

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 26.10.2010
SEK(2010) 1243 lopullinen

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja tiedonantoon

Kohti parempaa Euroopan katastrofiapua: pelastuspalvelun ja humanitaarisen avun rooli

COM(2010) 600
SEC(2010) 1242

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja tiedonantoon

Kohti parempaa Euroopan katastrofiapua: pelastuspalvelun ja humanitaarisen avun rooli

A. Johdanto

Vaikutustenarviointiraportilla on tarkoitus antaa komissiolle tiedot, joita se tarvitsee EU:n katastrofivalmiuksista annettavan tiedonannon laatimista varten. Tämä tiedonanto on tarkoitus hyväksyä marraskuussa 2010. Raportissa on etenkin tarkoitus antaa komissiolle tietoja niiden eri toimintavaihtoehtojen toteutettavuudesta, joilla voitaisiin kehittää EU:n valmiuksia antaa apua katastrofeissa EU:ssa ja EU:n ulkopuolella.

Raportissa esitetyn arvioinnin ei ole tarkoitus olla tyhjentävä, vaan se on suhteutettu asetettuihin tavoitteisiin. Annettavassa tiedonannossa ei ehdoteta ratkaisuja, vaan siinä esitetään ainoastaan ehdotuksia siitä, miten EU:n katastrofivalmiuksia voitaisiin kehittää, ja mahdollisesti suositellaan parhaana pidettyä vaihtoehtoa. Tämän vuoksi on katsottu, ettei tässä vaiheessa ole tarpeen tehdä kattavaa vaikutusten arviointia. Jos tiedonannon pohjalta annetaan jatkossa varsinaisia säädösehdotuksia, niihin on liitettävä valituista vaihtoehtoista tehty perusteellisempi vaikutusten arviointi.

Raportissa keskitytään etenkin niihin tiedonannon näkökohtiin, joilla on määritettävissä olevia vaikutuksia ja joiden vaikutukset on sen vuoksi arvioitava. Tällaisia ovat muun muassa uudet toimintapolitiikkaa koskevat vaihtoehdot sekä EU:n pelastuspalveluyhteistyön rakennetta ja järjestämistä koskevat vaihtoehdot. Annettavassa tiedonannossa käsitellään myös synergiaa humanitaarisen avun kanssa. Koska tällä osa-alueella kuitenkin vain esitetään poliittisia lausumia tarpeesta tehostaa EU:n nykyisiä toimia ja toimintatapoja, näistä seikoista ei ole tarpeen tehdä erillistä vaikutusten arviointia.

B. Ongelman määrittely ja asetetut tavoitteet

i. Ongelman määrittely

EU:n nykyisen pelastuspalvelumekanismen tärkeä merkitys tunnustetaan laajalti. Mekanismi on toiminut käytännössä hyvin ja vastannut sille asetettuja tavoitteita kaikilta osin. Sillä on saatu aikaan odotettua parempia tuloksia. Tästä huolimatta esille on noussut ulkoisia tekijöitä, joiden vuoksi on tarpeen selvittää, olisiko mekaniisin nykyistä tehtävää laajennettava, ja jos tämä on tarpeen, miten. Tavoitteena on, että mekaniisilla voitaisiin vastata tuleviin haasteisiin kustannustehokkaalla tavalla siten, että samalla varmistetaan toiminnan tehokas, nopea ja suunniteltavissa oleva koordinointi. Tämänhetkinen yleinen taloudellinen tilanne ja julkiseen talouteen kohdistuvat rajoitteet ovat esimerkkejä seikoista, joiden vuoksi on tarpeen, että toimet toteutetaan mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla. Lisäksi luonnonkatastrofit ja ihmisen aiheuttamat katastrofit (ts. teknologian aiheuttamat katastrofit ja ympäristökatastrofit) ovat lisääntyneet EU:ssa ja muualla maailmassa. Tämä puolestaan merkitsee, että mekaniisin puitteissa toteutetaan yhä enemmän EU:n pelastuspalvelutoimia. Katastrofeilla on myös entistä enemmän vaikutuksia ja niiden seuraukset ovat entistä vakavampia. Tähän näyttäisivät vaikuttavan sellaiset seikat kuin ilmastonmuutos, terrorismi, kaupungistuminen sekä teollisen toiminnan lisääntyminen. Jotta voitaisiin estää se, että tarpeet lisääntyvät valmiuksia nopeammin, on erittäin tärkeää, että EU pystyy reagoimaan mahdollisimman tehokkaasti. Tämä voidaan aiempien kokemusten perusteella varmistaa pienin lisäresurssein.

EU:n pelastuspalvelumekanismen suurin sen luonteesta johtuva puute on se, että se on perustettu tuki- ja koordinoitintoimintoja varten ja on sen vuoksi riippuvainen

jäsenvaltioiden tarjoamasta vapaaehtoisesta, tapauskohtaisesta avusta. Mekanismilla ei tämän vuoksi voida taata, että apua on aina saatavilla suurkatastrofin tapahtuessa. Nykyisen järjestelmän luonteesta on seurauksena se, että EU:n pelastuspalvelumekanismilla reagoidaan tapahtumiin sen sijaan, että sillä ennakoitaisiin niitä. Koska ei voida ennalta tarkkaan tietää, millaista ja miten paljon apua kulloistakin hätätilannetta varten on tarjolla, seuranta- ja tiedotuskeskus ei pysty laatimaan avun käyttöä koskevia valmiussuunnitelmia. Tämä puolestaan johtaa väistämättä siihen, että ensimmäiset hätätilanteen johdosta käynnistettävät toimet joudutaan toteuttamaan aina tilanteen mukaan osin valmistelematta, mikä vähentää toiminnan kokonaistehokkuutta. Tällaisesta tilanteesta on myös seurauksena se, että keskeisen avun toimittamista koskevat päätökset tehdään joskus myöhässä ja että avun toimitusnopeus riippuu siitä, tarjoavatko jäsenvaltiot apua ajoissa. Sellaisilla vaihtoehdoilla, joilla voidaan lisätä järjestelmän ennustettavuutta ja varmistaa, että jäsenvaltioiden apu pystytään koordinoimaan entistä paremmin, voitaisiin varmasti saada aikaan lisäarvoa.

Vuosien myötä on myös käynyt ilmi, että järjestelmä, jota jäsenvaltiot käyttävät toimittaessaan luontaisuurituksina annettavaa apua, lisää avun pirstaleisuutta. Jäsenvaltiot tarjoavat apua tietyssä hätätilanteessa usein ottamatta huomioon EU:n tasolla toimitettavaa kokonaisapua. Tarjotun avun ja muiden toteutettavien toimien väliltä saattaa näin puuttua tietty *johdonmukaisuus*. Seuranta- ja tiedotuskeskus on itse asiassa usein havainnut, että jäsenvaltioiden antama apu kattaa osan apua pyytäneen valtion tarpeista erittäin hyvin mutta osa tarpeista jää kokonaan kattamatta. Tehokkaammalla järjestelmällä, jolla varmistetaan EU:n avustustoimien yhtenäisyys ja jossa hyödynnetään mahdollisimman tehokkaasti eri toimijoiden yhteistyön tarjoamat synergiaedut, voitaisiin varmasti saavuttaa johdonmukaisuuteen ja kustannustehokkuuteen perustuvia etuja.

ii. Tavoitteet

Yleistavoitteena on kehittää ja parantaa EU:n katastrofivalmiuksia siten, että perustaksi otetaan kaikki käytettävissä olevat välineet, valmiudet ja asiantuntemus ja että samalla hyödynnetään mahdollisimman hyvin näiden osatekijöiden välinen synergia ja täydentävyys. Ehdotettujen vaihtoehtojen tavoitteena on luoda nykyistä vakaampi ja tehokkaampi järjestelmä, jolla pystytään entistä paremmin suojaamaan ihmisiä, ympäristöä ja omaisuutta välittömästi hätätilanteen jälkeen.

Myös Lissabonin sopimukseen perustuvilla näkökohdilla on tärkeä merkitys tässä yhteydessä. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 196 artiklassa vahvistetaan nimenomainen oikeusperusta unionin pelastuspalvelutoimille, joilla muun muassa tuetaan ja täydennetään jäsenvaltioiden kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason toimintaa, joka koskee luonnon tai ihmisen aiheuttamien suuronnettomuuksien johdosta toteutettavia toimia unionin alueella. Lisäksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklaan sisältyvällä yhteisvastuulausekkeella korostetaan katastrofivalmiuksien tehostamisen tarvetta. Kyseisessä lausekkeessa asetetaan jäsenvaltioille oikeudellinen velvollisuus auttaa toisiaan hätätilanteessa ja EU:lle velvollisuus ottaa tällaisessa tilanteessa käyttöön kaikki käytettävissä olevat välineet.

Yleistavoitteeseen pyritään seuraavien erityistavoitteiden kautta:

- tehostetaan EU:n katastrofiapua, mihin kuuluu myös toiminnan kustannustehokkuuden parantaminen
- lisätään EU:n katastrofiavun johdonmukaisuutta

- lisätään toiminnan näkyvyyttä.

Näiden tavoitteiden saavuttaminen ei edellytä uuden mekanismin perustamista, vaan pikemminkin tarvitaan jo käytössä oleviin välineisiin perustuvaa kehittämistyötä. Tämän vuoksi mahdolliset lisäkustannukset ovat todennäköisesti kohtuullisia, myös suhteessa nykyisiin kustannuksiin.

C. Toissijaisuusperiaate

Katastrofienhallinta on pääasiassa jäsenvaltioiden vastuulla. Pelastuspalveluun liittyvä unionin tehtävä määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 196 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan unioni muun muassa tukee ja täydentää jäsenvaltioiden kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason toimintaa, joka koskee luonnon tai ihmisen aiheuttamien suuronnettomuuksien johdosta toteutettavia toimia unionin alueella, sekä edistää pelastuspalvelun alalla toteutettavien kansainvälisen tason toimien johdonmukaisuutta. Katastrofitilanteissa annettava pelastuspalveluapu on sen vuoksi osa-alue, jolla unionilla on toissijaisuusperiaatteen mukaisesti tukeva ja täydentävä tehtävä.

Jotta vaikutusten arvioinnissa esitetyt ongelmat voitaisiin ratkaista, tarvitaan EU:n tason toimintaa ja koordinoitua. Vaikka ensisijainen vastuu katastrofien johdosta toteutettavista toimista on jäsenvaltioilla, mekanismista saadut kokemukset ovat osoittaneet, että kansalliset pelastuspalveluresurssit saattavat todellisuudessa osoittautua täysin riittämättömiksi suurissa katastrofeissa. Tällöin tarvitaan apua muilta jäsenvaltioilta. EU:n tehtävänä tällä osa-alueella on vastata etenkin sellaisten tilanteiden hallinnoinnista, joihin liittyy merkittävä kansainvälinen ulottuvuus ja joissa tarvitaan kokonaistoiminnan koordinoitua ja kansallisen tason toimintaa laajempaa yhtenäistä toimintaa.

Pelkillä kansalliselle tasolle rajoittuvilla toimilla ei voida varmistaa, että EU:n katastrofiapu on johdonmukaista, tehokasta ja vaikuttavaa. EU:n pelastuspalvelumekanismien ennustettavuuden, tehokkuuden ja näkyvyyden parantaminen edellyttää EU:n tasolla toteutettavia toimia, jotka ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 196 artiklassa määrättyjen tavoitteiden ja lainsäädäntömenettelyn mukaisia. Tätä tulkintaa tukee kyseisen sopimuksen 222 artiklaan sisältyvä yhteisvastuulauseke.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että lähestymistapa on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska jäsenvaltiot eivät voi yksin saavuttaa tarkasteltavina olevia toimintapolitiikan tavoitteita vaan niiden saavuttaminen edellyttää EU:n tason toimintaa, johon kaikki jäsenvaltiot osallistuvat.

D. Toimintavaihtoehtojen arviointi

i. Tarjolla olevat toimintavaihtoehdot

Komissio on katsonut, että tarjolla ovat seuraavat toimintavaihtoehdot:

- **Vaihtoehto 1: Nykyisten toimintatapojen lakkauttaminen**

EU:n katastrofiapuun liittyvien nykyisten toimintatapojen lakkauttaminen merkitsisi nykyisistä välineistä luopumista ja kaiken niihin liittyvän toiminnan lopettamista. Tämän vaihtoehdon valitseminen edellyttäisi lisäksi sitä, että alalla luodaan uusi lähestymistapa tulevaisuutta varten.

- **Vaihtoehto 2: Nykyisen tilanteen säilyttäminen**

Nykyisen tilanteen säilyttäminen merkitsisi EU:n katastrofiapuun liittyvien nykyisten toimintatapojen jatkamista sellaisenaan. Vaikutustenarviointiraportissa esitetyjä toimia ja siinä esitettyjen välineiden käyttämistä jatkettaisiin. Rahoitus perustuisi vuosiksi 2007–2013 laadittuun rahoituskehykseen.

- **Vaihtoehto 3: Jäsenvaltioiden varavalmiuksista (henkilöresurssit ja muut resurssit) muodostettuun vapaaehtoiseen reserviin perustuvien EU:n katastrofivalmiuksien luominen**

Tässä vaihtoehdossa valmiusryhmät ja muut resurssit säilyisivät jäsenvaltioiden määräysvallassa ja hallinnassa, mutta jäsenvaltiot sitoutuisivat nykyistä selkeämmin siihen, että ne ovat välittömästi käytettävissä EU:n pelastuspalvelutoimiin seuranta- ja tiedotuskeskuksen pyynnöstä. Lopullinen päätös resurssien käyttöön asettamisesta olisi jäsenvaltioilla, jotka saattavat tarvita kyseisiä resursseja myös omien kansallisten hätätilanteidensa vuoksi. Varavalmiuksia ei myöskään olisi tarpeen asettaa sivuun tai pitää käyttämättöminä silloin kun niitä ei tarvita EU:n toimia varten, koska jäsenvaltiot voisivat käyttää niitä omiin sisäisiin tarpeisiinsa.

Jäsenvaltioiden varavalmiuksien käyttömahdollisuus muodostaisi katastrofitilanteissa annettavan EU:n pelastuspalveluavun perustan sekä EU:n sisällä että sen ulkopuolella, ja sitä täydennettäisiin jäsenvaltioiden tarjoamalla lisävulla, jota jäsenvaltiot antaisivat samaan tapaan kuin nykyisin pelastuspalveluapua. Lisäksi voitaisiin pyrkiä entistä paremmin varmistamaan, että EU:n pelastuspalvelumekanismien kautta käyttöön otetuille pelastuspalveluresursseille saadaan näkyvyyttä kahdella tasolla (jäsenvaltioiden ja Euroopan tasolla), mitä ei onnistuttu varmistamaan EU:n Haitissa toteuttamien toimien tapauksessa.

Sotilas- ja kuljetusapu, etenkin strategiset ilmakuljetusvalmiudet, olisi sisällytettävä tämän reservin resursseihin, jotka voidaan kanavoida seuranta- ja tiedotuskeskuksen kautta humanitaarista apua koskevan eurooppalaisen konsensuksen ja kansainvälisten (etenkin Oslon) suuntaviivojen mukaisesti.

Jäsenvaltioiden valmiuksista muodostuvan vapaaehtoisen reservin luomista olisi tuettava sitoutumalla yhteisen koulutuksen ja yhteisten harjoitusten järjestämiseen, tähän liittyvän toiminnan kehittämiseen sekä kokemusten hyödyntämiseen ja niihin pohjautuvaan kehitystyöhön. Lisäksi olisi tarpeen laatia valmiussuunnitelmia ja -skenaarioita, jotta reservin tarjoamia mahdollisuuksia voitaisiin hyödyntää kaikilta osin. Tällaisilla toimilla on keskeinen merkitys järjestelmän tehokkuuden ja johdonmukaisuuden varmistamisessa.

- **Vaihtoehto 4: EU:n tason resursseja hyödyntävien EU:n katastrofivalmiuksien luominen**

EU:n rahoittamia täydentäviä resursseja voitaisiin käyttää joidenkin erityistarpeiden kattamiseen tilanteissa, joissa EU:n toimissa on näiden tarpeiden osalta havaittavia puutteita ja joissa EU:n tason toimintaa pidetään kustannustehokkaampana vaihtoehtona. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä resursseihin, joita käytetään horisontaalisissa toimissa, kuten arvioinnissa (ympäristövaikutusten nopeaa arviointia varten tarkoitetut moduulit), logistiikassa ja koordinoinnissa (etenkin teknisen avun tukiryhmät ja televiestintävälineet). Tämän lähestymistavan pohjalta voitaisiin kehittää kaikki toiminnot kattava, kentällä toimiva EU:n koordinoitikeskus, joka tarjoaa palveluja myös YK:lle. Täydentäviä EU-rahoitteisia resursseja voitaisiin käyttää myös sellaisissa arvoltaan merkittäviä erityisresursseja edellyttävissä tilanteissa, joissa yhteisten resurssien käytöllä ja

kustannusten jakamisella voidaan tehostaa toimintaa ja joissa kansalliset resurssit eivät yleensä ole riittäviä.

Vaikka EU:n tason resurssien rahoittajana on unioni, ne annettaisiin asianomaisten jäsenvaltioiden käyttöön, joille kyseisten resurssien hallinnointi siirrettäisiin. Tällaiset resurssit olisivat aina käytettävissä EU:n toimiin, mutta silloin kun ne eivät ole käytössä, niitä hallinnoivat jäsenvaltiot voisivat käyttää niitä kansallisiin tarkoituksiin. EU:n tason reservi voisi olla kooltaan pieni tai suuri tai siltä väliltä. Pienen reservin resurssit olisi tarkoitettu kaikkein merkittävimpien puutteiden kattamiseen. Suuri reservi puolestaan sisältäisi runsaasti tärkeimpien osa-alueiden resursseja, jolloin jäsenvaltiot voisivat vähentää kansallisia valmiuksiaan ja jolloin voitaisiin samalla lisätä EU:n tason toimien kustannustehokkuutta.

• **Vaihtoehto 5: EU:n pelastuspalvelujoukkojen perustaminen**

EU:n katastrofiapua voitaisiin epäilemättä tehostaa ja yhtenäistää perustamalla riippumattomat eurooppalaiset pelastuspalvelujoukot, joilla on omat valmiudet, välineet, vahvuudet ja koordinoitijärjestelyt, ja liittämällä tähän valmiusorganisaatio ja nykyisten resurssien yhdistäminen. Tällaisiin periaatteisiin perustuville eurooppalaisille joukoille olisi tarpeen antaa valtuudet, joiden nojalla ne voivat käyttää etukäteen määriteltyjä jäsenvaltioiden resursseja. Niiden olisi myös voitava saada käyttöönsä lisäresursseja siitä riippumatta, onko EU:n katastrofivalmiuksissa todettu ennalta puutteita. Nämä resurssit annettaisiin vapaaehtoisten jäsenvaltioiden käyttöön, joille niiden hallinnointi siirrettäisiin vaihtoehdossa 4 kuvattua vastaavalla tavalla.

Jotta valmiusorganisaatiosta saataisiin uskottava, eurooppalaisia valmiusjoukkoja varten olisi perustettava myös skenaarioiden ja toimintasääntöjen laatimisesta vastaava operatiivinen keskus sekä oma pelastuspalvelualan ja humanitaarisen avun alan koulutuskeskus, joka huolehtii henkilöstön, eurooppalaiset valmiusjoukot muodostavien kansallisten ja alueellisten ryhmien sekä EU:n palveluksessa työskentelevien arvioinnista vastaavien asiantuntijoiden koulutuksesta.

ii. Analysoidut toimintavaihtoehdot

Toimintavaihtoehtojen alustavan arvioinnin jälkeen todettiin, että vaihtoehtoihin 1 ja 5 liittyi liian suuria sosiaalisia, taloudellisia ja poliittisia epäkohtia. Vaihtoehto 2 puolestaan merkitsee EU:n nykyisen toiminnan jatkamista sellaisenaan, joten se muodostaa perusskenaarion, johon muita vaihtoehtoja on verrattava. Tavoitteisiin suhteutetussa vaikutusten arvioinnissa keskityttiin sen vuoksi vaihtoehtoihin 3 ja 4.

E. Valittujen vaihtoehtojen tärkeimmät taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöön kohdistuvat vaikutukset

Kaikki vaihtoehdot edellyttävät Euroopan komission tiedotus- ja seurantakeskuksen koordinointi- ja analyysivalmiuksien parantamista. Tämä tehdään siitä riippumatta, mikä vaihtoehdoista valitaan, sillä tarkoituksena on, että humanitaarisen avun pääosaston ja seuranta- ja tiedotuskeskuksen kriisikeskukset sulautetaan lähitulevaisuudessa aidoksi hätäapukeskukseksi, joka toimii kaikkina vuorokaudenaikoina ja joka vastaa EU:n katastrofiavun alaan kuuluvien siviilitoimien koordinoinnista.

• **Taloudelliset vaikutukset**

i. Vaihtoehdon 3 taloudelliset vaikutukset

Siirtyminen nykytilanteesta vapaaehtoiseen reserviin perustuvaan vaihtoehtoon ei todennäköisesti vaikuta merkittävästi pääomakustannuksiin. Voidaan itse asiassa hyvin olettaa, etteivät jäsenvaltiot ole halukkaita antamaan resursseja reservin käyttöön, elleivät ne voi olla varmoja siitä, että ne pystyvät edelleen täyttämään omat pelastuspalveluun liittyvät tarpeensa. Vapaaehtoisen reservin resurssit olisivat näin vain pieni osa nykyisistä resursseista. Lisäksi kun otetaan huomioon, että resurssien sitomiseen sovellettavien ehtojen mukaan resurssit voitaisiin nimenomaisesti ottaa takaisin reservistä, jos niitä tarvitaan kansallisiin tarpeisiin, on selvää, ettei jäsenvaltioille aiheudu lisäkustannuksia välineistä.

Kun tällaisen järjestelmän kehitystyö on saatu päätökseen ja järjestelmä on kaikilta osin toiminnassa, sillä voidaan vähentää uusiin katastrofivalmiuksiin liittyvien, jäsenvaltioiden tasolla tehtävien lisäinvestointien tarvetta. Jokainen jäsenvaltio on vastuussa sen varmistamisesta, että sillä on riittävät valmiudet ennakoitavissa oleviin tai toistuviin riskeihin varautumiseksi. Jäsenvaltioiden perusresursseja täydentävien, reservissä pidettävien lisävalmiuksien yhteen kokoamisesta ja yhteiskäytöstä saattaa kuitenkin olla mahdollista saada taloudellista hyötyä. Ylläpitämällä tällaisten valmiuksien reserviä EU:n tasolla ja jakamalla kokonaiskustannukset jäsenvaltioiden kesken voidaan saavuttaa mittakaavaetuja ja saada aikaan säästöjä.

Lisäksi voidaan yleisesti ottaen olettaa, ettei vaihtoehdosta 3 aiheudu resurssien käyttöön liittyviä lisäkustannuksia. Vaikka vapaaehtoisen reservin perustamisella voitaisiin epäilemättä taata se, että resurssit ovat katastrofitilanteessa välittömästi saatavilla, sen ei pitäisi vaikuttaa kustannuksiin, joita aiheutuu resurssien siirtämisestä ja niiden käytöstä paikan päällä. Sitä vastoin saattaa jopa olla mahdollista etenkin kuljetusten tapauksessa, että resursseja voidaan käyttää kustannustehokkaammin kuin muutoin olisi ollut mahdollista. Reserviin perustuvalla yhteisellä toiminnalla ja järjestelyn mahdollistamalla etukäteissuunnittelulla voitaisiin varmistaa, että kuljetusvaihtoehdot pystytään selvittämään nykyistä nopeammin ja että eri paikoissa sijaitsevat resurssit voidaan koota tarkoituksenmukaisella tavalla yhteen ja kuljettaa yhdessä, mikä vähentää kuljetusaikaa ja -kustannuksia. Lisäksi resurssit voitaisiin jakaa ilma-aluksiin entistä tehokkaammin. Ilmakuljetuskapasiteetti voitaisiin näin hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti ja rajakustannuksia vähentää.

Vaihtoehdolla 3 saattaa kuitenkin olla vaikutusta toiminnan vuotuisiin kokonaiskustannuksiin, jos jäsenvaltioiden resurssien vuosikäyttö lisääntyy sen vuoksi, että ne sisältyvät reserviin. Tällä saattaa myös olla merkittäviä henkilöstökustannuksiin liittyviä seurauksia joillekin jäsenvaltioille. Lisäksi joillekin jäsenvaltioille voi niiden organisaatorakenteiden vuoksi aiheutua kustannuksia siitä, että ne tekevät tarvittavat organisatoriset ja sääntelylliset muutokset nykytilanteeseen.

Se, millä tavoin resurssit valitaan reservistä, ja itse reservin koko vaikuttavat merkittävästi edellä kuvattuihin kielteisiin vaikutuksiin. Yksittäiseen jäsenvaltioon kohdistuvia kysynnästä johtuvia vaikutuksia voitaisiin lieventää esimerkiksi siten, että valinta perustuu parhaana pidetyn vaihtoehdon sijaan kiertoön pohjautuvaan järjestelmään. Lisäksi jos reservi on suuri, siihen sisällytettyjen yksittäisten valmiuksien kysyntä on suhteessa vähäisempää.

Vaikutuksia voitaisiin edelleen lieventää myös varmistamalla, että tiettyjä ennalta määrättyjä tukikelpoisia kustannuksia varten myönnetään EU:n rahoitusta. Seurauksena olisi uusi kustannustenjakomalli, jossa osa kustannuksista siirrettäisiin jäsenvaltioilta unionille. Jäsenvaltiot voisivat tämän ansiosta kattaa osan niistä vuotuisista kokonaiskustannuksista, joita niille aiheutuu vapaaehtoiseen reserviin osallistumisesta. Lisäksi se tarjoaisi pienemmille jäsenvaltioille kannustimen osallistua entistä laajemmin EU:n katastrofiaputoimiin. Tästä seurauksena oleva EU:n katastrofivalmiuksien paraneminen vähentäisi puolestaan niihin jäsenvaltioihin kohdistuvia paineita, joiden vastuulla on merkittävä osa katastrofiavusta, ja antaisi EU:lle entistä paremmat mahdollisuudet reagoida vakaviin hätätilanteisiin EU:n ulkopuolella.

ii. Vaihtoehdon 4 taloudelliset vaikutukset

Tämän vaihtoehdon tärkein taloudellinen vaikutus olisi se, ettei jäsenvaltioille aiheudu pääomakustannuksia. EU-rahoitteisia täydentäviä resursseja ja ilmajetuskapasiteettia koskevilla hankinnoilla varmistettaisiin, että jäsenvaltioilla on käytössään merkittävät yhteiset resurssit, joita ei aikaisemmin ole ollut tarjolla kansallisella tasolla, ilman että tämä edellyttää jäsenvaltioilta lisäinvestointeja. Tämä varma saatavuus olisi merkittävä etu, joka on huomattavasti suurempi kuin edut, joita voidaan mahdollisesti saada vapaaehtoisen reservin toteuttamisesta. Jos EU:n tasolla tehdään yksi kokonaisinvestointi sellaisten täydentävien resurssien hankkimiseksi, jotka ovat kaikkien jäsenvaltioiden yhteisiä ja joita ne kaikki voivat käyttää, EU:lta edellytettävä investointi on todennäköisesti huomattavasti pienempi kuin investointi, joka tarvittaisiin, jos kaikki jäsenvaltiot hankkisivat tällaiset resurssit itse. Lisäksi kun tarkastellaan resursseja, joihin liittyviä valmiuksia on tarkoitus lisätä, tämä vaihtoehto tarjoaisi erittäin merkittäviä kustannustehokkuuteen ja yleiseen tehokkuuteen liittyviä etuja vähentämällä jäsenvaltioiden kansallisten investointien tarvetta.

Vaihtoehtoon 4 liittyy myös toinen merkittävä taloudellinen etu, sillä kyseinen vaihtoehto tarjoaa mahdollisuuden entistä kustannustehokkaampiin ratkaisuihin. Kaikkien jäsenvaltioiden käytettävissä olevilla EU:n tason resursseilla lisättäisiin katastrofitilanteissa toteutettavien toimien kustannustehokkuutta huomattavasti vähentämällä mobilisointikustannuksia (verrattuna tällaisten resurssien kaupalliseen vuokraukseen) ja nopeuttamalla ja tehostamalla toimia. Lisäksi yhteisistä kuljetuksista ja yhteisestä logistiikasta voitaisiin saada merkittäviä tehokkuusetuja ja muita mittakaavaetuja.

Jäsenvaltioiden käytettäväksi annettavien EU:n tason lisäresurssien hankkimisella tehostettaisiin myös resurssien käyttöä ja parannettaisiin kustannustehokkuutta operatiivisella tasolla pitkälti samaan tapaan kuin vaihtoehdossa 3. Lisäksi EU kattaisi kaikki täydentävien EU-rahoitteisten resurssien valmiudessa pitämisen ja käytön kustannukset, jolloin varmistettaisiin uuden kustannustenjakomallin soveltaminen ja se, että kaikki kustannukset voidaan siirtää unionin vastattaviksi.

Kustannusten osalta EU:n tason valmiuksien luominen edellyttää jonkinlaista tarjouskilpailu- ja hallinnointijärjestelyä.

• Sosiaaliset vaikutukset

Raportissa tarkastelluilla vaihtoehtoilla ei katsottu olevan varsinaisia sosiaalisia vaikutuksia mutta niillä todettiin olevan merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Jos toimet voidaan toteuttaa viipymättä ja määrätietoisesti käyttämällä jäsenvaltioiden resursseista muodostettua reserviä (vaihtoehto 3) tai EU:n tason resursseja (vaihtoehto 4), olisi epäilemättä mahdollista rajoittaa uhrien määrää, vähentää kärsimystä ja varmistaa, että yksilöille ja yhteisöille aiheutuu mahdollisimman vähän vahinkoa. Tällä olisi kiistämättä myönteisiä vaikutuksia niihin yhteiskuntiin, joihin katastrofien vaikutukset kohdistuvat.

Lisäksi entistä johdonmukaisemmalla ja tehokkaammalla katastrofiavulla lisättäisiin ihmisten luottamusta EU:n kykyyn toimia katastrofitilanteissa. Tällä olisi kahdenlaisia seurauksia. Ensinnäkin katastrofin kohteeksi joutunut väestö olisi entistä halukkaampi tekemään yhteistyötä EU:n kanssa, mikä saattaisi vaikuttaa myös mahdollisuuteen tehdä muuta yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Toiseksi lisääntyneellä luottamuksella EU:n katastrofiapuun autettaisiin saamaan toiminnalle kansalaisten ja valtioiden tuki.

Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon, että valitsemalla jäsenvaltioiden hallinnoitaviksi siirrettävät EU:n resurssit (vaihtoehto 4) EU osoittaisi eniten solidaarisuutta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklassa edellytetyllä ja kansalaistensa toiveita ja odotuksia vastaavalla tavalla.

• **Ympäristövaikutukset**

Sekä resursseista muodostetulla vapaaehtoisella reservillä (vaihtoehto 3) että EU:n tason resursseilla (vaihtoehto 4) EU voisi varmistaa, että apua on saatavilla hätätilanteissa välittömästi. EU voisi näiden vaihtoehtojen mukanaan tuoman lisääntyneen johdonmukaisuuden ja tehokkuuden ansiosta reagoida entistä nopeammin hätätilanteisiin. Se voisi näin samalla vähentää katastrofien ympäristövaikutuksia merkittävästi (esimerkiksi kun metsäpalaan reagoidaan välittömästi ja tehokkaasti, voidaan merkittävästi vähentää sen aiheuttamia ympäristövahinkoja).

F. Vaihtoehtojen vertailu

Vaihtoehtoja vertailtiin seuraavien kriteerien perusteella:

- miten tehokkaasti vaihtoehdolla saavutetaan asetut tavoitteet
- vaihtoehdon kustannustehokkuus,
- miten hyvin vaihtoehto vastaa EU:n kokonaistavoitteita, strategioita ja painopisteitä.

Vaihtoehtoja verrattiin perusskenaarioon (vaihtoehdossa 2 kuvattu nykytilanne). Päätelemistä esitettiin graafisia yhteenvetoja kuvioina ja kaavioina.

Sekä vaihtoehdolla 3 että vaihtoehdolla 4 oli perusskenaarioon verrattuna selkeitä etuja, joiden vuoksi ne olivat kaikkien kriteerien osalta perusskenaariota parempia vaihtoehtoja. Päätelemänä oli tämän vuoksi, että näitä vaihtoehtoja olisi pidettävä perusskenaariota parempina. Vertailussa tulivat esille etenkin vaihtoehdon 3 edut, jotka liittyivät siihen, että kyseinen vaihtoehto oli toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen, sekä vaihtoehdon 4 edut, jotka liittyivät tehokkuuteen ja (mahdolliseen) kustannustehokkuuteen (joka liittyy etenkin siihen, että EU:n tason valmiuksia käytetään horisontaalisiin tehtäviin, ja arvoltaan merkittävien erityisresurssien tarjoamiseen). Näiden kahden vaihtoehdon edut ja

haitat suhteutettiin keskenään. Tarkoituksena oli luoda mahdollisimman tehokas ja johdonmukainen järjestelmä siten, että samalla varmistetaan, että kielteisiä vaikutuksia ja kustannuksia aiheutuu mahdollisimman vähän.

Tuloksena oli kahden parhaan vaihtoehdon yhdistäminen. Ensisijaiseksi otettiin vaihtoehto 3, koska se vastasi parhaiten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita. Huomioon otettiin kuitenkin myös eräitä vaihtoehtoon 4 sisältyneitä osatekijöitä, joiden avulla voitiin varmistaa, että ratkaisu tuottaa merkittävästi taloudellista hyötyä koko EU:lle.

Eri vaihtoehtojen suhteellisten vahvuuksien perusteella laadittiin yhdistelmä, joka koostuu seuraavista osatekijöistä:

- **Jäsenvaltioiden resursseista muodostettu vapaaehtoinen reservi, jonka resurssit jäsenvaltiot ovat sitoutuneet antamaan EU:n toimien käyttöön.** Tämä reservi olisi otettava järjestelmän perustaksi. Reservin koostumuksesta ja koosta päätetään myöhemmin.
- *Jäsenvaltioiden tarjoamat kertaluonteiset täydentävät resurssit.* Nämä resurssit annettaisiin käyttöön samaan tapaan kuin EU:n nykyisessä pelastuspalvelumekanismissa.
- *Täydentävät EU:n tason resurssit.* Näitä resursseja käytettäisiin silloin kun kustannustehokkuuteen liittyvät näkökohdat ovat tärkeämpiä kuin ne poliittiset haitat, joita aiheutuu jäsenvaltioiden resurssien käyttämättä jättämisestä.

Tätä järjestelmää voitaisiin edelleen tehostaa antamalla säännöllistä tukea sellaisille humanitaarisille järjestöille, jotka vastaavat kansainvälisiin humanitaarisiin avustustoimiin liittyvien hätäaputarvikkeiden ennakoivasta sijoittamisesta ja hallinnoinnista, sekä varmistamalla, että järjestelmän tukena on sotilasresurssija tietyissä erityistilanteissa.