



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 5.3.2008
KOM(2008) 130 lõplik

**KOMISJONI TEATIS
EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE**

Euroopa Liidu katastroofidele reageerimise suutlikkuse suurendamise kohta

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa Liidu katastroofidele reageerimise suutlikkuse suurendamise kohta

1. SISSEJUHATUS

Käesoleva teatise eesmärk on teha ettepanekuid ELi katastroofidele reageerimise suutlikkuse suurendamiseks, võttes aluseks senised saavutused. Nimetatud ettepanekud oleks esimene samm teel üldise ja integreeritud ELi katastroofidele reageerimise suunas, eesmärgiga tugevdada ja luua koostoimeid kehtivate õigusaktide vahel ning tugevdada nende vahelist kooskõlastamist.

Käesolevas teatises kasutatakse mõistet „katastroof” laiemas tähenduses, mis katab lisaks looduslikele ja inimtegevusest põhjustatud katastroofidele ka konfliktidest tekkinud keerulised hädaolukorrad ELi sees ja väljaspool. Võttes arvesse nõukogu ja parlamendi taotlust, on koostatud metsatulekahjusid käsitlev erilisa, millega näitlikustatakse, kuidas saaks edaspidi ühendada ennetustegevust, valmisolekut ja abimeetmeid sellise ulatusega katastroofide reageerimiseks, mis tabas Euroopat eelmisel suvel.

Komisjon teeb koostööd nõukogu, liikmesriikide ja teiste sidusrühmadega käesolevas teatises pakutud esimeste meetmete valdkonnas ja jälgib tehtud edusamme, et võtta täiendavaid meetmeid ELi paremini integreeritud katastroofidele reageerimise tagamiseks.

2. VAJADUS ELI SUUREMA SUUTLIKKUSE JÄRELE

Peamised eelseisvad väljakutsed nii ELi sees kui ka väljaspool ELi. Suured, kas looduslikud ja/või inimtegevusest põhjustatud katastroofid, näiteks tsunami India ookeanis 2004. aastal, sõda Liibanonis 2006. aastal, merereostuse juhtumid kolmandates riikides või hiljutised, 2007. aasta suvel Euroopas toimunud metsatulekahjud ja üleujutused on tõstnud üha enam esile vajaduse ELi katastroofidele reageerimise suutlikkuse suurendamise järele. Peale selle on sagenenud kliimamuutustega kaasnevad katastroofid. See mõjutab ka ELi naaberriike.

Suured ootused. Euroopa kodanikud ootavad, et liit kaitseks nende elu ja vara ELis ning osutaks samas Euroopa solidaarsuse märgina tõhusat abi maailma muudes osades toimuvate katastroofide korral. Organisatsioonidel alates ÜROst ja lõpetades valitsusväliste organisatsioonidega ning ELi kolmandatest riikidest partneritel on suured lootused seoses ELi võimaliku rolliga katastroofiabi andmisel. Nii Euroopa Parlament kui ka 2007. aasta detsembris kokku tulnud Euroopa Ülemkogu kutsusid nõukogu ja komisjoni kasutama maksimaalselt ära ühenduse kodanikukaitse süsteemi koos kodanikukaitse rahastamisvahendiga, et aidata tulevikus toime tulla suurõnnetustega ja tugevdada veelgi liikmesriikide koostööd. Lisaks on Euroopa Parlament ja Euroopa Ülemkogu kirjutanud 2007. aasta detsembris alla Euroopa

konsensusesele humanitaarabi valdkonnas, mis on üldraamistik humanitaarabi paremaks osutamiseks ELi tasandil. Euroopa konsensust humanitaarabi valdkonnas käsitlevas resolutsioonis kutsus Euroopa Parlament ELi võtma kohustust anda piisavat humanitaarabi, millega kaasneks rahastamise asjakohane prognoosimine ja paindlikkus, mis tuleneb eelarvest tehtavatest asjakohastest aastastest ettemaksetest.

Väljakutsed ELi sees ja väljaspool on sageli sarnased. Tänapäeval ületavad katastroofid sageli riigipiire ning vajavad mitmepoolset ja kooskõlastatud reageerimist. Samas hõgustuvad piirid ELi siseste ja väliste katastroofide vahel. India ookeani tsunami mõjutas nii Euroopa turiste kui ka kohalikke elanikke, üleujutused ja tulekahjud mõjutavad nii ELi liikmesriike kui ka naaberriike ning epideemiad võivad levida ühelt kontinendilt teisele, kriisikolletest on tarvis evakueerida Euroopa kodanikke jne. Ühendus ja liikmesriigid kasutavad ELi sees või väljaspool ELi piire tekkinud samasugustele vajadustele reageerimiseks sageli samu vahendeid, eelkõige kodanikukaitsevahendeid, andes panuse konkreetsele üksikule katastroofile reageerimisse või täiendades humanitaarabi andmist. ELi mis tahes reageerimine katastroofile peab hõlmama kõige asjakohasemaid vahendeid vastavalt konkreetsetele vajadustele. Lisaks tuleb arvestada selliseid aspekte nagu kiirus, tulemuslikkus ja kulutõhusus.

Katastroofide ennetamise, leevendamise ja neile reageerimise üldine käsitlemine. Selliste mitmetahuliste küsimuste keerukus ja ulatus nõuab ELilt põhjalikku lähenemist pidevale tegevusele, mis hõlmab katastroofiohu hindamist, prognoosimist, ennetamist, valmisolekut, (katastroofile eelnevat ja järgnevat) abi ning erinevate tegevusstrateegiate, õigusaktide ja teenuste ühendamist koostööd tegeva ühenduse ja liikmesriikide jaoks. See aitab tasakaalustada riikide vastutust ja Euroopa solidaarsust. Kodanikukaitse ja keskkonnapoliitika vahelisi seoseid võiks tugevdada, et kasutada täielikult ära keskkonnavaldkonnas sisalduvad ennetusmeetmed ja tagada ELi integreeritud lähenemisviis katastroofide ennetamisele ja tagajärgede leevendamisele. Kulutõhususe ja piiratud ressursside tõttu on vaja katastroofidele reageerida kooskõlastatud ja integreeritud viisil. Osutades abi väljaspool ELi piire katastroofis kannatanud inimestele, peaks ELi lähenemisviis moodustama osa üldisest rahvusvahelisest reageerimisest.

3. TEEL EUROOPA PAREMA KATASTROOFIDELE REAGEERIMISE SUUNAS

3.1. Järkjärguline tee paremini integreeritud kooskõlastamiseni

Euroopa tasandi osalejate ja poliitikavaldkondade mitmekesisus. Katastroofidele reageerimise valdkonnas on otsuste tegemise protsess poliitikavaldkondade ja õigusaktide lõikes erinev ning kõnealuse protsessi raames tehakse kindlaks, kas suutlikkust saab rakendada ELi siseselt või väljaspool ELi.

Euroopa Komisjon vastutab arvukate reageerimist käsitlevate vahendite ning hoiatus- ja kooskõlastusmehhanismide eest.

- Komisjon haldab kiirhoiatussüsteeme, mis tagavad kiire ja tõhusa reageerimise teatavate valdkondade katastroofidele alates biokeemiarünnakutest kuni nakkushaiguste epideemiade ja loomahaigusteni, nafta- või merereostusest kuni kriitilise infrastruktuuri kaitseni¹.
- Komisjon otsustab ühenduse humanitaarabi üle (humanitaarabi peadirektoraadi kaudu). Komisjon on osutanud humanitaarabi, hädaabi ja kaitset kolmandates riikides toimunud konfliktide või katastroofide ohvritele ja osalenud aktiivselt katastroofideks valmistumisel.
- Komisjon soodustab ja kooskõlastab kodanikukaitse vahendite kasutamist liikmesriikide poolt 2001. aastal loodud ühenduse kodanikukaitse süsteemi kaudu, mille eesmärk on reageerida ELi sisestele ja väljaspool ELi toimuvatele katastroofidele.
- Stabiliseerimisvahendiga pakutakse eriabimeetmeid nii poliitilistele kriisidele kui ka katastroofidele õigeaegselt reageerimiseks.
- Mitmed välisabi piirkondlikud vahendid sisaldavad ka hädaabireserve, mida saab teatavatel tingimustel ja konkreetse otsusmenetluse tulemusel kasutada katastroofidele reageerimise lühikese ja keskmise kestusega meetmetena.
- Muud ELi ja liikmesriikide kasutuses olevad vahendid hõlmavad Euroopa Regionaalarengu Fondi, ELi solidaarsusfondi, maaelu arengu vahendeid, kodanikukaitse rahastamisvahendit ja programmi LIFE+. Solidaarsusfondi abil saab kergendada suurtes loodusõnnetustes kannatanud liikmesriikide või ühinemisläbirääkimisi pidavate riikide rahalist koormust ametiasutuste kantud hädaabimeetmete kulude hüvitamisega. Regionaalarengu fondist kaasrahastatakse looduslike ohtude ennetamise ja nendega toimetuleku meetmete ettevalmistamist ja rakendamist, samuti looduskatastroofi järgseid ülesehitustöid. Maaelu Arengu Fondi, kodanikukaitse rahastamisvahendit ja programmi LIFE+ saavad liikmesriigid kasutada ennetusmeetmete rahastamiseks.
- Alates 2006. aasta juunist on komisjon arendanud komisjonisisest kooskõlastamissüsteemi (ARGUS), et reageerida oma pädevuse piires tõhusalt mitmemõõtmelistele katastroofidele ja kriisidele ning anda ELi kriiside koordineerimiskorra raames aktiivne panus.

¹ Näiteks ECURIE (ühenduse kiire teabevahetuskord kiirgushädaolukorra puhul), ADNS (loomahaigustest teatamise süsteem), RAS BICHAT (bioloogiliste ja keemiarünnakute ning ohtude ELi kiirhoiatussüsteem), EWRS (varajase hoiatamise ja reageerimise süsteem, millega teavitatakse tervishoiuasutusi ja komisjoni nakkushaiguste puhangu tekkimisest), HEOF (tervishoiualane kiirreageerimissüsteem), RAPEX (kiire teabevahetuse süsteem teabe kiireks vahetamiseks toiduks mittekasutatavate tarbekaupade puhul), RASFF (toidu- ja söödaalane kiirhoiatussüsteem inimtervisele toidust või söödast tulenevatest riskidest kiireks teavitamiseks), RAS-CHEM (kemikaalide kiirhoiatussüsteem, praegu loomisel), CIWIN (kriitilise infrastruktuuri hoiatussüsteem).

- Pärast 2004. aasta tsunamit loodud välissuhete peadirektoraadi kriisijuhtimisüksus aitab kaasa komisjoni ja liikmesriikide vahelisele poliitilisele kooskõlastamisele väliskriiside korral.

Pidevalt tuleb tagada tihedam koostöö ja ulatuslikum kooskõlastamine nõukogu eesistujariigi, liikmesriikide ja nõukogu peasekretariaadi vahel, eelkõige konsulaarkoostöö, ELi liikmesriikide sõjaliste vahendite kasutamise ja katastroofidele reageerimise suutlikkuse küsimuses. Lisaks on eesistujariigil kohustus 1) hinnata enne, kui komisjon hakkab kodanikukaitse süsteemi kasutama, kas ELi kodanikukaitseoperatsioon väljaspool ELi vastab aluslepingute kriisiohjamist reguleerivatele sätetele, ning 2) tagada Euroopa kodanikukaitse operatsioonide kooskõlastamine kolmandates riikides.

Hiljuti on tehtud jõupingutusi katastroofidele reageerimise vahendite kooskõlastamise täiustamiseks:

- Pärast komisjoni 2005. aasta ettepanekut ja 2006. aasta mais koostatud Barnier' aruannet Euroopa kodanikukaitse üksuse loomise kohta võttis nõukogu vastu läbivaadatud õigusraamistiku, millega usaldati komisjonile uued ülesanded kodanikukaitse valdkonnas. Peale selle uuendas komisjon oma sisemist kooskõlastamismehhanismi.
- Liikmesriikide, Euroopa Parlamendi ja komisjoni poolt 2007. aasta detsembris vastu võetud Euroopa konsensus humanitaarabi valdkonnas on esimene dokument, milles on esitatud selgesõnaline ELi deklaratsioon liidu humanitaarabi aluseks olevate ühiste eesmärkide ja põhimõtete kohta. Selles rõhutatakse vajadust tugevdada kooskõlastamist ühenduse ja liikmesriikide vahel suurõnnetustele reageerimise ja humanitaarabi andmise põhimõtete valdkonnas.
- Euroopa Komisjoni delegatsioonid kolmandates riikides on ümber korraldatud, nii et need saaksid täita oma ülesandeid katastroofide korral. Näiteks spetsialiseeruvad kuus delegatsiooni katastroofidele reageerimisele katsejärgus ja igal delegatsioonil 130st ülemaailmsest delegatsioonist on kriisikorrespondent, kes on komisjoni peakorterile, ümberkaudsetele delegatsioonidele ja kohalikele partneritele kohapealne kontaktisik katastroofide ja poliitiliste kriiside korral.
- Komisjon võttis 2007. aastal vastu konsulaarkaitse tegevuskava², mille eesmärk on rakendada EÜ asutamislepingu artiklit 20, mille kohaselt igal liidu kodanikul on mingi kolmanda riigi territooriumil, kus ei ole esindatud see liikmesriik, mille kodanik ta on, õigus saada kaitset iga teise liikmesriigi diplomaatistelt ja konsulaarasutustelt samadel tingimustel kui selle teise liikmesriigi oma kodanikel. Selles on kavandatud mitmeid meetmeid teadlikkuse suurendamiseks, konsulaarkaitse ulatuse laiendamiseks ja konsulaarkoostöö tihendamiseks liikmesriikide vahel.

² KOM(2007) 767.

- Komisjon tõhustab oma tegevust koostöös liikmesriikide, ÜRO ja muude rahvusvaheliste osalejatega (nt kriisijärgsete kahjude ja vajaduste hindamise metoodika väljatöötamise kaudu) ja toetab peamiste humanitaarabi andjate, eelkõige ÜRO ja Punase Risti liikumise reageerimissuutlikkust humanitaarabi vahendite varude eelneva kogumisega, et neid saaks katastroofide korral kiiresti ja kulutõhusalt kasutada.

ELi paremini integreeritud katastroofidele reageerimise suutlikkuse eesmärgi saavutamiseks on vaja suuremat järjekindlust, tõhusust ja nähtavust.

- Komisjon on võtnud kohustuse parandada oma tegevuse tulemuslikkust koostöös liikmesriikide, rahvusvaheliste, riigisiseste ja kohalike sidusrühmadega, eelkõige koolituste, vajaduste hindamise ja kavandamise ning operatsioonide koostoime ja parema kooskõlastamise kaudu.
- Eelkõige laiaulatuslike loodusõnnetuste puhul võiks veelgi süvendada horisontaalset kooskõlastamist komisjoni, eesistujariigi, liikmesriikide ja kõrge esindaja / peasekretäri vahel nii Brüsselis kui ka konkreetsetes kriisipiirkonnas, kus kasutatakse ühenduse vahendeid ning ühise välis- ja julgeolekupoliitika vahendeid. Täiustada võiks faktilise teabe reaajas vahetamist ja analüütilist aruandlust kõikides etappides (kavandamine, sekkumiste kooskõlastamine ja hea tava vahetamine, mida toetatakse vastava tehnilise infrastruktuuriga) ning kehtestada võimalusel ühisplaneerimine ja luua operatiivmeeskonnad. Erinevad ja mitmetahulisemad stsenaariumid tuleks koostada juba eelnevalt, et oleks võimalik töötada välja kindel operatiivkord iga peamise katastroofitüübi ja piirkonna kohta, eesmärgiga edendada põhjalikku situatsiooniplaneerimist ELi tasandil. Täiustatud situatsiooniplaneerimine soodustab kiiret sekkumist, võimaldades samas kohandada tegevust vastavalt vajadusele katastroofi kõige raskemas etapis.
- Olemasolevad ELi, ühenduse ja liikmesriikide tasandi ressursid ja vahendid tuleks tõhusamalt ühendada. Oleks vaja täiustada vertikaalset kooskõlastamist ELi ja liikmesriikide vahel. Sellist kooskõlastamist tuleks optimeerida, sest erinevate liikmesriikide ja humanitaarabi talituste/agentuuride asjaomaste volituste erinevused mõjutavad ühenduse reageerimisvõimalusi.

Komisjon kavatseb ELi katastroofidele reageerimise suutlikkuse arendamise raames teha allpool esitatud muudatusi, peamiselt Barnier'i aruandes esitatud soovitudele tuginedes. Paremini integreeritud katastroofidele reageerimise suutlikkuse eesmärgi täielikuks saavutamiseks peavad komisjon, EL ja liikmesriigid tegema kestvaid pingutusi. Käesolevas teatistes soovitatud muudatused on järgmine samm katastroofidele reageerimise vahendite ratsionaliseerimises. Mõned neist on seotud olemasolevate vahenditega (3.2 ja 3.3), valdkonnaüleste vahendite väljatöötamine on seevastu uus samm, millega tagatakse tõhusam kooskõlastamine (3.4).

3.2. Ühenduse kodanikukaitse süsteemi tugevdamine

Kodanikukaitse valdkonnas teeb komisjon ettepaneku arendada ELi ja komisoni suutlikkust järgmiste meetmega.

- **Ettepanek luua seire- ja teabekeskus, mis täidaks Euroopa kodanikukaitsemissioonide valdkonnas operatiivkeskuse ülesannet.** See eeldab kvalitatiivset nihet teabe jagamiselt / hädaolukordadele reageerimiselt hädaolukordade ennetamisele / reaalajas seiramisele ja operatiivtegevusele / kooskõlastamisele. See hõlmab varajase hoiatamise süsteeme, vajaduste hindamist, sobivate ressursside kindlaksmääramist ja liikmesriikide tehnilist nõustamist reageerimiseks kasutatavate ressursside küsimuses, stsenaariumide ja standardmenetluste väljatöötamist ning hindamisest saadud kogemusi, komisjoni pädevuste rakendamist olemasolevate transpordivõimaluste ühendamiseks ja transpordivõimaluste kaasrahastamiseks, liikmesriikide ja muude ekspertide jaoks mõeldud koolituste ja õppuste mahu suurendamist ja liikmesriikide abistamist ühiste ressursside loomisel. See tähendab ka ülemaailmse keskkonna- ja turvaseire algatuse raames loodud seirevahendite kasutamist või GALILEO (Euroopa raadionavigatsiooni programm) vahendite kättesaadavaks muutmist.
- **Euroopa kodanikukaitse valdkonna reageerimissuutlikkuse arendamine.** Pärast liikmesriike 2007. aasta suvel tabanud kataastroofe on Euroopa Parlament kutsunud üles looma Euroopa kodanikukaitse üksuse ja nõukogu on palunud komisjonil esitada ettepanekud kataastroofidele reageerimise kohta. Välja arvatud merereostuse valdkond, kus Euroopa Meresõiduohutuse Amet tagab kannatanud riigi taotlusel reostustõrjelaevade valmisoleku riigi reageerimisressursside täiendamiseks, tuleb muude kataastroofide puhul, nagu üleujutused või metsatulekahjud, mis tabavad liikmesriike kõige sagedamini, praegu tulla toime vaid riigi ressurssidega. Tuleks teha kindlaks puuduvad reageerimisressursid ja hinnata nende täiendamise võimalusi, sealhulgas tuleks luua Euroopa kodanikukaitse operatsioonidel vajatavate ressursside reserv. Reserv peaks koosnema kahest peamisest osast – kiirreageerimisüksused ja täiendavad Euroopa ressursid. Samas tuleks vältida olemasoleva reageerimissuutlikkuse dubleerimist. Reservi struktuuri asjakohasuse katsetamiseks kasutatakse Euroopa Parlamendi poolt 2008. aasta eelarvest pilootprojekti ja ettevalmistavate meetmete jaoks eraldatavaid summasid.

3.3. Euroopa humanitaarabi tugevdamine

Euroopa konsensus humanitaarabi valdkonnas on humanitaarabi andmise täiustamise üldraamistik. Humanitaarabi valdkonnas teeb komisjon ettepaneku arendada ELi ja komisoni suutlikkust järgmiste meetmega.

- Konsensusega on muu hulgas ette nähtud ELi ja rahvusvahelise tasandi abi andmise lünkade tuvastamine logistilise suutlikkuse **kaardistamise** teel, mis hõlmab humanitaarabiks ettenähtud kaupade varude soetamist, hankeid ja vedu lõplikku kasutusk kohta. Teises etapis tuleks teha algatusi võimalike lünkade täitmiseks. Kaardistamist kasutatakse selgete juhiste andmiseks selle kohta, millised olemasolevatest vahenditest on konkreetses kontekstis kõige paremini toimivad, asjakohasemad ja kulutõhusamad.
- Kohapealse kiirhindamise ja reageerimissuutlikkuse arendamine ECHO piirkondlike büroode ja ekspertide abil. Kuude ECHO piirkondlikku büroosse võetakse järk-järgult ametisse erinevate valdkondade eksperte, keda on võimalik ootamatult algava katastroofi korral kohe tööle rakendada. Selliste kiirreageerimisrühmade abil saab kohapeal kiiresti vajadusi hinnata, et suunata piirkonda rahastajate humanitaarabi ja aidata kaasa eri abiorganisatsioonide tegevuse kohapealsele aegsale kooskõlastamisele.
- **Kontaktid erinevate osalejatega.** Arvestades, et ülemaailmsetele kriisidele reageerimise vallas on üha rohkem osalejaid ja kasutamaks kõiki olemasolevaid vahendeid katastroofidele reageerimiseks kolmandates riikides, käivitab komisjon kõiki osalejaid hõlmava dialoogi humanitaarabi andmise põhimõtete kohta.
- **Ülemaailmse reageerimissuutlikkuse** tugevdamise raames jätkab komisjon peamiste humanitaarabi andjate, eelkõige ÜRO ja Punase Risti liikumise reageerimissuutlikkuse toetamist humanitaarabi vahendite varude eelneva kogumise, et neid saaks katastroofide korral kiiresti ja kulutõhusalt kasutada.
- Muud algatused hõlmavad kohaliku humanitaarabi andmise suutlikkuse arendamist, ÜRO juhtimisel alustatud ümberkorraldusi ja rahvusvahelise humanitaarõiguse edendamist ja levitamist ning humanitaarabi põhimõtete levitamist ELi institutsioonide ja muude osalejate hulgas.

3.4. Suutlikkuse arendamine ühenduse poliitikavaldkondade ja õigusaktide kaudu

Lisaks ühenduse kodanikukaitse süsteemi tugevdamisele ja humanitaarabi valdkonna Euroopa konsensuse rakendamisele võiks kaaluda järgmisi meetmeid.

- **Katastroofidele reageerimise Euroopa koolitusvõrgustiku loomine.** Valmisoleku, iseseisva toimetuleku ja koostalitlusvõime kõrged standardid vajavad Euroopa tasandil suuremas mahus koolitust. Parim võimalus selle teostamiseks oleks struktureeritud võrgustik, kus kasutatakse liikmesriikide kogemusi ning riiklikul ja Euroopa tasandil omandatud teaduslikult põhjendatud teadmisi raamprogrammi looduslikke ohte ja katastroofiküsimusi käsitlevate uurimisprojektide rakendamisel. Katastroofidele reageerimise koolitusvõrgustik ühendaks liikmesriikide tippkeskusi ja pakuks arvukaid võimalusi, sealhulgas koolituskursusi, õppusi ja ekspertide vahetust. Koolitusvõrgustik koostaks kokkulepitud koolituskava, mida hakkaks pakkuma valitud tippkeskuste võrgustik, kujundaks kvaliteedistandardid ja uuriks erinevate koolituskavade koostoitmet. Kasutades eelkõige kodanikukaitse ja humanitaarabi valdkonna vastastikust täiendavust, võiks koolitusvõrgustik koguda ekspertteadmisi sellistes valdkondades nagu logistika, teabevahetus kriiside korral, vesi, toit, tervishoid,

kaitse ja varjualune ning kasutada selleks humanitaarabi võrgustiku, liikmesriikide ülikoolide humanitaarabikavade ja muude koolitusvõrgustike, näiteks Euroopa koolitusrühma raames saadud kogemusi.

- **Katastroofideks valmisoleku meetmete, varajase hoiatamise süsteemide ja Euroopa ühtse hädaabinumbri 112 kasutamise täiustamine.** Komisjon valmistab ette algatusi katastroofide ennetamiseks nii ELi sees kui ka kolmandates riikides. Varajase hoiatamise süsteemid on olemas suurema osa olulisemate looduslike ohtude jaoks Euroopas, kuid sellise süsteemi puudumine Vahemere tsunamide jaoks on märkimisväärne puudujääk. Varajase hoiatamise süsteemide puhul oleks kasu ka kodanike poolt hädaabiliinidele, eelkõige ühtsele Euroopa hädaabinumbri 112 edastatud teabest. Euroopa tasandil kogemuste vahetamine hädaolukordadele reageerimise korraldamise ja abi andmise kohta aitab parandada 112 numbrile tulnud kõnedele vastamist. Ühiste hoiatussignaalide ja -korra puudumine on samuti suur probleem, arvestades kodanike kasvavat liikuvust Euroopas ja kolmandates riikides. Tuleks uurida lairiba- ja mobiilside tõhustamist kodanikukaitse ja katastroofiabi valdkonnas ning kogu ELi hõlmava koostalitlusvõime tagamise võimalust.
- **Valmisolek katastroofideks kolmandates riikides.** Suuremale osale looduskatastroofidest ei reageerita rahvusvahelisel tasandil. Rahvusvahelise abi käivitamisel võtab välisabi jõudmine katastroofi piirkonda tavaliselt 12-72 tundi aega. Seetõttu on oluline tagada ekspertide viibimine sündmuskohal ning tagada, et katastroofiohtlike riikide kogukondadel ja kohalikel ametiasutustel oleks võimalik reageerida kohe. Valmisolek katastroofideks on äärmiselt oluline, sest kliimamuutused mõjutavad ilmaolusid ja suurendavad loodusõnnetuste arvu. Eelkõige on sagenenud ootamatult algavad katastroofid, mis mõjutavad haavatavaid elanikkonna rühmi. Komisjon teeb ettepaneku ELi strateegia kohta, mis käsitleb suurõnnetuste ohu vähendamist arengumaades ning millega muu hulgas sätestatakse strateegiline raamistik kõrge riskitasemega kolmandate riikide katastroofivalmiduse suutlikkuse suuremaks toetamiseks. Tihedamad sidemed tuleks luua kandidaatriikide, võimalike kandidaatriikide ja Euroopa naabruspoliitikaga hõlmatud riikidega.

4. TEGEVUSKAVA

Kooskõlas eespool kirjeldatud meetmetega teeb komisjon ettepaneku, et 2008. aasta lõpuks (kui ei ole teisiti täpsustatud) kaalutaks ja/või rakendataks järgmisi meetmeid.

4.1. Parem institutsioonidevaheline koostöö

Tehakse ettepanek, et komisjon, nõukogu ja liikmesriigid peaksid oma pädevuse piires:

- koostama mitmetahulised stsenaariumid katastroofiabi operatsioonideks ELi sees ja väljaspool ELi iga peamise katastroofitüübi ja piirkonna kohta;
- alkatama ülemaailmse katastroofidele reageerimisega seotud logistilise suutlikkuse uuringu ning tagama tihedad seosed rahvusvahelise humanitaarabi valdkonna tegevuse ja Euroopa kodanikukaitse valdkonnas toimuva katastroofidele reageerimise suutlikkuse lünkade tuvastamise protsessi vahel.

Vajaduse korral tehakse jõupingutusi olemasolevate lünkade täitmiseks, et koostada ELi tasandil kõige asjakohasemate meetmete abil situatsiooniplaneerimise kord ja luua komisjoni standardne tegevuskord katastroofidele reageerimiseks nii ELis kui ka väljaspool ELi; selline parandatud planeerimine aitaks soodustada kiiret sekkumist ja võimaldaks samas kohandada vastavalt vajadusele tegevust hädaolukorra kõige raskemas etapis;

- tagama tihedad seosed rahvusvahelise humanitaarabi valdkonnas toimuva logistilise suutlikkuse kaardistamise ja Euroopa kodanikukaitse valdkonnas käivitatava katastroofidele reageerimise suutlikkuse lünkade tuvastamise protsessi vahel. Vajaduse korral tehakse jõupingutusi olemasolevate lünkade täitmiseks;
- kasutama vajaduse korral ühisplaneerimist ja looma operatiivmeeskonnad, kes tegeleksid konkreetsete katastroofidega, kasutades ühenduse vahendeid ja nõukogu meetmeid ning toetudes hindamisetapis ELi, ÜRO ja Maailmapanga katastroofijärgsete vajaduste hindamise metoodikale;
- arendama faktilise teabe vahetamist ja analüütilist aruandlust (mida toetatakse vastava tehnilise infrastruktuuriga) ja olukorrast teavitamise vahendeid;
- jätkama investeeringuid info- ja kommunikatsioonitehnoloogia alastesse uurimis- ja pilootprojektidesse, täiustades hädaolukorra ja katastroofidest teavitamise ja neile reageerimise süsteeme.

4.2. Arendada tuleks Euroopa humanitaarabi andmise suutlikkust

Sel eesmärgil kavatseb komisjon:

- käivitada logistilise suutlikkuse kaardistamise, mis hõlmab humanitaarabiks mõeldud kaupade varude soetamist, hankeid ja vedu lõplikku kasutuskohta, eesmärgiga selgitada välja võimalikud lüngad reageerimises. Teises etapis tuleks teha algatusi võimalike lünkade täitmiseks;
- esitada üldsuutlikkuse arendamise programmi, et edendada nii ÜRO kui ka Punase Risti valmisolekut;
- rakendada viivitamata humanitaarabi valdkonna konsensuse raames esitatud soovitusi ELi humanitaarabi parema operatiivse kooskõlastamise kohta, näiteks humanitaarabi peadirektoraadile kohapealsete ekspertide poolt saadetud situatsiooniaruannete õigeaegse edastamisega ELi liikmesriikide pealinnades asuvatele ja kohalikele teabekeskustele;
- arendada koos arenguabi andjatega edasi katastroofiohtlike riikide kohapealse suutlikkuse arendamisele suunatud katastroofideks valmisoleku algatuste strateegilist raamistikku.

4.3. Parandada tuleks Euroopa kodanikukaitset

Sel eesmärgil kavatseb komisjon:

- muuta seire- ja teabekeskuse operatiivkeskuseks Euroopa kodanikukaitsemissioonide valdkonnas;
- tuvastada puuduvad ressursid katastroofidele reageerimises ja esitada tuvastatud puuduste puhul ettepanekud, mille eesmärk on parandada Euroopa kodanikukaitse reageerimissuutlikkust, mis põhineb kahel komponendil:
 - peamiste kodanikukaitse kiirreageerimisüksuste vabatahtlik reserv, mida saab mis tahes ajal kasutada, ning
 - reservvõimalused riikide reageerimissuutlikkuse täiendamiseks selliste suurte katastroofideni korral nagu metsatulekahjud ja üleujutused.

4.4. Suutlikkuse arendamine ühenduse poliitikavaldkondade ja õigusaktide kaudu

Sel eesmärgil kavatseb komisjon:

- esitada 2009. aasta keskpaigaks ettepanekud katastroofidele reageerimise Euroopa koolitusvõrgustiku kohta, kasutades ühenduse kodanikukaitse süsteemi raames omandatud kogemusi ja käimasolevate koolitusalgatuste koostoimeid;
- viia lõpule ettepanekute koostamine katastroofide ennetamist käsitleva ELi integreeritud lähenemisviisi ja katastroofiohu vähendamist arengumaades käsitleva ELi strateegia kohta;
- aidata liikmesriikidel arendada ühiseid varajase hoiatamise signaale. Eelkõige soovitab komisjon liikmesriikidel tungivalt kiirendada jõupingutusi tsunamide varajase hoiatamise süsteemide loomiseks;
- tõhustada valmisolekut, varajast hoiatamist, katastroofidele reageerimist ja katastroofijärgse taastamise etappe toetava teabe esitamist, sealhulgas ülemaailmse keskkonna- ja turvaseire algatuse kaudu;
- kaaluda ribalaiuse eraldamist teabe vahetamiseks hädaolukordades.

Käesolevas teatises esitatud konkreetset ettepanekud on esimene samm ELi katastroofidele reageerimise suutlikkuse arendamise suunas. Suutlikkuse arendamisel võetakse piisavalt arvesse vajadust uurida komisjoni ressursside käimasoleva läbivaatamise raames ratsionaliseerimisvõimalusi.

LISA

METSATULEKAHJUD

2007. aasta suvel toimusid Lõuna-Euroopas dramaatilised metsatulekahjud ja muud loodusmaastike põlengud, mis mõjutasid eriti Kreekat. Suured tulekahjud, mida kandis edasi tugev tuul, neelasid tuhandeid hektareid maad ning nõudsid paljude tsiviilisikute ja pühendunud tuletõrjajate elud.

Ühenduse kodanikukaitse süsteemi kasutasid Bulgaaria, Küpros, Kreeka, Itaalia, Albaania ja endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik kokku 12 korda 11 nädala jooksul, mis on eelmiste aastatega võrreldes viis korda rohkem.

Liikmesriigid pakkusid võimaluse korral abi lennutuletõrje, tuletõrjeseadmete ja kaitseriietuse kujul ning kogemuste tasandil. Pakutud abi tase oli piiratud, sest tulekahjud kestsid samal ajal mitmes liikmesriigis ja tulekahjude oht muudes liikmesriikides oli kõrge. Seetõttu sai kannatavate liikmesriikide aitamiseks mobiliseerida vaid osa olemasolevast lennupargist ning see piiras eelkõige Bulgaariasse saadetavat abi.

Metsatulekahjud ja muud loodusmaastiku põlengud on korduvad nähtused. Prognooside kohaselt peaks kuumade ja kuivade suvede ning veepuuduse³ esinemissagedus ja intensiivsus Euroopa kagu- ja edelaosas kliimamuutuste tõttu⁴ ja ELi leevendusmeetmetest olenemata suurenema ning see omakorda suurendab metsatulekahjude ja muude loodusmaastike põlengute ohtu. Selliste tulekahjude esinemise intensiivsus ja piirkonnad erinevad aastate lõikes. Igal aastal põleb umbes 450 – 600 000 hektarit maad ja liikmesriike tabavad mõnikord katastroofilised tulekahjud, mille ulatus on kuni neli korda aasta keskmisest suurem. Kogemused näitavad, et sellised sündmused ei mõjuta kõiki asjaomaseid liikmesriike samal aastal ega samal ajal suveperioodi jooksul. 2003. aastal olid kõige raskemad tulekahjud ELi edelaosas; need laastasid Portugali, kus põles ligikaudu 5 % riigi territooriumist. 2007. aastal laastas Euroopa kaguosa üks raskemaid metsatulekahju puhanguid, mille käigus põles rohkem kui 810 000 hektarit maad – sellest 68,2 % oli metsamaa, 31 % põllumajandusmaa ja 0,8 % linna- ja tööstuspiirkond⁵. 21,9 % ELi Vahemere piirkonnas põlenud 465 000 hektarist asus Natura 2000 aladel⁶.

³ KOM(2007) 414.

⁴ KOM(2007) 354.

⁵ Kõnealuse aasta suvel oli metsatulekahjudest tulenev CO₂ -ekvivalendi heide kogu kannatada saanud piirkonnas 12,3 miljonit tonni, sellest 6,9 miljonit tonni ELi liikmesriikides, moodustades umbes 0,4 % nende aastastest heitkogustest (allikas: Teadusuuringute Ühiskeskus).

⁶ Madalaim esialgne hinnang vastavalt satelliidifotodele, mille esitas Teadusuuringute Ühiskeskuse hallatav Euroopa metsatulekahjude teabesüsteem. See teave hõlmab Bulgaariat, Küprost, Prantsusmaad, Itaaliat, Portugali ja Hispaaniat, samuti Horvaatiat, Bosnia-Hertsegoviinat, endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariiki ja Serbiat.

Kannatanud piirkonnad on enamasti Euroopas kliimamuutustele kõige vastuvõtlikumad piirkonnad, kus õhutemperatuuri järsk tõus ja sademete hulga vähenemine avaldavad kahjulikku koosmõju juba praegu veepuuduse all kannatavatele aladele. Muutuva kliima tingimustes muutub ELi metsade roll keskkonna- ja ökosüsteemi teenuste osutamisel üha olulisemaks. Metsadel on täita oluline osa seoses tõhusa veekasutusega kuivades piirkondades, vooluveekogude kaitsmisega toitainete liigse sissevoolu eest, üleujutusrisi maandamise parandamisega ning multifunktsionaalsete maastike säilitamise ja taastamisega. Metsa ökosüsteemide kaitsmine metsatulekahjude eest ja kliima suhtes paindlike metsamajandusmeetmete edendamine loovad aluse kliimamuutustega kohanemise võime suurendamisele Euroopas.

Metsatulekahjude ja muude loodusmaastike põlengute teket mõjutavad mitmed asjaolud, sealhulgas:

- põllumajandusmaa ja metsa haldamise tava;
- kliimatingimused: kuum, tuuline ja kuiv ilm, samuti pikne;
- asulate ja hoonete lähedusest taimestiku eemaldamist reguleerivate eeskirjade puudulik täitmine;
- inimtegevusest tulenevad vead või hooletus, sealhulgas süütamised;
- majanduslikud faktorid ja puudulik õigusraamistik, mis võimaldavad saada süütamisest kasu ja/või vähendada huvi metsa tõhusa kaitsmise vastu.

Vastavalt nõukogu ja parlamendi märkustele on metsatulekahjude ja muude loodusmaastike põlengute küsimuses tarvis põhjalikke teaduslikult tõendatud teadmisi ja tegevuskavasid, mis hõlmavad ennetamist, valmisolekut, reageerimist ja taastamist.

- **Ennetamine:** Liikmesriikide üks peamisi kohustusi on rakendada metsatulekahjude ennetamise poliitikat ja komisjon julgustab liikmesriike vaatama läbi riigi tasandi õigusakte, et tuvastada neis süütamisele ajendavat võimalikku negatiivset mõju. Sellega seoses sooviks komisjon, et tema ettepaneku kohaselt laiendataks keskkonnakuriteo mõistet, et hõlmata sellega ka metsade märkimisväärset hävitamist⁷. Ühendusel on hulk rahalisi vahendeid, et toetada liikmesriikide jõupingutusi riiklike ennetusmeetmete tugevdamiseks. Need vahendid sõltuvad liikmesriikide programmitööst. Metsatulekahjude riiklikesse programmidesse lisamise lihtsustamiseks esitab komisjon liikmesriikidele asjaomaste vahendite jaotuse. Peale selle hindab komisjon vajadust loodusõnnetuste ennetamist käsitleva Euroopa integreeritud lähenemisviisi järele. Kaks käimasolevat uuringut keskenduvad 1) ühenduse olukorrale, võimalike lünkade tuvastamisele ja vajadusele ühenduse meetmete järele ning 2) hea tava väljaselgitamisele liikmesriikides. Need uuringud on 2008. aasta lõpuks koostatavate ettepanekute aluseks. Lisaks hakatakse metsade seisundi halvenemise tegureid, sealhulgas metsatulekahjusid käsitlevat käimasoleva

⁷ KOM(2007) 51.

uuringut kasutama metsatulekahjude ennetamist käsitlevate ühenduse suuniste koostamiseks vastavalt liikmesriikide heale tavale.

- **Valmisolek:** Ühendus toetab liikmesriikide kodanikukaitse valmisoleku arendamiseks kavandatud tegevusi, eelkõige rahaliselt (ekspertide vahetamine, õppused ja valmisoleku projektid), pakub riikide ekspertidele suunatud kursusi, toetab Teadusuuringute Ühisestlust Euroopa metsatulekahjude teabesüsteemi arendamisel ja rahastab projekte. Näiteks FIRE 4 on metsatulekahjudele ja maavärvinatele reageerimise katseprojekt, mille eesmärk on arendada liikmesriikide (Prantsusmaa, Itaalia, Hispaania ja Portugal) vahelist koostööd. Veel kuus liikmesriiki (Küpros, Kreeka, Ungari, Malta, Slovakkia ja Tšehhi) on tihedalt seotud selle projekti raames alustatud tegevustega (töörühmad, koolitused ja väliõppused) ning Kreeka teatas hiljuti, et ta hakkab projekti täieõiguslikuks liikmeks. Komisjon teeb ettepaneku luua katastroofidele reageerimise Euroopa koolitusvõrgustik, mis ühendaks liikmesriikide teaduse tippkeskusi, et parandada kodanikukaitse talituste valmisolekut ja erinevate liikmesriikide meeskondade ja üksuste koostalitlusvõimet.
- **Reageerimine:** Möödunud suvel laastasid tulekahjud üheaegselt mitut liikmesriiki, tulekahjude oht teistes riikides oli kõrge. Sellises olukorras andsid liikmesriigid vaid piiratud lennutuletõrje abi ja kannatanud riikidele antud abi maht ei olnud võrdne. See näitas, et ELil ei pruugi olla piisavat suutlikkust aidata suurte katastroofide all kannatavaid liikmesriike olukorras, kus teised liikmesriigid ei saa neid aidata, kuna neil endil on tulekahjud või suur oht tulekahjudeks. Kui see ilmne lünk täieliku hindamise tulemusel kinnitamist leiab, võib komisjon kaaluda ettepanekut rahastada liikmesriikide ressursside täiendamiseks ELi tasandi varustuse hankimist. ELil on juba suutlikkus merereostusele reageerimiseks⁸. Euroopa varuressursid peaksid olema ette nähtud võitluseks suurte tulekahjudega, mis esinevad sageli mitmes liikmesriigis ning on tavapärased kogu asjaomases piirkonnas. ELi edaspidised varuressursid võiksid hõlmata (kuid mitte ainult) suure võimsusega tuletõrjelennukit, mis on kohandatud erinevatele geograafilistele tingimustele.

⁸

Euroopa Meresõiduohutuse Amet võib taotluse korral toetada liikmesriikide reostusele reageerimise mehhanisme täiendavate Euroopa varuressurssidega.

- **Taastamine:** Komisjon jätkab taotluse korral solidaarsusfondi võimalikult tõhusat kasutamist, et abistada kannatavaid piirkondi, ja kutsub nõukogu tungivalt jätkama läbirääkimisi solidaarsusfondi käsitleva määruse läbivaatamiseks, et tõhustada selle kasutamist. Liikmesriike julgustatakse kasutama ühenduse vahendeid laastavate tulekahjude järgse taastamistegevuse toetamiseks, sealhulgas kasutama Euroopa Liidu solidaarsusfondi vahendeid ja rakendama maaelu arengut käsitlevat määrust. Et aidata liikmesriikidel kaasata kõnealused vahendid riiklikesse programmidesse, esitab komisjon jaotuse erinevate ühenduse vahendite kohta, mida võiks toetuseks kasutada. Komisjon leiab, et ühenduse toetus metsade taastamiseks peaks hõlmama ennetavate meetmete kehtestamist abi taotleva liikmesriigi poolt ja meetmeid uute metsade kliimamuutustega kohandamiseks osana taastamisprogrammidest. Sellega seoses uurib komisjon edasi, kuidas täiustada olemasolevaid rahalisi vahendeid, näiteks tõhusate ennetusmeetmetega seotud tingimusklausli rakendamise kaudu, ja seda, kas ühendus peaks võtma suurema kohustuse rahastada metsade taastamist.