot myös pahentavat ilmastonmuutosta, kun kasvihuonekaasupäästöt lisääntyvät.⁴

Vuotta 2017 ovat leimanneet monenlaiset katastrofit. Euroopassa on kuollut yhteensä yli 200 henkeä luonnononnettomuuksien seurauksena.⁵ Trooppiset hirmumyrskyt koettelivat hiljattain EU:n syrjäisimpiä alueita ja Euroopan merentakaisia alueita Karibialla. Hurrikaani Ophelia aiheutti äkillisiä tulvia Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ja sen vaikutukset tuntuivat suuressa osassa Luoteis-Eurooppaa. Keski-Eurooppa kärsi kesällä voimakkaasta lämpöaallost ja sitä seuranneista tappavista myrskyistä.

Ennen kaikkea vuonna 2017 Euroopassa riehuivat katastrofaaliset metsäpalot. Yli miljoona hehtaaria – miltei kolme kertaa EU:n viiden vuoden keskiarvo – metsää tuhoutui, puolet siitä yksin Portugalissa. Alue on neljä kertaa Luxemburgin koko pinta-ala tai yli kymmenen kertaa Berliinin pinta-ala. Useita ihmishenkiä menetettiin. Pelkästään Portugalissa kuoli kesä- ja lokakuun välillä yli 100 ihmistä. Palot tuhosivat merkittävästi omaisuutta, ja niillä oli suuri vaikutus talouteen, esimerkiksi verkkoinfrastruktuuriin, kauppa- ja teollisuusyrityksiin sekä maa- ja metsätalouteen. Yksin Portugalissa kesä- ja syyskuun välisen ajan metsäpalojen aiheuttaman suoran taloudellisen vahingon arvioidaan olevan lähes 600 miljoonaa euroa eli 0,34 prosenttia suhteessa bruttokansantuloon. Metsäpalot alkavat olla todellisuutta myös uusissa kohteissa: vuonna 2017 niitä oli osissa Irlantia ja Grönlantia.

Kahden viime vuoden aikana myös maanjäristykset ovat aiheuttaneet vakavia tuhoja. Keski-Italiaan iski elokuussa 2016 suuri maanjäristys, jota seurasi kolme muuta järistystä seuraavien kuukausien aikana. Niissä raportoitiin menehtyneen 290 henkeä. Umbrian, Lazion ja Marchen alueiden kaupungit kärsivät vahinkoa, kulttuuriperintöä menetettiin, ja vaikutus taloudelliseen toimintaan oli merkittävä.

¹ Hallitustenvälinen ilmastopaneeli (IPCC), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. A osa: *Global and Sectoral Aspects*. Työryhmä II:n osuus IPCC:n viidenteen arviointiraporttiin, 2014.

² Euroopan ympäristökeskuksen raportti nro 1/2017, 25.1.2017 (*Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016*).

³ Ennusteiden mukaan vuosina 2071–2100 pelkästään EU:n alueella äärimmäisistä sääilmiöistä aiheutuu välittömästi 152 000 kuolemaa vuodessa (eli 50 kertaa nykyinen määrä), jos kansalaisten suojelemiseksi ei toteuteta toimia. Pahiten kärsivät todennäköisesti Etelä-Euroopan asukkaat. Ks. Forzieri ym., *Increasing risk over time of weather-related hazards to the European population*, 2017.

⁴ IPCC:n raportti, 2014: *Mitigation of Climate Change*.

⁵ EM-DAT, 2017.

Aiemmin kesällä Kreikan Kos-saarella ja sen lähellä Turkissa koettiin maanjäristys, joka aiheutti useita kuolonuhreja, satoja vammoja ja valtavan häiriön vahvasti matkailusta riippuvaiseen talouteen.

Näiden ympäristökatastrofien lisäksi Eurooppaa ovat koetelleet paljon uhreja vaatineet terrori-iskut, jotka ovat aiheuttaneet esimerkiksi suuria määriä välitöntä hoitoa vaativia vaikeita palovammoja. Lisäksi ebola- ja zikavirukset ovat muistuttaneet epidemioiden ja terveysuhkien riskistä.

Eurooppa ei ole yksin. Tilanne on pahentunut samansuuntaisesti koko maailmassa. Yhdysvaltain Kaliforniassa raivonneet metsäpalot tuhosivat tänä vuonna yli 200 000 hehtaaria, yli kaksi kertaa kansallisen viiden vuoden keskiarvon.⁶ Brasiliassa vuosi 2017 saattaa olla historian pahin metsäpalojen suhteen.⁷ Chilessä paloi yli puoli miljoonaa hehtaaria metsää heinäkuun 2016 ja helmikuun 2017 välisenä aikana. EU antoi aktiivista apua sammutustöihin.⁸ Vuonna 2017 Afrikassa ja Aasiassa koettiin myös tuhoisia tulvia ja koko maailmassa esiintyi maanjäristyksiä. Syyskuun järistyksissä Meksikossa yli 270 ihmistä menetti henkensä, kymmenittäin taloja romahti ja satoja historiallisia rakennuksia vahingoittui. Irakin ja Iranin raja-alueella 12. marraskuuta koetussa maanjäristyksessä kuoli vähintään 420 ja loukkaantui yli 7 000 ihmistä. Lisäksi tuhannet kodit vaurioituivat, kulttuuriperintöä menetettiin ja vesi- ja energiahuollon peruspalvelut vaarantuivat vakavasti. Myös Chilessä ja Turkissa on tänä vuonna ollut maanjäristyksiä.

Uudet haasteet edellyttävät uusia toimintatapoja. Tässä tiedonannossa esitetään, miten EU voi vastata keskeiseen haasteeseensa ja suojella kansalaisia paremmin näiltä katastrofeilta. Siinä selostetaan, miten EU:n mittakaavaa voidaan hyödyntää aiempaa kunnianhimoisemmalla ja kattavammalla lähestymistavalla entistä tehokkaampaan ja tuloksellisempaan avustustoimintaan. Samalla on varmistettava, että jäsenvaltiot käyttävät kaikkia käytettävissään olevia välineitä katastrofien ennaltaehkäisyyn ja niihin varautumiseen sekä avustustoimiin.

2. EU:N AVUSTUSTOIMET TÄHÄN MENNESSÄ

Unionin pelastuspalvelumekanismi⁹ on jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden käytössä. Se voidaan aktivoida katastrofin sattuessa, kun kansalliset resurssit eivät riitä. Mekanismi toimii vapaaehtoiselta pohjalta. Jäsenvaltio tai kolmas maa esittää avunpyynnön Euroopan komission ylläpitämän EU:n hätäavun koordinoitikeskuksen kautta, ja muut jäsenvaltiot päättävät, tarjoavatko ne apuaan. Ennakoitavuuden aikaansaamiseksi on perustettu vapaaehtoinen reservi. Jäsenvaltiot tarjoavat voimavaroja, joita komissio voi pyytää, mutta jäsenvaltioiden ei ole pakko tarjota apua. Usein jäsenvaltiot eivät ole sitä kyenneetkään tarjoamaan, erityisesti tilanteessa, jossa sama katastrofi iskee moneen jäsenvaltioon samanaikaisesti.

Viime vuosina ilmastonmuutos ja muut ilmiöt ovat koetelleet jäsenvaltioiden kykyä auttaa toisiaan, sillä niiden omat resurssit ovat usein saavuttaneet rajansa.

Samaan aikaan jäsenvaltioiden kannustimet tarjota apua unionin pelastuspalvelumekanismiin kautta ovat olleet hyvin vähäiset, sillä EU:n talousarviosta rahoitetaan ainoastaan osa kuljetuskustannuksista. Useimmissa tapauksissa siirtyminen paikasta A paikkaan B ei kuitenkaan ole kallein osuus, vaan

⁶ Tilastot ajalta 1. tammikuuta – 22. lokakuuta 2017. Ks. Kalifornian osavaltion CAL FIRE -palvelu.

⁷ Brasilian kansallinen avaruustutkimusinstituutti.

⁸ Ks. EU:n hätäavun koordinoitikeskuksen portaali (ERCC Portal), *Chile – Forest fires EU support, 02 February 2017*.

⁹ Päätös 1313/2013/EU. Tämä tiedonanto annetaan päätöksen 34 artiklan nojalla.

käyttökustannukset ovat paljon kuljetuskustannuksia suuremmat. Esimerkiksi suuren kenttäsairaalan siirtokustannukset ovat vain murto-osa sen käyttökustannuksista, jotka ovat noin 6 miljoonaa euroa kuukaudessa. Myös lentokoneen lentäminen Ranskasta Portugaliin on halpaa verrattuna kustannuksiin, joita syntyy sen käyttämisestä siellä usean päivän ajan. Näiden voimavarojen käytön kustannuksia ei rahoiteta EU:n talousarviosta.

Tämän seurauksena unionin pelastuspalvelumekanismi ei aina saa aikaan odotettuja tuloksia. Esimerkiksi tänä vuonna esitettiin metsäpalojen johdosta 17 pyyntöä, mutta vain 10 tapauksessa apua voitiin todella antaa. Toisinaan avustustoimet olivat liian hitaita. Tilanteeseen vaikutti voimakkaasti myös sammutustöissä käytettävien lentokoneiden ja alusten rajallinen saatavuus monissa jäsenvaltioissa joko lukumäärän tai toiminta-ajan osalta. Sammutustöissä käytettävien lentokoneiden vähyyttä pahentaa myös se, että niiden erityisluonteen ja suurten tuotantokustannusten vuoksi niitä ei ole markkinoilla helposti saatavilla. Nämä olosuhteet heikensivät merkittävästi Euroopan koordinoitua avustustoimia varten ennakoon luvattujen resurssien tehokkuutta ja osoittivat, ettei EU:n tasolla ole tarpeeksi keinoja käytössä. Tilanteessa kävi myös selväksi, että nykyiset kannustimet eivät ole riittäviä vahvan EU:n pelastuspalvelun aikaansaamiseksi eikä niiden avulla saavuteta valmiutta antaa katastrofiapua muissa jäsenvaltioissa. Tänä vuonna koettujen suurten luonnononnettomuuksien myötä on siis ilmennyt, että olemme nyt saavuttaneet unionin pelastuspalvelumekanismen rajat, jos sen rakenne ja toiminta pysyy ennallaan.

Samaan aikaan on selvää, että katastrofien mahdollista vaikutusta voidaan lieventää tehokkaalla ennaltaehkäisyllä. Keski-Euroopan vuoden 2013 tulvien taloudelliset vaikutukset olivat merkittävästi pienemmät kuin vuoden 2002 vastaavien tulvien, mikä selittyy osittain vuoden 2002 jälkeen käyttöön otetuilla tehokkailla tulvatorjunta- ja riskinehkäisytöillä.¹⁰

Seuraavassa esitetään tähän mennessä saatujen kokemusten tärkeintä antia.

1. Vuoden 2017 kaltaisia yhtäaikaisia ja toistuvia äärimmäisiä sääilmiöitä varten tarvitaan lisää voimavaroja. Niitä on käytettävä mahdollisimman tehokkaasti.
2. Toimivalla solidaarisuusmekanismilla on oltava riittävän vahva kannustinrakenne, joka edistää avustusvoimavarojen jakamista yli rajojen.
3. Tehokkaan katastrofeihin varautumisen ja avustustoimien perustana on asianmukainen riskianalyysi ja kohdennetut lyhyen ja pitkän aikavälin ennaltaehkäisytöimet, joihin sisältyy tehokas seuranta.
4. Kaikkia käytettävissä olevia EU:n välineitä, esimerkiksi Euroopan rakenne- ja investointirahastoja (ERI-rahastot) on käytettävä täysimääräisesti hyväksi katastrofien ennaltaehkäisyssä ja hallinnassa, ja niiden keskinäistä synergiaa on hyödynnettävä mahdollisimman pitkälti.

EU:n katastrofinhallinnan lujittaminen merkitsee myös jäsenvaltioiden katastrofinehkäisytöimien sekä niitä tukevien EU:n toimenpiteiden kriittistä tarkastelua. Unionissa ja sen jäsenvaltioissa tarvitaan pikaisesti täysin yhdenmukainen lähestymistapa katastrofien ennaltaehkäisyyn, niihin varautumiseen ja

¹⁰ Ks. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-907_en.htm

avustustoimiin. Investoimalla ennaltaehkäisyyn voidaan pelastaa ihmishenkiä ja suojella toimeentulon lähteitä. Sen vuoksi olisi puututtava tehokkaasti katastrofiriskeihin.

3. SUOJELEVA EUROOPPA – RESCEU

Koko unionin on kyettävä ennakoimaan jatkuvasti muuttuvat ja uudet riskit, olivatpa ne luonnon tai ihmisen aiheuttamia. Tämän vuoksi aiempaa vahvempi ja kattavampi EU:n katastrofinhallintakyky on ennakkoedellytys sille, että ihmisiä, yhteisöjä, taloudellisia etuja ja ympäristöä voidaan suojella paremmin. EU:n on parannettava kaikkien toimintalinjojensa ja välineidensä osuutta, jotta voidaan kehittää voimavaroja katastrofien ennaltaehkäisyyn, niihin varautumiseen, avustustoimiin niiden yhteydessä sekä niistä toipumiseen. Näin rakennettaisiin Euroopan solidaarisuutta ja vastuullisuutta kaikilla tasoilla.

Ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi muutetaan nykyistä pelastuspalvelulainsäädäntöä siten, että Eurooppa voi ottaa harppauksen eteenpäin tavoitteessaan tehostaa luonnon ja ihmisen aiheuttamien katastrofien ennaltaehkäisyä ja niihin varautumista sekä avustustoimia niin unionissa kuin sen ulkopuolellakin.

Muutoksilla on tarkoitus

- a) parantaa EU:n ja jäsenvaltioiden yhteisiä mahdollisuuksia antaa katastrofiapua ja korjata toistuvia ja uusia resurssipuutteita ottamalla käyttöön kaksitahoinen avustusvalmiusjärjestelmä, johon kuuluu erityinen avustusvalmiusreservi 'rescEU', jossa EU:lla on määräys- ja valvontavalta, sekä jäsenvaltioiden aiempaa tehokkaampi ja dynaamisempi panos Euroopan pelastuspalvelureservin kautta,
- b) korostaa keskittymistä ennaltaehkäisevään toimintaan osana katastrofiriskin hallintasykliä sekä lisätä johdonmukaisuutta muiden, esimerkiksi ilmastonmuutokseen sopeutumista, katastrofien ehkäisyä ja katastrofiapua koskevien EU:n toimintapolitiikkojen kanssa,
- c) varmistaa, että hätäoperaatioita tukevat unionin pelastuspalvelumekanismin hallinnolliset menettelyt ovat joustavia ja tehokkaita.

3.1. Katastrofiavun lisääminen EU:ssa

EU:n yhteinen lähestymistapa merkitsee, että voimavaroja voi olla enemmän valmiina käyttöönottoon koska tahansa. Tämän vuoksi ehdotuksessa on kaksi toimintalinjaa, joilla täytetään resurssipuutteita, jotta unioni voi vahvistaa katastrofiapua yhdessä.

Ensinnäkin Euroopan komissio perustaa kiireellisesti erityisen voimavarojen reservin, jotta EU:lle saadaan järkevä ja yhtenäinen katastrofiapujärjestelmä ja korjataan unionin nykyisen pelastuspalvelumekanismin vapaaehtoisen järjestelmän puutteet. Reservin nimi on **rescEU**. Siihen kuuluu voimavaroja niihin katastrofeihin puuttumiseksi, jotka ovat viime vuosien aikana vaikuttaneet eniten Euroopan sosiaaliseen rakenteeseen. Näitä voimavaroja ovat metsäpalojen sammutuksessa käytettävät lentokoneet, suurtehopumppausyksiköt, taajama-alueiden etsintä- ja pelastusyksiköt ja kansanterveydellisiin vaaroihin liittyvät voimavarat, esimerkiksi kenttäsairaalat ja hätälääkintäryhmät.

Jos esiin tulee uusi todellinen voimavarojen puute, komissio osoittaa delegoidulla säädöksellä lisäresursseja, jotka voidaan liittää rescEU:hun.

Euroopan pelastuspalvelu täydentää olemassa olevia kansallisia avustusvalmiuksia, joilla jo nyt osallistutaan Euroopan koordinoituihin toimiin.

RescEU koostuisi voimavaroista, jotka on vuokrattu tai liisattu EU:n järjestelyjen kautta tai hankittu kokonaan EU-rahoituksella. Kaikki tällaiset kustannukset katettaisiin täysimääräisesti EU-rahoituksella, ja komissio vastaisi niiden operatiivisesta valvonnasta ja päättäisi niiden käyttöönotosta. Operaatioiden aikana pyynnön esittänyt valtio huolehtisi siitä, että toiminta, jossa on mukana rescEU:n resursseja ja ryhmiä, toteutetaan operatiivisesta käyttöönotosta komission kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti.

Toiseksi ehdotetaan, että unionin pelastuspalvelumekanismin nykyistä kannustinrakennetta lujitetaan ja yksinkertaistetaan. EU:n olisi tarjottava aiempaa enemmän osarahoitusta mukauttamisesta, korjaamisesta ja käytöstä aiheutuviin kustannuksiin, myös kuljetusten osarahoitukseen (75 prosenttia) sekä jäsenvaltioiden ennakoon sitomien avustusvalmiuksien kustannuksiin Euroopan pelastuspalvelureservin eli niiden voimavarojen osalta, jotka tiedetään varmasti saatavan EU:n kriisinhallinnan käyttöön koska tahansa. Koska näille voimavaroille annettaisiin aiempaa enemmän EU:n taloudellista tukea, ne olisivat komission pyynnöstä käytettävissä unionin pelastuspalvelumekanismin aktivoinnin jälkeen, paitsi jos jäsenvaltio on poikkeuksellisessa tilanteessa, joka vaikuttaa merkittävästi kansallisten tehtävien suorittamiseen. Tilanne muuttuisi siis merkittävästi nykyisestä.

Sen sijaan unionin pelastuspalvelumekanismin kautta ei enää pitäisi osarahoittaa sellaisten voimavarojen käyttöä, jotka annetaan tapauskohtaisesti ilman, että niiden todellista saatavuutta katastrofihetkellä voidaan mitenkään ennustaa.

Suojelevan Euroopan on myös voitava reagoida nopeasti katastrofeihin ilman pitkällisiä byrokraattisia menettelyjä. RescEU ratkaisee tämän ongelman tarjoamalla vahvan ja uskottavan välittömän avustusvalmiuden, jota voidaan käyttää valtioiden pyynnöstä, kun nämä eivät selviydy katastrofista yksin eivätkä saa riittävää ulkoista apua. RescEU on käytettävissä, kun kansalliset valmiudet eivät riitä tai ne ovat äärirajoilla. Se ei kuitenkaan korvaa kansallisia, alueellisia tai paikallisia toimia. Kaikkien hallintotasojen on lisättävä varautumista muuttuvassa riskiympäristössä.

Ehdotukseen sisältyy myös säännöksiä, joilla varmistetaan, että käytettäessä EU:n varoja unionin pelastuspalvelumekanismiin kautta unionin näkyvyys on riittävä.

Tämän vuoksi Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismin perustana olisi kaksi toisiaan täydentävää pilaria: Euroopan pelastuspalvelureservi, jossa jäsenvaltiot jakavat voimavarojaan uskottavasti, ja rescEU viimeisenä keinona, joka voidaan mobilisoida välittömästi. Tuloksena syntyvä järjestelmä on yksinkertaisempi, liiallinen byrokratia vähenee merkittävästi ja ennen kaikkea avustustoimet ovat nopeampia ja tarkoituksenmukaisempia. Tällainen pelastuspalvelumekanismi toimisi ylimääräisenä varoventtiilinä kansalaisten suojelemiseksi katastrofin iskiessä.

3.2. Vahva ennaltaehkäisy ja varautuminen pelastuspalvelun kautta

Unionin pelastuspalvelureservin lujittamisen myötä katastrofien ennaltaehkäisy ja riskien vähentäminen korostuvat katastrofiriskin hallinnassa. Ennaltaehkäisytoimia tarvitaan vähentämään

vaarojen vaikutusta ja lisäämään yhteiskunnan toimintavahvuutta seuraavan katastrofin varalta. Samalla myös avustustoimien tarve vähenee. Katastrofien tehokkaan ennaltaehkäisyn keskeisiä tekijöitä on EU:n infrastruktuurin, ekosysteemin ja yhteiskunnan kestäkyvyn lisääminen.

Jäsenvaltioiden kattavat investoinnit ennaltaehkäisyn ja varautumisen valvontaan ovat keskeisen tärkeitä rescEU:n kannalta. Katastrofien tehokkaan hallinnan perusta on ennaltaehkäisy, joka on kytkettävä tiukasti varautumis- ja avustustoimintaan ja sisällytettävä strategisemmin unionin lujitetun pelastuspalvelumekanismin toimiin. Uudessa säädösehdotuksessa on tätä varten säännös, jonka mukaan komissio voi pyytää ennaltaehkäisy- ja varautumissuunnitelmia ja valvoa niiden toteuttamista ja raportoida siitä.

Ehdotuksella myös lisätään tukea katastrofien ennaltaehkäisyyn suunnattuihin toimiin ja korostetaan ilmastonmuutokseen sopeutumiseen, ennakkovalvontajärjestelmiin, katastrofeihin varautumiseen (esim. koulutuksen ja harjoitusten kautta) ja tietämyksen hallintaan liittyvien aloitteiden merkitystä. Tällaisia ovat esimerkiksi katastrofiriskien hallinnan asiantuntijakeskuksen hankkeet¹¹, parhaiden käytäntöjen vaihto, teknologian siirto ja sen varmistaminen, ettei erilaisten standardien ja ohjeiden käyttö haittaa tehokasta toimintaa. Ehdotuksen mukaan voidaan myös käyttää erityisiä kuulemismenettelyjä. Niiden avulla komissio voi saattaa jäsenvaltioita, joilla on erityisiä yhteisiä etuja, pohtimaan yhdessä yksityiskohtaisesti, miten esimerkiksi metsäpalojen kaltaisiin ongelmiin pitää puuttua.

Ehdotuksen ansiosta voidaan myös kehittää erityinen EU:n pelastuspalvelun osaamisverkosto, jonka puitteissa voidaan tehdä yhteistyötä esimerkiksi katastrofiriskien hallinnan asiantuntijakeskuksen kanssa. Näin vahvistetaan unionin pelastuspalvelumekanismin koulutusosiota, joka perustuu tiiviiseen yhteistyöhön asiasta vastaavien kansallisten rakenteiden kanssa. Osaamisverkoston tavoitteena on tehostaa EU:n yhteistä katastrofinhallintaa. Sen on tarkoitus olla yleiseurooppalainen erityiskoulutus- ja harjoituskeskusten verkosto, joka levittää eurooppalaisia ja yleismaailmallisia parhaita käytäntöjä, lisää yhteentoimivuutta ja isäntävaltiota tukevia toimia ja toteuttaa EU:n yhteisiä harjoituksia. EU:n pelastuspalvelun osaamisverkosto edistää yhteistyötä ja yhteisymmärrystä ja auttaa unionin yhteisen katastrofeihin varautumisen kulttuurin kehittämistä. EU:n yhteistä katastrofeihin varautumista ja katastrofiapua voidaan tehostaa lisäämällä yhteistyötä, yhteistä koulutusta ja käsikirjoitettuja harjoituksia.

3.3 Yksinkertaistaminen

Ehdotuksella pyritään yksinkertaistamaan hallinnollisia menettelyjä ja vähentämään siten avun lähettämisen viivästymistä. Nykyjärjestelmää yksinkertaistetaan seuraavasti:

- otetaan käyttöön vain yksi sellaisten avustusvoimavarojen luokka, joiden käyttö edellyttää osarahoitusta jäsenvaltioilta ja EU:n talousarviosta, eli Euroopan pelastuspalvelureservi,
- otetaan Euroopan pelastuspalvelureservissä olevien voimavarojen osalta käyttöön yhtenäinen osarahoitusosuus (75 prosenttia) mukauttamisesta, korjaamisesta, kuljetuksesta ja käytöstä aiheutuvia kustannuksia varten,

¹¹ Tällaisia aloitteita ovat esimerkiksi innovatiivisimpien tutkimustulosten jatkuva kehittäminen ja hyödyntäminen.

- johdonmukaisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi otetaan kuljetuskustannusten osarahoituksen osalta käyttöön erityinen viite, joka koskee yksikkökustannusten, kertakorvausten ja kiinteiden määrien käyttöä,
- mukaan otetaan säännöksiä, joilla unionin mekanismin aktivoimisen enimmäisaika rajoitetaan 90 päivään (ellei muu ole perusteltua), jotta voidaan täsmentää mekanismin soveltamisalaa ja kannustaa käyttämään voimavaroja välittömien avustustoimien vaiheessa.

KESKEISET TOIMET

Jäsenvaltiot neuvostossa sekä Euroopan parlamentti hyväksyvät säädöksen unionin pelastuspalvelumekanismin muuttamiseksi.

Jäsenvaltiot toteuttavat valmistelutoimenpiteitä voidakseen sitoa lisävalmiuksia Euroopan pelastuspalvelureserviin heti, kun lainsäädäntö on annettu.

Komissio ottaa ensimmäisenä esimerkkinä erityisestä kuulemismenettelystä käyttöön rakenteen, jonka avulla asianomaiset jäsenvaltiot voivat harjoittaa järjestelmällistä, säännöllistä ja tiivistä koordinoitua ja yhteistyötä ennen jokaista metsäpalokautta ja niiden aikana.

Komissio toteuttaa kaikki valmistelutoimenpiteet sellaisten vuokra- tai liisauksopimusten tekemiseksi, joilla rescEU:lle saadaan edellytetyt valmiudet.

Komissio johtaa keskusteluja toimialan kanssa sellaisten resurssien (esimerkiksi metsäpalojen sammutuksessa käytettävien lentokoneiden) tuotannon nopeuttamiseksi, joita ei ole markkinoilla helposti saatavilla.

Jäsenvaltiot valmistelevat ennaltaehkäisy- ja varautumissuunnitelmat ja lähettävät ne komissiolle viimeistään 31. tammikuuta 2019, jotta komissio voi tarkistaa tilanteen ja auttaa niitä jäsenvaltioita, jotka saattavat tarvita lisätukea.

Komissio koordinoi osana pelastuspalvelua jäsenvaltioiden kanssa sellaisten tietojen vaihtoa, jotka koskevat monialaista laajamittaisiin katastrofeihin, myös terrori-iskuihin, varautumista ja niihin liittyviä avustustoimia.

4. TÄYDENTÄVYYS EU:N MUIDEN KATASTROFINHALLINTAAN LIITTYVIEN politiikkojen kanssa

Kun solidaarisuus ja vastuunjako avustustoimissa ja varautumisessa lisääntyvät, pitkän aikavälin riskien vähentämiseksi on toteutettava tarvittavia ennaltaehkäisytoimia. Tämä tarkoittaa, että EU:n politiikkoja on koordinoitava enemmän, mutta myös kansallista koordinoitua on lisättävä esimerkiksi alueellisten ja paikallisten toimijoiden kesken ja jäsenvaltioiden käytössä olevien eri välineiden ja instrumenttien välillä.

Katastrofiriskien hallinta sisällytetään yhä useammin EU:n politiikkoihin. Esimerkiksi ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevalla EU:n strategialla tuetaan EU:n toimien ilmastokestävyyttä edistämällä mukauttamista keskeisillä haavoittuvilla aloilla siten, että

katastrofiriskien hallinnan kanssa syntyy synergiaa. Nämä näkökohdat on sisällytetty myös rahoitusvälineisiin, esimerkiksi Euroopan rakenne- ja investointirahastoihin ja solidaarisuusrahastoon, ympäristölainsäädäntöön (esim. tulvienhallintastrategioihin ja ekosysteemiin perustuviin ratkaisuihin), tutkimus- ja innovointityöhön¹², ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevaan strategiaan sekä rajat ylittävien vakavien terveysuhkien käsittelyä koskeviin politiikkoihin¹³. Samoin EU:ssa tehtävien investointien suojaaminen katastrofiriskiltä edistää osaltaan kestävä kasvua.

EU:n varoja, joilla tuetaan katastrofien ennaltaehkäisyä ja hallintaa, rahoitetaan tällä hetkellä pitkälti Euroopan rakenne- ja investointirahastojen kautta.

- Kaksikymmentä jäsenvaltiota on vuosina 2014–2020 osoittanut miltei 8 miljardia euroa ilmastonmuutokseen sopeutumiseen ja katastrofien ennaltaehkäisyyn ja hallintaan koheesiopolitiikan rahastojen kautta. Rahastoista onkin tullut suurin EU:n rahoituksen lähde tällä alalla.¹⁴
- Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston maaseudun ensisijaiseen kehitysalueeseen sisältyy painopistealue ”Maatilojen riskien ehkäisemisen ja hallinnan tukeminen”. Rahastosta tuetaan myös metsätaloustoimia, joihin kuuluu erityisiä metsäpalojen ennaltaehkäisyyn ja metsille aiheutuneiden vahinkojen korjaamiseen tähtääviä toimenpiteitä. Vuosina 2014–2020 tätä varten on osoitettu noin 2,3 miljardia euroa. Kuluvalla ohjelmakaudella ei ole toteutettu selvästi suurinta osaa suunnitelluista investointeja¹⁵ tukevista toimenpiteistä. Tarkoituksena olisi tukea investointeja, joiden avulla toteutetaan luonnononnettomuuksien ja muiden katastrofien seurausten helpottamiseen tarkoitettuja ennaltaehkäisytöitä¹⁶ sekä maatalousmaan ennallistamista ja tuotantomahdollisuuksien palauttamista¹⁷.

Lisäksi sen jälkeen kun EU:n solidaarisuusrahasto perustettiin vuonna 2002 (jälleen)rahoitusvälineeksi vakavien luonnononnettomuuksien jälkeisiin hätä- ja pelastustoimiin, komissio on osoittanut yhteensä yli 5 miljardia euroa EU:n taloudellista tukea katastrofin jälkeisiä toimia varten.

¹² Horisontti 2020 -ohjelmassa on jo osoitettu yli 20 miljoonaa euroa rahoitusta metsäpaloihin liittyviin tutkimushankkeisiin. Vuoteen 2020 mennessä toteutettavissa tulevaisuuden tutkimushankkeissa käsitellään muun muassa uusiin ekosysteemiin perustuvaa mukautettua hallintoa ja luontoon perustuvia ratkaisuja metsäpaloariskin vähentämiseksi EU:ssa (15 miljoonaa euroa). Metsien kestävyttä koskevan tutkimushankkeen yhteydessä laaditaan uudet ohjeet metsäpaloariskin ehkäisemiseen ja riskit huomioivien sopeutumisvaihtoehtojen koskevien päätösten tekemiseen (10 miljoonaa euroa). Vuonna 2018 kehitetään metsäpaloariskin hallintaa EU:ssa koskeva strateginen tutkimus- ja innovointiohjelma, joka perustuu EU:n rahoittamien metsäpaloihin liittyvien tutkimushankkeiden tiedepoliittisessa katsauksessa esiin tulleisiin tarpeisiin sekä Lissabonissa tammi-helmikuussa 2018 pidettävässä erittäin suurien metsäpalojen koskevassa monen sidosryhmän yhteisessä seminaarissa annettaviin suosituksiin.

¹³ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2016) 205 (*Action Plan on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*).

¹⁴ Euroopan aluekehitysrahasto: 4,2 miljardia euroa, koheesiorahasto: 3,7 miljardia euroa.

¹⁵ Yksittäisten investointien osarahoitusosuudet voivat olla 80 prosenttia ja yhteisinvestointien 100 prosenttia.

¹⁶ Vuosina 2014–2020 metsäekosysteemien häiriönsietokyvyn ja ympäristöarvon parantamiseen tähtäävistä 3,8 miljardin euron suunnitelluista investoinneista on nyt toteutettu 13,4 prosenttia, metsätalouden ympäristö- ja ilmastopalveluihin tehtävistä ja ekosysteemiin perustuvia ennaltaehkäiseviä lähestymistapoja edistävistä 354 miljoonan euron suunnitelluista investoinneista on nyt toteutettu 7,2 prosenttia ja riskinhallintavälineiden tukemiseen (esimerkiksi vakuutuksiin, keskinäisiin rahastoihin ja tulonvakuutuksen tukemiseen) suunnitelluista 2,7 miljardin euron investoinneista on nyt toteutettu 7,2 prosenttia.

¹⁷ Tukitoimenpiteisiin on vuosiksi 2014–2020 suunniteltu 2,1 miljardia euron investoinnit, joista on nyt toteutettu 10,4 prosenttia.

Euroopan rakenne- ja investointirahastojen varojen jakamiselle katastrofiriskien ennaltaehkäisyä ja hallintaa sekä ilmastonmuutokseen sopeutumista varten on olemassa ennakkoodellytykset, jotta varmistetaan, että varojen käyttö on tehokasta ja tuloksellista. Riskien ennaltaehkäisyyn, myös ilmastonmuutokseen sopeutumiseen ja ilmastonmuutoksen hallintaan, tehtävien investointien osalta on laadittava kansallinen tai alueellinen riskinarviointi. Tämä ehto on toiminut jäsenvaltioille kannustimena toteuttaa rakenteellisia muutoksia katastrofiriskien hallintajärjestelmiin, lisätä hallinnollisia valmiuksia ja parantaa investointien laatua.

Ennaltaehkäisyn lisääminen EU:ssa riippuu myös vahvasta tieteeseen pohjautuvasta tietopohjasta ja laajan näytön, saatujen kokemusten, hyvien käytäntöjen ja hankkeiden tulosten tehokkaasta jakamisesta. Katastrofiriskin ymmärtäminen on ennakkoodellytys riskien tiedostamiselle ja riskinhallintakulttuurin kehitymiselle EU:ssa.

Avustus- ja jälleenrakennustoimien tukena voi olla useita muita EU:n toimintalinjoja ja rahastoja. Näitä voivat olla Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston korjaustoimet, koheesiopolitiikkaan liittyvien rahoitettujen ohjelmien tarjoama jousto ja EU:n solidaarisuusrahaston aktivoiminen. Lisäksi Euroopan solidaarisuusjoukoissa nuoret voivat antaa yhteisöille tukea katastrofien estämisessä ja auttaa niitä toipumaan. Tämä on vahva osoitus EU:n solidaarisuudesta.

Yleisesti katastrofien ennaltaehkäisyn ja katastrofiavun merkitys olisi otettava huomioon päivitettäessä EU:n säännösten asiaa koskevia osia.

KESKEISET TOIMET

Jäsenvaltiot käyttävät kaikkia EU:n nykyisen lainsäädännön mukaisia rahoitusmahdollisuuksia hankkiakseen, mukauttaakseen ja kunnostaakseen resursseja.

Komissio harkitsee, että vuoden 2020 jälkeen riskinarviointia ja riskinhallinnan suunnittelua koskevia sääntöjä¹⁸ käytetään ennakkoehtoina sekä koheesiopolitiikassa että Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastossa.

Komissio pohtii, miten säännöillä voitaisiin helpottaa vuoden 2020 jälkeen osarahoitettuja katastrofiavun valmiuksia, joita kehitetään koheesiopolitiikan varoilla käytettäväksi Euroopan pelastuspalvelureservin yhteydessä.

Komissio seuloa viimeistään kesällä 2018 suunnitellut investoinnit kaikissa asianomaisissa ohjelmissa ja keskustelelee mahdollisista muutoksista jäsenvaltioiden kanssa. Jäsenvaltioiden olisi kohdennettava jäljellä olevat varat tiettyihin hankkeisiin, ja komissio muuttaa tarvittaessa ohjelmia nopeasti.

Jäsenvaltiot käyttävät mahdollisuutta korotettuun osarahoitusosuuteen tai luonnononnettomuuksien jälkeisiin jälleenrakennus/korjaustoimiin Euroopan rakenne- ja investointirahastojen puitteissa.

¹⁸ Esimerkiksi voitaisiin pohtia katastrofiriskien hallintasuunnitelmien edellyttämistä pelastuspalvelulainsäädännössä, EU:n tulvadirektiiviin perustuvia tulvariskin hallintasuunnitelmia ja ekosysteemeihin perustuvia toimia, joilla lisätään metsien kykyä kestää metsäpaloja.

Komissio pohtii, miten vuoden 2020 jälkeen nopeutetaan erityisesti katastrofin jälkeen menettelyjä, joilla muutetaan Euroopan rakenne- ja investointirahastojen asiaa koskevia ohjelmia.¹⁹

Komissio hyödyntää EU:n asiaa koskevien säädösten ja menettelyjen tarkistuksia lisätäkseen katastrofien ennaltaehkäisyä koskevia näkökohtia selvästi kaikilla hallintotasoilla.

Komissio käynnistää katastrofien ennaltaehkäisyä koskevan viestintä- ja edistämiskampanjan, jossa keskitytään erityisesti metsäpaloihin, lämpöaaltoihin ja muihin ilmastomuutoksen aiheuttamiin äärimmäisiin sääilmiöihin ennaltaehkäiseviä toimia koskevan tietoisuuden parantamiseksi.

Jäsenvaltiot ja komissio edistävät tappioita koskevien tietojen aiempaa järjestelmällisempää keräämistä ja levittämistä, näiden tietojen keräämisen lisäämistä ja niiden käyttämistä optimoidusti ennaltaehkäisyyn ja ilmastomuutokseen sopeutumisen suunnitteluun.

5. PÄÄTELMÄT

Monet peräkkäin koetut katastrofit johtivat vuonna 2017 ihmishenkien menetykseen ja ympäristön ja talouden kannalta suuriin tappioihin. Tämä osoitti tarpeen lisätä Euroopan solidaarisuutta sekä EU:n ja sen jäsenvaltioiden vastuuta katastrofien estämisessä, niihin varautumisessa ja niihin reagoinnissa. Ilmastomuutos vaikeuttaa haasteita. Se on lisännyt luonnononnettomuuksien määrää ja voimakkuutta. Euroopan, joka suojelee, on pystyttävä myös estämään yhteiskuntamme rakenteeseen vaikuttavia haasteita sekä varautumaan ja vastaamaan niihin. RescEU:n ansiosta unionilla ja sen jäsenvaltioilla on aiempaa paremmat valmiudet tähän.

Havaittujen riskien estämisen, ja jos tämä ei ole täysimääräisesti mahdollista, niihin mukautumisen on oltava velvollisuus, ei vaihtoehto. RescEU:ssa yhdistyvät tämä periaate ja kyky reagoida mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti, jolloin katastrofiriskien hallintakyky EU:ssa paranee merkittävästi.

RescEU:n ansiosta kaikkien maiden katastrofien ennaltaehkäisy sisällytetään kaikkiin toimintapolitiikkoihin, avustusvalmiuden tyydyttävän tason varmistamiseksi on tehty järjestelyjä ja maat voivat luottaa EU:n apuun sellaisissa katastrofeissa, jotka ovat laajuudeltaan tai luonteeltaan poikkeuksellisia tai joissa EU:n toimet ovat perusteltuja. Euroopan unioni ja unionin pelastuspalvelumekanismiin osallistuvat valtiot pystyvät tulevaisuudessa keskittymään täysin kehittämään tuleviin riskeihin liittyviä avustusvalmiuksia.

¹⁹ Portugalin vuoden 2017 metsäpalojen jälkeen käytettiin nopeutettuja menettelyjä toimenpideohjelmien muuttamiseen.