



Brüssel, 8.4.2014
COM(2014) 216 final

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

**2015. aasta järgne Hyogo tegevusraamistik: riskide juhtimine vastupanuvõime
tagamiseks**

{SWD(2014) 133 final}
{SWD(2014) 134 final}

1. EESMÄRK TÖÖTADA VÄLJA 2015. AASTA JÄRGNE HYOGO TEGEVUSRAAMISTIK

Hyogo tegevusraamistik „Maailma riikide ja kogukondade vastupidavuse suurendamine katastroofide suhtes” on ÜRO 168 liikmesriigi vastu võetud kümne aasta pikkune kava. Selles on võetud vabatahtlikult kohustus viia ellu viit tegevusprioriteeti, mille eesmärk on tagada maailmas parem kaitse looduslike ohutegurite vastu ja suurendada katastroofidele vastupanu võimet. 2005. aastal vastu võetud Hyogo tegevusraamistik lakkab kehtimast 2015. aastal ja praegu peetakse ulatuslikke konsultatsioone,¹ et koostada 2015. aasta järgne katastroofiohu vähendamise raamistik, mis kiidetakse heaks katastroofiohu vähendamise kolmandal üleilmsel konverentsil Jaapanis Sendais 14.–18. märtsil 2015.

Katastroofid ja kliimaohud mõjutavad tugevasti majandust, aga ka kodanike julgeolekut ja heaolu. Viimastel aastatel on katastroofide risk tulenevalt kliimamuutustest, kiirest ja planeerimata linnastumisest, demograafilisest survest, ehitustöödest ja intensiivsemast maakasutusest ohtudele vastuvõtlikes piirkondades, bioloogilise mitmekesisuse kadumisest ja ökosüsteemide seisundi halvenemisest märkimisväärselt suurenenud.

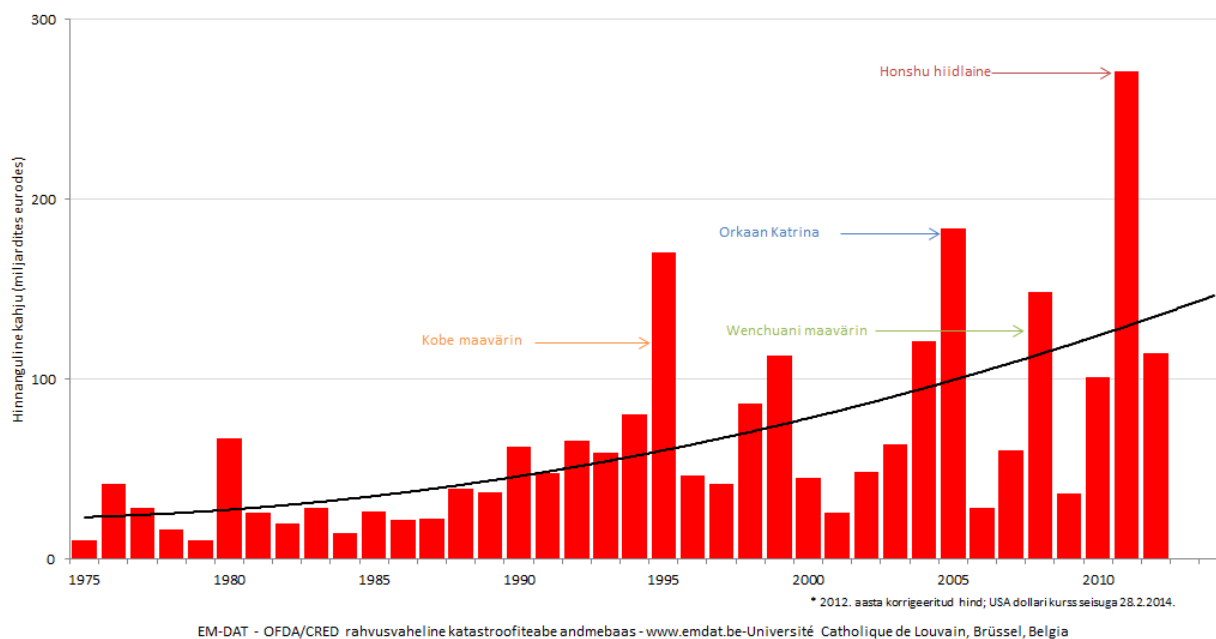
Aastatel 2002–2012 on looduskatastroofide tõttu surma saanud keskmiselt rohkem kui 100 000 inimest aastas. Viimasel kümnendil on otsene majanduslik kahju maailmas kokku suurenenud ja olnud aastas keskmiselt suurem kui 100 miljardit eurot². Mõju erineb piirkonniti olenevalt geograafilise asukoha riskiteguritest ja piirkonna sotsiaalmajanduslikust arengust. Kuigi surmajuhtumeid kipub olema rohkem arenguriikides ja majanduslik kahju suurem arenenud riikides, on katastroofide suhtes haavatavad kõik riigid. Pääsenud ei ole ka Euroopa Liit, kus looduskatastroofide tagajärjel on viimasel aastakümnel hukkunud 80 000 inimest ja tekkinud 95 miljardi euro ulatuses majanduslikku kahju³.

¹ ÜRO katastroofiohu vähendamise ametil (UNISDR) on palutud hõlbustada 2015. aasta järgse katastroofiohu vähendamise raamistiku väljatöötamist (ÜRO Peaassamblee 22. detsembri 2011. aasta resolutsioon 66/199).

² Katastroofiepidemioloogia Uurimiskeskus (CRED).

³ Katastroofiepidemioloogia Uurimiskeskus (CRED) – andmed hõlmavad ELi 28 liikmesriiki ja ajavahemikku 2002–2012.

Registreeritud loodusõnnetuste hinnanguline kahju ajavahemikul 1975–2012 (miljardites eurodes*)



Selleks et nende murettekitavate arengusuundadega toime tulla, on nii liidus⁴ kui ka maailma tasandil hädasti tarvis riskiennetuse ja -juhtimise alaseid poliitikameetmeid, millega tagatakse säästev areng ja majanduskasv. Ennetus ja riskijuhtimine on kahjude vältimiseks majanduslikult väga mõttekas – iga euro toob 4–7-kordset kasu⁵. Investeeringud katastroofiohu juhtimisse toovad ka laiemat majanduslikku kasu ning võivad aidada luua töökohti ja tagada avaliku ja erasektori rahanduse struktuurset jätkusuutlikkust.

Eeltoodud arvestades annab uus rahvusvaheline katastroofiohu vähendamise raamistik ainulaadse võimaluse kasutada ära Hyogo tegevusraamistiku edusamme ja nii tulevaste probleemidega paremini toime tulla.

Näiteks Rio+20 tippkohtumise⁶ ja ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni⁷ tulemused ning ulatuslik rahvusvaheline toetus vastupanuvõimealasele tegevuskavale näitavad, et riskivähendamisest ja katastroofide ohjamisest peaks saama arenguriikide, tärkava turumajandusega riikide ja arenenud riikide esmatähtis ülesanne.

Hyogo tegevusraamistiku läbivaatamine annab ühtlasi ELile võimaluse hinnata arengukoostöö ja humanitaarabi raames vastupanuvõime suurendamise ja katastroofiohu juhtimise vallas võetud meetmete ja antud toetuste kaudu väljatöötatud poliitikameetmeid ja tehtud edusamme.

⁴ Vastavalt strateegiale „Euroopa 2020”, KOM(2010) 2020.

⁵ „Natural disasters, counting the cost” (Maailmapank, 2004).

⁶ ÜRO 2012. aasta säästva arengu konverents.

⁷ ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon.

Käesoleva teatise eesmärk on esitada 2015. aasta järgse Hyogo tegevusraamistiku jaoks esialgsed komisjoni seisukohad, mis tuginevad mitmesuguste ELi poliitikavaldkondade, sh kodaniku- ja keskkonnakaitse, sisejulgeoleku, kliimamuutustega kohanemise, tervishoiu ning teadusuuringute ja innovatsiooni, aga ka ELi välistegevuse kaudu edendatava vastupanuvõimealase tegevuskava saavutustele. Teatises analüüsitakse tehtud edusamme ning käsitletakse rakendamise puudujääke ja uusi probleeme, mida toovad suuremad riskid tulevikus.

2. EDUSAMMUD JA PROBLEEMID

Hyogo tegevusraamistik on alates selle vastuvõtmisest 2005. aastal oluliselt toetanud katastroofiohu vähendamise seotud üleilmseid, piirkondlikke ja riiklikke jõupingutusi. Hoolimata headest saavutustest esineb ka suuri rakendamise puudujääke ja uusi probleeme.

Katastroofiohu juhtimist on hakatud rohkem toetama, tänu millele on olulised huvirühmad, sh peamised arenguabi andjad, pööranud katastroofiohu juhtimisele suuremat tähelepanu ja sellesse rohkem investeerinud. Hyogo tegevusraamistiku viie tegevusprioriteedi⁸ rakendamisel tehtud edusamme käsitleva enesekontrolli tulemused näitavad siiski, et enamik edusamme on tehtud prioriteetide 1 (selle tagamine, et katastroofiohu vähendamine oleks riikliku ja kohaliku tasandi esmatähtis ülesanne, mille rakendamiseks on tugev institutsiooniline alus) ja 5 (katastroofideks valmistumise ja neile reageerimise suutlikkuse suurendamine) puhul, kuid prioriteedi 4 (mille eesmärk on vähendada algseid ohutegurid) puhul on läbivalt vähem edu saavutatud⁹.

Enamikus riikides on jätkuvalt raskusi katastroofiohu vähendamise kaasamisega avaliku sektori investeeringute planeerimisse, linnaarendusse, ruumilisse planeerimisse ja haldamisse ning sotsiaalkaitseks. Püsib vajadus seista selle eest, et poliitikameetmeid ka tegelikult rakendatakse ning et need koos institutsioonide tugevdamisega muudaksid ühiskonna vastupanuvõimelisemaks. Praegustest investeeringutest ja poliitilistest lahendustest ei piisa olemasolevategi ohtudega tõhusaks toimetulekuks, rääkimata uute probleemidega sammu pidamisest. Need probleemid on muu hulgas järgmised:

- muutuva kliima ja keskkonnaseisundi jätkuva halvenemise mõjul sagenevad tugevamad äärmuslikud loodusnähtused, sh üleujutused, põuad ja keeristormid;
- kliimamuutused on ühtlasi tegur, mis mitmekordistab ebastabiilsuse, konfliktide ja riikide ebakindluse ohtu, mis omakorda põhjustab rännet ja ümberasumist, nõrka juhtimist ja geopoliitilist ebastabiilsust;
- konfliktid ja ebakindlus mõjutavad omakorda haavatavust katastroofide suhtes;

⁸ Tegevusprioriteetid: 1) selle tagamine, et katastroofiohu vähendamine oleks riikliku ja kohaliku tasandi esmatähtis ülesanne, mille rakendamiseks on tugev institutsiooniline alus; 2) katastroofiohu tuvastamine, hindamine ja seire ning varajase hoiatamise tõhustamine; 3) teadmiste, uuenduste ning hariduse kasutamine kõigil tasandil turvalisuse ja vastupanuvõime suurendamiseks; 4) algsete ohutegurite vähendamine ning 5) kõigil tasandil tõhusaks reageerimiseks vajaliku katastroofideks valmisoleku tugevdamine.

⁹ „Implementation of the Hyogo Framework for Action, Summary of reports 2007-2013”, UNISDR, 2013.

- rahvastiku suurenemine eelkõige vaesemate riikide ja elanikkonna rühmade arvelt ning kiire linnastumine suurendavad survet loodusvaradele ning majandustegevusele katastroofiohuga piirkondades;
- ka kiire linnastumine, mille tagajärjel koonduvad elanikkond ja investeeringud ohustatud piirkondadesse, on haavatavust oluliselt suurendav suundumus (hinnangute kohaselt elab 2050. aastaks 60–70 % maailma rahvastikust linnapiirkondades)¹⁰;
- nõudlus energia ja toidu järele suureneb ning koormab selliseid ressursse nagu maa ja vesi. Prognooside kohaselt saab veenappusest suur probleem ja 2030. aastaks elab peaaegu pool maailma rahvastikust suure veepuudusega aladel¹¹;
- tekkimas on uued riskid, mille tagajärjed võivad olla väga kahjulikud (kosmoseilmaga seotud nähtused, mitme riskiga sündmused, nagu Fukushima kolmikkatastroof 2011. aastal, digitaal- ja kõrgtehnoloogiaajastu riskid, sh küberriskid);
- hajusa riskiga sündmusi (väikese ulatusega, väga sagedased ja kohalikud sündmused, nt äkktulvad, tulekahjud ja maalihked) alahinnatakse tihtipeale ja neist ei teatata piisavalt, kuid ometi mõjutavad need nii kohaliku arengut kui ka riikide konkurentsivõimet;
- majandus on globaalne ja koondub järjest rohkem keerukate üleilmsete tarneahelate ümber; 2011. aastal Tais toimunud üleujutused on näide sellest, kuidas katastroofist tingitud majandusvapustus võib mõjutada maailma teises otsas asuvate riikide majandust ja ärisid;
- majandus- ja finantskriisi tagajärjel on riikide eelarvetes raskem katastroofiohu juhtimiseks vahendeid eraldada.

3. ELI KATASTROOFIOHU JUHTIMISE POLIITIKA JA VASTUPANUVÕIMEALANE TEGEVUSKAVA ON HYOGO TEGEVUSRAAMISTIKU RAKENDAMISEL VÄGA TÄHTSAD

Strateegia „Euroopa 2020“¹² üks eesmärk on suurendada ELi vastupanuvõimet kriisidele ja tema suutlikkust eelkõige piiriüleseid riske ennetada, nendeks valmistuda ja neile reageerida: konkurentsivõime ja jätkusuutlikkus sõltuvad tulemuslikust katastroofiohu juhtimisest, mis aitab vältida kahjusid ja tugevdab vastupanuvõimet üha suurematele üleilmsetele vapustustele ja ohtudele. Investeerimine katastroofiohu ennetamisse ja juhtimisse soodustab märkimisväärselt innovatsiooni, majanduskasvu ja töökohtade loomist ning tekitab ka uusi turge ja äri võimalusi.

Liidu poliitikameetmete ja rahalise toetuse kaudu on jõutud märkimisväärsete saavutusteni, mis on olulised katastroofiohu juhtimise ühtse poliitika kujundamiseks. Neid saavutusi saab teistega jagada ja kasutada katastroofiohu juhtimise uue rahvusvahelise raamistiku alusena.

¹⁰ Global Health Observatory (tervishoiu olukord maailmas), Maailma Terviseorganisatsioon.

¹¹ ÜRO majandus- ja sotsiaalnõukogu (UNDESA).

¹² KOM(2010) 2020, 3.3.2010.

3.1. Katastroofiohu juhtimisega seotud poliitilised saavutused ELis

ELi muudetud kodanikukaitsealase õigusakti¹³ uute sätetega on loodud katastroofiohu juhtimise valdkonnaülese poliitika rakendamise raamistik, millega edendatakse kõigi looduslike ja inimtegevusest tingitud riskide terviklikku käsitlust katastroofide ohjamise kõigi etappide (ennetamine, valmistumine ja reageerimine) jooksul.

Uut õigusakti ning varasemaid teatise ja nõukogu järeldusi arvesse võttes on ELi katastroofiohu juhtimise raamistiku rakendamist toetavad tähtsaimad meetmed järgmised.

- **Riskihindamine ja -analüüs:** komisjon on olemasolevate riiklike riskihinnangute põhjal koostanud esimese valdkonnaülese ülevaate ELis olevatest riskidest, võttes võimaluse ja vajaduse korral arvesse kliimamuutuste tulevast mõju ja kliimamuutustega kohanemise vajadust. Ühtset lähenemisviisi järgides peavad liikmesriigid 2015. aastaks koostama riiklikud mitut ohtu hõlmavad riskihinnangud. Sellele järgneb riikide riskijuhtimissuutlikkuse hindamine ja riskijuhtimise kavandamise parandamine.
- **Kogemustest õppimise ja nende vahetamise kannustamine juhtimise parandamiseks:** saadud õppetundide ja vastastikuste eksperdihinnangute (nt Ühendkuningriigi kohta 2012. aastal ja Soome kohta 2013. aastal koostatud vastastikune eksperdihinnang¹⁴) edendamine ja toetamine, et kannustada liikmesriike üksteiselt õppima ning riskijuhtimispoliitikat ja -tavasid edukalt arendama ja rakendama.
- Praegu koostatakse **katastroofiennetamist käsitlevaid headel tavadel põhinevaid suuniseid**, mis hõlmavad mitme valdkonna teemasid (juhtimine, planeerimine, andmed, riskidest teatamine ja neid käsitlev teave, teadusuuringud ja tehnoloogia).
- **Andmete kättesaadavus, juurdepääsetavus, jagamine ja võrreldavus**, sh liikmesriikide ja rahvusvaheliste partneritega (sh ÜRO katastroofiohu vähendamise amet ja katastroofiohu integreeritud uurimise programm¹⁵) praegu tehtav töö katastroofikahju registreerimise Euroopa standardite ja korra kehtestamiseks¹⁶;
- **Katastroofiohu juhtimise peavoolustamine:** riskiennetuse ja -juhtimise küsimused on vastupanuvõimet suurendavate investeeringute toetamiseks kaasatud mitmesse olulisse ELi poliitikavaldkonda ja rahastamisvahendisse (st ühtekuuluvuspoliitika, transport ja energia, teadusuuringud ja innovatsioon, elutähtsa taristu kaitse, piiriülesed terviseohud, keskkonnamõju hindamine, roheline taristu, rannikualade integreeritud haldamine, põllumajandus, toiduga kindlustatud ja toitumisalane kindlustatus, vesi, üleujutusriskide juhtimine ning suurte tööstusõnnetuste ennetamine).

¹³ Otsus nr 1313/2013/EL liidu kodanikukaitse mehhanismi kohta.

¹⁴ Neid vastastikusi eksperdihinnanguid toetas Euroopa Komisjon ning need koostati koostöös ÜRO katastroofiohu vähendamise ameti ja OECDga.

¹⁵ Integrated Research on Disaster Risk (IRD), <http://www.irdrinternational.org>.

¹⁶ De Groeve, T., K. Poljansek ja L. Vernaccini, 2013. „Recording Disaster Losses: Recommendations for a European approach”. Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, Teadus- ja tehnikaalaste uuringute aruanded (Scientific and Technical Research Reports) EUR 26111. ISBN 978-92-79-32690-5, DOI: 10.2788/98653 (internetis), <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/111111111/29296>.

- **Kindlustuse kasutamine kataastroofide ohjamise vahendina:** looduskatastroofide ja inimtegevusest tingitud kataastroofide vastu kindlustamist käsitleva rohelise raamatu¹⁷ eesmärk on kaasata valdkonda erasektor, et uurida, kuidas saaks kindlustust tulemuslikult kasutada riskiteadlikkuse, -ennetamise ja -leevendamise stiimulina.
- Vastavalt kliimamuutustega kohanemist käsitlevas ELi strateegias¹⁸ kirjeldatule **tugev sünergia kliimamuutustega kohanemisega** sellistes valdkonnaälestes küsimustes nagu andmete ja teadmiste vahetamine, riskide ja nõrkade kohtade hindamine, linnade vastupanuvõime, kliimatingimustele vastupidava taristu Euroopa standardite koostamine, riiklike kohanemisstrateegiate ja riskijuhtimiskavade kooskõla ning vastupidavust suurendavate investeeringute jälgimine¹⁹.
- **Katastroofiohu juhtimist toetav teadustöö ja innovatsioon:** komisjon tegi 2013. aastal koostöös ELi liikmesriikidega algatuse, mille eesmärk on teha konkreetselt kindlaks riskivähendamist ja hädaolukordadele reageerimist käsitlevate teaduspõhiste soovitude käsitleused ning neid täiustada. Lisaks toetab teadusuuringute programm „Horisont 2020” kataastroofidele vastupanu võime suurendamise põhimõtteid, mis on suunatud probleemide lahendamisele (nt seire, ennetamine, prognoosimine, varajane hoiatamine, teadlikkuse suurendamine, kliimamuutuste leevendamine ja nendega kohanemine, kriisiteabevahetus, tehnosiire ja eelstandardimine).
- **Piiriülese mõju käsitlemine** (kasutades makropiirkondlikke projekte ja strateegiaid, nagu Läänemere strateegia ja Doonau strateegia, või piirkondlikke merestrateegiaid) **ning koostöömeetmed** kandidaatriikide, potentsiaalsete kandidaatriikide ja muude naaberriikidega.
- **Suurem kataastroofidele reageerimise valmisolek** reageerimissuutlikkuse loomise kaudu eelnevalt vabatahtlikkuse alusel eraldatud reageerimisvahendite kujul, reageerimise planeerimise täiustamise ja koolitusvõrgustiku kaudu, ametiasutuste tihedama koostöö kaudu koolitamise ja õppuste valdkonnas²⁰ ning tugevamate varajase hoiatamise süsteemide²¹ kaudu. Lisaks osutatakse ELi kosmoseprogrammide, nagu Galileo ja Kopernik, kaudu kogu maailmas uusi toimivaid hädaolukordade juhtimise teenuseid.

3.2. ELi toetus kolmandatele riikidele põhieesmärgiga suurendada kriisiohuga riikide vastupanuvõimet

¹⁷ KOM(2013) 213, 16.4.2013.

¹⁸ KOM(2013) 216, 16.4.2013.

¹⁹ See aitab saavutada ELi eesmärki, et 20 % ELi eelarvest peab olema kulutatud kliimaga seotud investeeringutele.

²⁰ Otsus nr 13132013/EL liidu kodanikukaitse mehhanismi kohta.

²¹ Nt Euroopa metsatulekahjude teabesüsteem (EFFIS) või Euroopa üleujutuste teabesüsteem (EFAS).

Võttes aluseks komisjoni 2012. aasta teatise vastupanuvõime kohta²² ja sellele järgnenud tegevuskava²³, on EL võtnud kohustuse vähendada haavatavust tulevaste survete ja vapustuste suhtes ning suurendada neile vastupanu võimet, mis on vaesuse vähendamise ja jätkusuutliku arengu eelduseks. Riskijuhtimispõhimõtetest saab kõigi ELi humanitaar- ja arenguabi programmide lahutamatu osa kõigis sektorites ja olukordades. Selles töös tuginetakse arengumaades katastroofiohu vähendamist käsitlevale ELi 2009. aasta strateegiale²⁴ ja 2011. aasta rakenduskavale²⁵.

ELi lähenemisviis vastupanuvõime suurendamisele nõuab mitut sektorit ja tasandit (kohalik, riiklik, piirkondlik, üleilmne) hõlmavaid lähenemisviise, millega käsitletakse haavatavuse ja ebakindluse vahelist põhjuslikult seotud dünaamikat ning optimeeritakse ühtlasi iga sektori või tasandi suutlikkust. Väga tähtis on kohalike, riiklike ja piirkondlike asutuste asumine juhtrolli.

Juba tehakse märkimisväärseid edusamme. Hiljutiste algatustega SHARE,²⁶ AGIR²⁷ ja GCCA²⁸ suurendatakse kõige haavatavamate piirkondade vastupanuvõimet. Sarnaselt toetatakse AKV riikide vahelise strateegiaga²⁹ piirkondlike katastroofiohu vähendamise ja kliimamuutustega võitlemise strateegiaid ja tegevuskavu Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonnas.

Humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraadi (ECHO) katastroofideks valmisoleku programmi DIPECHO, mis võimaldas katsetada ja korrata riskivähendamise kogukonnapõhiseid põhimõtteid ja ennast tõestanud häid tavasid (sh ohutumate koolide, haiglate ja linnade vastupanuvõime edendamine), levitatakse laiemalt, et seda võetaks arvesse valitsuste poliitikas.

Edusamme on tehtud ka kriisi- ja haavatavushindamisel, sest loodud on ühine läbipaistev teaduspõhine humanitaarriskide indeks (InfoRM³⁰), mis põhineb avatud andmetel ja mille eesmärk on ühtlustada humanitaarabi andjate hulgas katastroofiohu juhtimist (tegemist on ÜRO asutustevahelise alalise komitee ja Euroopa Komisjoni ning rahastajate, vabaiühenduste ja liikmesriikide ühisalgatusega).

²² KOM(2012) 586, 3.10.2012.

²³ SWD (2013) 227, 19.6.2013.

²⁴ KOM(2009) 84, 23.2.2009.

²⁵ SEK(2011) 215, 16.2.2011.

²⁶ Supporting Horn of Africa Resilience (Aafrika Sarve vastupanuvõime toetamine).

²⁷ Alliance Globale pour l'Initiative Résilience (Saheli vastupanuvõime algatuse ülemaailmne liit).

²⁸ The Global Climate Change Alliance (ülemaailmne kliimamuutuste liit), <http://www.gcca.eu>.

²⁹ Euroopa Ühenduse ja AKV riikide rühma AKV riikide vahelised strateegiadokumendid ja mitmeaastane näidisprogramm.

³⁰ Index for Risk Management (riskijuhtimise indeks), <http://inform.jrc.ec.europa.eu>.

Neid algatusi võetakse arvesse ka üldisemas ELi välispoliitikas, sh ühises välis- ja julgeolekupoliitikas (nt konfliktide ennetamisega seotud töös ja konfliktide eest varajase hoiatamise süsteemi arendamisel).

4. UUE RAAMISTIKU PÕHIMÕTED

Seoses üleilmsetes suurenevate vajaduste ja uute probleemidega tuleb Hyogo tegevusraamistiku järgses raamistikus kindlaks määrata lähenemisviisid ja praktilised vahendid katastroofiohu vähendamiseks ja vastupanuvõime suurendamiseks tulemuslikumal viisil ning neid selle raamistiku kaudu rakendada. Praeguse Hyogo tegevusraamistiku raames tehtud edusamme ja sellest saadud õppetunde arvesse võttes peab 2015. aasta järgne Hyogo tegevusraamistik hõlmama järgmisi põhielemente.

i) Vastutuse, läbipaistvuse ja juhtimise parandamine

Praegune raamistik on vabatahtlik ja põhineb enesehindamisel. Eeldatavasti jääb ka edasine raamistik vabatahtlikuks, kuid selle üle peetavatel läbirääkimistel tuleks välja töötada standardid ja mehhanismid, millega tagatakse, et osalejaid saab nende tegevuse (või tegemata jätmiste) eest vastutama panna. Tuleks luua kohustuste täitmise stiimulid ja samas tagada isevastutuse võtmine rakendamise eest.

Poliitikakujundamise parandamist, kogemuste vahetamist ja vastutuse suurendamist abistavate vahenditena tuleks kehtestada korrapäraste vastastikuste eksperdihindamiste mehhanismid, sh vabatahtlikud eksperdihindamised (nagu on edukalt katsetatud katastroofiohu juhtimise ja Hyogo tegevusraamistikuga seotud ELi koostöö raames Ühendkuningriigis ja Soomes).

Läbipaistvuse suurendamiseks tuleks uue raamistiku alusel koguda ja jagada usaldusväärseid ja võrreldavaid andmeid katastroofikahju ja -ohu ning katastroofidega seotud haavatavuse kohta. See tegevus peaks põhinema avatud andmete poliitikal, mis hõlmab ühiste ja koostalitlusvõimeliste andme- ja riskihindamise eeskirjade ning avalike riskiregistrite ja -andmebaaside loomist. Standardimistö peaks hõlmama ka riskijuhtimisega seotud üldmeetmeid. Seda peaksid toetama süstemaatilised meetmed, millega suurendatakse üldsuse teadlikkust riskidest ning parandatakse riskidest teavitamist ja kriisiteabevahetust (harimine, meedia kaasamine, võrgustikud).

Lisaks peaks uus raamistik aitama tõhustada katastroofide ohjamise juhtimist kõigil tasanditel ja kõigis sektorites, mis tähendab tulemuslike koordineerimismehhanismide ja kestlike partnerluste loomist eri ametiasutuste ja asjakohaste huvirühmade (kodanikuühiskond, ülikoolid ja uurimisasutused, erasektor) vahel. Kaasavate osalusmehhanismide ja õigustepõhise lähenemisviisi³¹ edendamise kaudu tuleks tagada asjakohaste osalejate ja kogukondade kaasamine otsuste tegemisse. Tugevad kohalikud struktuurid ja kohalike ametiasutuste suutlikkuse suurendamine on väga tähtis, et parandada linnade planeerimist ja suurendada nende vastupanuvõimet ning tagada kohalikul tasandil poliitiline vastutus ning kehtivate õigus- ja poliitikaraamistike tulemuslik rakendamine.

Piirkondlikel valitsustevahelistel organisatsioonidel peaks olema tähtis osa uue raamistiku rakendamises ja katastroofiohu vähendamise piirkondlikel platvormidel, sest muu hulgas ka ELis töötatakse välja mitme piirkonna integreeritud piirkondlikke katastroofiohu juhtimise

³¹ Nt õigus olla kaitstud, teavitatud või konsulteeritud.

strateegiaid. Kannustada tuleks ka tulemuslikumate piirkondlike koostööalaste ja suutlikkuse suurendamise mehhanismide ja programmide loomist eelkõige ühiste ja piiriüleste riskide käsitlemiseks. Edendada tuleks piirkondlike riskihinnangute tegemist ja tõhusamat planeerimist.

ii) Raamistik tulemuste saavutamiseks – eesmärkide ja näitajate roll edusammude mõõtmisel ja rakendamise kannustamisel

Praeguse Hyogo tegevusraamistiku tegevusprioriteetides ja näitajates³² arvestatakse seda, millises ulatuses on riigid loonud katastroofiohu vähendamiseks vajalikud poliitikameetmed ja asutused. Hyogo tegevusraamistiku viie prioriteedi rakendamisel tehtud edusammude enesekontroll ei ole aga seni andnud tulemuseks seda, et riigid teeksid järjepidevaid jõupingutusi katastroofiohu ja vastupanuvõime seiramisel. Lisaks puudusid seosed Hyogo tegevusraamistiku raames tehtavate edusammude jälgimise ning selliste mehhanismide vahel, mille abil jälgitakse arengueesmärkide³³ ja ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni raames saavutatut. Need puudused peaks kõrvaldama uus lihtsustatud seiresüsteem, mis toetab rakendamist ja kogemuste jagamist edukaks osutunud meetmete kohta ning peaks seega olema tulemuslikum vahend edusammude mõõtmiseks.

Uue raamistiku rakendamisel tehtu tulemuslikuks mõõtmiseks ja suurema vastutuse võtmiseks tuleks arendada edasi tegevuspõhiseid eesmärke. Need peaksid käsitlema katastroofidele vastupanu võime olulisi komponente ja kannustama riike võtma katastroofiohu vähendamiseks ja vastupanuvõime suurendamiseks kasutusele riskide tekke ja kuhjumise vältimiseks vajalikud poliitikameetmed ja vahendid.

Eesmärgid peavad olema poliitiliselt vastuvõetavad, praktikas teostatavad ja mõõdetavad, saavutatavad ja tulemustele suunatud ning kindla ajapiiranguga. Need võiksid hõlmata kohustust arendada välja ja rakendada teatavaks kuupäevaks integreeritud riskihindamise ja riskijuhtimise hindamise suutlikkus (nagu on juba ette nähtud kodanikukaitset käsitlevate ELi õigusnormidega) või muid tulemustele suunatud meetmeid (selle tagamine, et kõigil kodanikel, sh haavatavatel elanikkonna rühmadel, oleks juurdepääs varajase hoiatamise süsteemidele ja riske käsitlevale teabele, et ehitatav taristu, sh haiglad, tervishoiuasutused ja koolid suudaksid katastroofidele vastu panna, et väheneks ohustatud inimeste ja taristute osakaal).

Üldiste eesmärkide kehtestamine võib hõlbustada integreeritumat rakendamistulemuste võrdlemist kogu maailmas ning heade tavade vahetamist arenenud ja arenguriikide vahel.

Eri riikidele ja piirkondadele avalduvate riskide väga suurte erinevuste tõttu on riikide või piirkondade tasandil tõenäoliselt asjakohasem kehtestada konkreetsemad eesmärgid ja näitajad. Mitme piirkonna koostatud piirkondlikele strateegiatele tuginedes tuleks toetada piirkondlike eesmärkide seadmist, milles võetakse arvesse ohtudega seotud eripärasid ja Hyogo tegevusraamistiku rakendamisel tehtud edusamme, aga ka olemasolevaid katastroofide ohjamise alase piirkondliku koostöö mehhanisme.

³² 22 põhinäitajat viie tegevusprioriteedi all.

³³ Aastatuhande arengueesmärgid.

Näitajad, millega mõõdetakse katastroofide mõju muutusi aja jooksul, võivad aidata jälgida katastroofidele vastupanu võime suurendamisel saavutatut. Näiteks võiks kasutada selliseid näitajaid nagu katastroofide sagedus, otsene majanduslik kahju protsentuaalse osana riigi SKPst, ohvrite ja vigastatute arv, kindlustusega kaetud kahju osa kogukahjust ning katastroofiohu vähendamise ja katastroofideks valmisoleku jaoks eraldatud avaliku ja erasektori rahaliste vahendite osatähtsus (mille mõõtmiseks kasutatakse näiteks usaldusväärset katastroofiohu juhtimise jälgimise süsteemi)³⁴.

Eesmärkide ja nendega seotud näitajate kaudu tuleb reaalselt vähendada kahjusid ja riske seal, kus see on kõige vajalikum.

iii) Suurem panus jätkusuutliku ja aruka majanduskasvu saavutamisse

Uue raamistikuga tuleks edendada katastroofikindluse arvestamist nii avaliku kui ka erasektori majandus- ja finantsotsustes ja -strateegiates. Eritähelepanu tuleks pöörata katastroofiennetusmeetmete kulude ja tulude analüüsile, et muu hulgas aidata vahendeid jaotada. Kõik suured taristud ja projektid peaksid olema riskitundlikud ning kliimamuutustele ja katastroofidele vastupidavad.

Uus Hyogo tegevusraamistik tuleks kindlasti koostada ja rakendada tihedas koostöös erasektoriga, rahvusvaheliste finantsasutustega, nagu EIP³⁵ ja EBRD,³⁶ ning suurinvestoritega. Edendada tuleks uusi kõigi ettevõtete kaasamise algatusi, sh avaliku ja erasektori ning muude huvirühmade partnerluste loomine. Kindlustuse/edasikindlustuse väärtusahel (sh (edasi)kindlustuse vahendajad, kindlustus- ja edasikindlustusandjad ning turupõhised vahendid) peaks olema esmatähtis vahend, mis aitab katastroofide suhtes eriti haavatavate riikidel ja piirkondadel luua tulemuslikud katastroofiolukordade lahendamise finantsmehhanismid ja pärssida riskantset käitumist.

Soodustada tuleks katastroofide ohjamist toetavaid innovatiivseid tehnoloogialahendusi ja vahendeid (IKT, varajase hoiatamise süsteemid, vastupanuvõimelised taristud ja hooned, roheline taristu, kliimamuutustega seotud ja integreeritud katastroofiohu modelleerimine, ökosüsteemipõhised lähenemisviisid, teabevahetus, teadmiste haldamine). See suurendab ka äriühimusi ja aitab kaasa rohelisele majanduskasvule.

Uus raamistik peaks suurendama teaduse ja poliitika kokkupuutepunkte, et kasutataks ära teadmisi, sh innovatsiooni ja tehnoloogiat. Selleks et saada poliitikameetmete ja tegevuse jaoks süstemaatiliselt teavet, tuleb paremini ära kasutada nii reaali- kui ka sotsiaalteaduste teadus- ja uurimistulemusi. Võimalike tulevaste riskide ja ühiskonnaprobleemide paremaks käsitlemiseks peaks see hõlmama põhjalikke prognoose kätkevat mitme ohu põhist lähenemisviisi (mis hõlmab nii looduslikke kui ka inimtegevusest tingitud riske, sh tööstus- ja keemiaõnnetused) ning lahenduste leidmisest juhinduvat uurimistööd. Väga tähtis on teha selles valdkonnas tihedat rahvusvahelist koostööd.

Pikaajalise jätkusuutliku majanduskasvu tagamise olulised tingimused on ühine lähenemisviis, mis hõlmab kliimamuutustega kohanemist ja suuremat tähelepanu

³⁴ See täiendab olemasolevaid süsteeme, sh Rio markerid <http://www.oecd.org/dac/stats/rioconventions.htm>.

³⁵ Euroopa Investeerimispank.

³⁶ Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank.

ökosüsteemide majandamise, ressursitõhususe, maakasutuse ja linnade planeerimisega seotud riskitegurite vähendamisele, ning keskkonnaseire ja mõju hindamine.

iv) Nõrkade kohtade ja vajaduste käsitlemine terviklikus raamistikus

Uus Hyogo tegevusraamistik peaks olema kaasavam ja sootundlikum. Meetmed tuleb paremini suunata eriti haavatavatele isikutele (lapsed, vanurid, puuetega inimesed, kodutud, vaesed ja toiduga kindlustamata isikud jne) ja kodanikuühiskonnale ning neile tuleb anda suuremad võimalused. See peaks hõlmama katastroofiohtudele vastavate asjakohaste sotsiaalsete turvavõrgustike mehhanismide ja sotsiaalkaitstesüsteemide tulemuslikku kasutamist. Tuleks tugevdada naiste rolli majapidamiste ja kogukondade vastupanuvõime suurendamisel.

Eritähelepanu tuleks pöörata sellele, et muu hulgas integreeritud planeerimise kaudu suurendada vastupanuvõimet kõigis linnakeskkondades ja haavatavates maapiirkondades ning rannikualadel. Siinkohal on väga tähtsal kohal põhjalikud riskihindamised, tugevad kohalike ja riiklike haldusasutuste vahelise koordineerimise mehhanismid, milles osaleb aktiivselt ka tsiviilühiskond, ning teadlikkuse suurendamise algatused (nt linnade mestimine).

Maailmas on suurimas katastroofiohus nõrgemalt juhitud vaesemad riigid. Paljudel juhtudel suurendavad sellist haavatavust veelgi poliitiline ebastabiilsus ja konfliktid. Samuti ei pruugi stabiilses hästi juhitud riigis edukalt toimiv lähenemisviis vastupanuvõime suurendamisele olla otseselt kohaldatav konfliktiolukorras olevas riigis.

Seetõttu tuleks uues raamistikus katastroofiohu sobivaimate viiside kaalumisel arvesse võtta riikide ebakindlust ja konflikte. Terviklikus rahvusvahelises raamistikus tuleks looduslike ohutegurite kõrval käsitleda ka muid ebakindluse ja vägivalda ilminguid ning tehnoloogilisi riske, sh igapäevaseid kohalikud õnnetused ning üleilmsed vapustused ja surved, nagu toiduga kindlustamatus ja toitumisalane kindlustamatus ja epideemiad.

v) Kooskõla tagamine rahvusvahelise tegevusega

Katastroofiohu juhtimine ja kliimamuutustega kohanemine tuleb tingimata kaasata rahvusvahelisse säästva arengu tegevuskavasse. Katastroofidele vastupanu võime ja sellega seotud eespool kirjeldatud riskitegurid on olulised küsimused, millega arvestatakse juba praegu vaesuse kaotamist ja säästvat arengut käsitleva 2015. aasta järgse arenguraamistiku rahvusvahelises ettevalmistustöös.

Ka 2015. aasta kliimaleppe puhul on võimalus suurendada kohanemisalaseid jõupingutusi ja kaasata katastroofiohu juhtimine. See peaks tuginema ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni alusel toimivatele protsessidele, nagu riiklikud kohanemiskavad, Rohelise Kliimafondi kohanemisevahendid ning kahju ja kahjustusi käsitlev Varssavi rahvusvaheline mehhanism, ja olema nendega kooskõlas. Vaikse ookeani piirkonnas koostatavad ühised riiklikud tegevuskavad ühendavad endas kliimamuutustega kohanemise ja katastroofiohu juhtimise alased jõupingutused ning selliseid algatusi tuleks edendada ka muudes piirkondades.

Samal ajal leiavad aset ka muud selle valdkonnaga seotud rahvusvahelised üritused, eelkõige toitumise,³⁷ bioloogilise mitmekesisuse³⁸ ja kultuuri³⁹ alal. Käesoleval aastal toimub ka ÜRO

³⁷ ÜRO rahvusvaheline toitumisalane konverents novembris 2014.

kolmas väikestest saareriikidest arenguriikide konverents ja ÜRO Peaassamblee juhtide tippkohtumine kliimamuutuste alal.

Kõigil neil foorumitel arutatakse poliitikameetmed, eesmärgid ja sihid ja nende seire ning 2015. aasta järgne Hyogo tegevusraamistik peaksid üksteist vastastikku toetama ja tugevdama.

Uues raamistikus tuleks täpsustada ka suhteid ÜRO katastroofiohu vähendamise ameti ja ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni ning muude ÜRO organite vahel, kelle ülesanne on töötada välja üleilmseid ja riiklikke lahendusi katastroofiohtudele ja kliimamuutuste mõjule.

Väga asjakohane on ka töötada rahvusvahelise õiguse komisjoni kaudu välja rahvusvahelise õiguse sätteid, milles käsitletakse isikute kaitset katastroofide korral, et rahvusvahelisel tasandil tunnustataks järk-järgult *ennetamist* kui juriidilist kohustust. Seda tunnustust tuleks kasutada vahendina, mis aitab paremini rakendada 2015. aasta järgset Hyogo tegevusraamistikku.

6. EDASISED SAMMUD

2015. aasta järgne uus Hyogo tegevusraamistik annab olulise võimaluse arendada kogu maailmas katastroofiohu juhtimist.

Käesolevas teatises esitatu põhjal tuleks pidada ELi liikmesriikidega, Euroopa Parlamendiga, Regioonide Komiteega, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega, muude huvirühmadega (kodanikuühiskond, ülikoolid, erasektor) ning rahvusvaheliste partnerite ja ÜRO süsteemiga edasisi arutelusid selle üle, kuidas tegevuskava Sendai tippkohtumise ettevalmistamise raames edasi kujundada.

³⁸ ÜRO bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni osaliste 12. konverents oktoobris 2014 Koreas ja Nagoya protokollis osaliste 1. kohtumine.

³⁹ ÜRO Peaassamblee eristung põlisrahvaste teemal septembris 2014 ning ÜRO Peaassamblee kavakohane kõrgetasemeline kohtumine kultuuri ja säästva arengu teemal.