

PEO Meres-Wuori Mirka(SM)

01.11.2018
JULKINEN

Asia

Komission ehdotus unionin pelastuspalvelumekanismista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen (EU/1313/2013) muuttamiseksi

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 3/2018 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 23.11.2017 ehdotuksen unionin pelastuspalvelumekanismista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen (EU/1313/2013) muuttamisesta. Ehdotusta on käsitelty neuvoston pelastuspalvelutyöryhmässä ja oikeus- ja sisäasioiden neuvosten kokouksissa kevään ja syksyn 2018 aikana. Neuvoston yleisnäkemykset hyväksyttiin Coreperissa 25.7.2018, jonka jälkeen on aloitettu kolmikantaneuvottelut Itävallan puheenjohtajuuskaudella syksyllä 2018. Trilogeissa keskeisimpiä kysymyksiä ovat olleet uusien rescEU -valmiuksien rahoitus ja komission rooli valmiuksien hallinnoinnissa sekä kansallisiin riskiarviointeihin liittyvien tietojen toimittaminen komissiolle.

Puheenjohtajan tavoitteena on saattaa neuvottelut päätökseen vuoden 2018 loppuun mennessä. Ongelmaksi on kuitenkin noussut se, että markkinatilanteesta johtuen EU-tason rescEU-kapasiteetteihin ajateltuja metsäpalojen sammutusvalmiuksia (sammutuslentokoneet) ei ole saatavilla ennen vuotta 2023. Komissio on kompromissina esittänyt siirtymäkauden järjestelyjä, joilla turvattaisiin riittävät valmiudet siihen asti, kun tarvittavat rescEU-valmiudet saadaan perustettua. Näistä siirtymäkauden järjestelyistä ei ole vielä saavutettu yksimielisyyttä.

Suomen kanta

U -jatkokirjelmässä täsmennetään aikaisempia (E-kirjelmä E 117/2017 vp ja U-kirjelmä U 3/2018 vp) Suomen kantoja neuvottelujen kuluessa saatujen tarkempien lisätietojen ja -ehdotusten valossa.

Suomi katsoo, että unionin yhteisiä avustus- ja katastrofivalmiuksia on kehitettävä kokonaisvaltaisesti. Unionin pelastuspalvelumekanismiin avulla tulisi tukea toimintaa, joka on vaikuttavaa ja EU:n tasolla lisäarvoa tuottavaa. Mahdollisten valmiuspuutteiden identifiointi ja hyödyntäminen EU -tason valmiuksien kehittämisessä on tärkeää.

Unionin ja osallistujamaiden kykyä vastata uudenlaisiin ja monimuotoisiin uhkiiin, ml. hybridiuhat, CBRN -uhat (kemialliset aineet, biologiset taudinaiheuttajat, radioaktiiviset aineet ja ydinaseet, räjähteet), ilmastonmuutoksen aiheuttamat suuronnettomuus- ja kriisitilanteet, tulee vahvistaa. Unionin avustusvalmiuksien poolin kehittäminen on kannatettavaa, koska em. uhat koskettavat kaikkia osallistujamaita. Esimerkiksi kesän 2017 Etelä-Euroopan sekä kesän 2018 Pohjois-Euroopan metsäpalojen torjunnassa pelastuspalvelumekanismiin kautta annetulla keskinäisellä avulla on ollut tärkeä rooli, ja valmiuspuutteita on havaittu.

Suomi korostaa, että ensisijainen vastuu pelastusvalmiuksien ja varautumisen kehittämisestä on jäsenvaltioilla itsellään, eikä rescEU -kapasiteetteja tulisi käyttää korvaamaan kansallisia varautumis- ja valmiustoimia. Suomi kannattaa rescEU-valmiuksien kehittämistä alueellisten riskiarvioiden perusteella ja pyrkii edistämään niiden maantieteellistä sijoittelua pohjoiseurooppalaisessa kontekstissa. Kapasiteettien valinta ja sijoittelu toimeenpannaan komitologiakäsittelyssä. Suomi pitää tärkeänä, että jäsenvaltioiden kannat otetaan täysimääräisesti huomioon käsittelyssä.

Puheenjohtajan kompromissiesitys rescEU -valmiuksien toiminta- ja johtoperiaatteista on pääosin hyväksyttävissä, mutta Suomi tukee edelleen päätäntävällän säilymistä jäsenvaltioilla valmiuksien lähettämisessä, erityisesti henkilöstön lähettämisen osalta. Suomi pitää tärkeänä, että valmiuksien rahoituksen pääsääntönä on komission osarahoitus. Täysimääräinen rahoitus EU -budjetista voi tulla kyseeseen, kun on kyse poikkeuksellisissa tilanteissa käytettävistä valmiuksista. RescEU -valmiuksien tulee perustua riskiarvioihin ja havaittuihin valmiuspuutteisiin. Suomi katsoo, ettei rescEU -kapasiteetteja tule listata päätöksessä yksityiskohtaisesti. Metsäpalojen sammutuskaluston lisäksi CBRN -valmiudet ja lääkinnälliset valmiudet ovat kannatettavia EU-tason valmiuksia.

Budjetin osalta Suomen kanta on aiemmassa U-kirjelmässä esitetyn mukainen. Suomi kannattaa lisärahoituksen kattamista ensisijaisesti uudelleenkohdennuksilla. Komissio on esittänyt tulevassa EU:n rahoituskehyksessä 2,5-kertaista rahoitusta pelastuspalvelumekanismille. Unionin pelastuspalvelumekanismien rahoituksen mitoittamiseen vuosille 2021–2027 otetaan kantaa erikseen osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.

Suomi on valmis hyväksymään järjestelyjä esitetyle siirtymäkaudelle valmiuksien turvaamiseksi, mutta korostaa, että komission rooli tulee olla selkeästi määritelty ja siirtymäkauden järjestelyjen tulee olla väliaikaisia. Siirtymäkauden järjestelyjen tulee myös olla tarkkaan suhteutettu tarpeisiin, jotta ne eivät jää pysyviksi. Suomi tukee ehdotettua rescEU -valmiuksien arviointia vuoteen 2023 mennessä ja viiden vuoden välein tästä eteenpäin.

Pääasiallinen sisältö

Komission päätösehdotuksen sisältöä on selvitetty U-kirjelmässä (U 3/2018 vp). Ehdotuksen tavoitteena on unionin pelastuspalvelumekanismien vahvistaminen, erityisesti poikkeuksellisten metsäpalojen kaltaisissa tilanteissa. Taustalla on komission puheenjohtaja Junckerin aloite unionin pelastuspalvelumekanismien vahvistamisesta siten, että poikkeuksellisten metsäpalojen kaltaisissa tilanteissa eurooppalaiset pelastuskapasiteetit saataisiin unionin käyttöön riippumatta jäsenvaltioiden omista samanaikaisista kansallisista tarpeista.

Unionin pelastuspalvelumekanismi on perustettu vuoden 2014 alussa voimaan tulleella päätöksellä (EU/1313/2013) parantamaan ja tehostamaan Euroopan maiden yhteistyötä ja helpottamaan koordinoitua pelastuspalvelun alalla luonnon ja ihmisen aiheuttamien katastrofien ennaltaehkäisyssä, varautumisessa ja avustustoiminnassa. Pelastusavunannon järjestelmä perustuu mekaniin osallistuvien maiden kansallisiin valmiuksiin, joiden lopullinen käyttöönotto on jäsenmaiden toimivallassa.

Komission päätösehdotuksessa esitetään, että pelastuspalvelumekanismien yhteyteen luotaisiin kaksitasoinen avustusvalmiuksien pooli: EU -tason "rescEU" -valmiudet sekä jäsenvaltioiden vapaaehtoisesti unionin käyttöön antamien avustusvalmiuksien pooli (European Civil Protection Pool).

Keskeiset kannat neuvotteluissa

Neuvoston yleisnäkemyks hyväksyttiin Coreperissa 25.7.2018. Neuvoston mandaatissa painotettiin tasapainoa jäsenvaltioiden oman valmiuden ja varautumisen ja eurooppalaisen solidaarisuuden välillä.

Neuvoston kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat olleet jäsenvaltioiden ennaltaehkäisevät toimet ja riskienhallinta (artikla 6), vapaaehtoiseen avustusvalmiuksien pooliin (artikla 11) sekä rescEU-valmiuksien perustamiseen (artikla 12) liittyvät kysymykset. Artiklassa 6 määritellään jäsenvaltioiden ennaltaehkäiseviin toimiin ja riskienhallintaan liittyviä toimia. Voimassaolevaa päätöstä laajempien riskiarviointeihin liittyvien tietojen luovuttaminen komissiolle on ollut monille jäsenvaltioille vaikea kysymys erityisesti hallinnollisen taakan lisääntymisen näkökulmasta. Kompromissina on esitetty yksityiskohtaisten raporttien sijasta tiivistelmien jakamista ja pidempää raportointiväliä.

Jäsenvaltioiden vapaaehtoisesti unionin käyttöön antamien avustusvalmiuksien poolissa (artikla 11) neuvostolle on keskeistä, että kapasiteetit perustuvat havaittuihin riskeihin ja valmiuspuutteisiin. RescEU -valmiuksien perustamisessa (artikla 12) neuvostolle on ollut tärkeää varmistaa valmiuksien osarahoitus komission ja jäsenvaltioiden kesken sekä se, ettei rescEU -valmiuksia käytetä korvaamaan kansallista valmiutta ja että jäsenmailla säilyy päätösvalta omien resurssiensa, erityisesti henkilöstön lähettämisessä kansainvälisiin avunantotehtäviin.

Eurooppalainen pelastuspalvelupooli ja rescEU-valmiudet

Pelastuspalvelumekanismen kaksi tasoa eroavat toisistaan siten, että eurooppalaiseen pelastuspalvelupooliin (European Civil Protection Pool) jäsenvaltiot antavat unionin käyttöön vapaaehtoisesti kansallisia avustusvalmiuksia. Ne olisivat käytettävissä unionin pelastuspalvelumekanismen kautta tulleisiin avustuspyyntöihin, ellei jäsenmaata kohtaa poikkeuksellinen tilanne, joka vaikuttaa merkittävästi kansallisten tehtävien suorittamiseen. RescEU-valmiudet puolestaan palvelisivat ylivoimaisissa tilanteissa, joissa jäsenvaltioiden kansallinen taso ja jäsenvaltioiden vapaaehtoisesti unionin käyttöön antamien avustusvalmiuksien pooli eivät kykene vastaamaan riittävästi tilanteeseen. RescEU-valmiuksien ei ole kuitenkaan tarkoitus korvata kansallista varautumista. Suurimmalle osalle jäsenmaita on ollut tärkeää varmistaa, että rescEU -valmiuksia ei käytetä kansallisen valmiuden korvaamiseen. Neuvotteluissa ollaan päätyvässä kompromissiin, jossa komissio voi tukea tietyin toimenpitein jäsenmaata, joka on aktivoitunut pelastuspalvelumekanismen samantyyppiseen tilanteeseen kolme kertaa kolmen vuoden aikana.

RescEU-valmiuksien rahoitus on neuvotteluissa noussut erityisen keskeiseksi kysymykseksi. Alkuperäisessä esityksessä rescEU-valmiudet esitettiin rahoitettavaksi täysimääräisesti EU-budjetista. Tämän hetkessä neuvottelutilanteessa valmiudet halutaan neuvoston mandaatin mukaisesti osarahoitettavaksi komission ja jäsenvaltioiden kesken. Tämän hetkessä esityksessä komission taloudellinen tuki kattaisi niin sanotut korvattavat kustannukset (*eligible costs*), joita tarvitaan rescEU-valmiuksien perustamiseen, hallintointiin ja ylläpitoon. Jäljelle jäävästä osuudesta vastaisi jäsenvaltio, johon kyseinen valmius on sijoitettu. Hyväksyttävät kustannukset voivat liittyä rescEU-kapasiteettien hankintaan, vuokraamiseen ja/tai liisaukseen tai toistuviin kustannuksiin, jotka liittyvät rescEU-valmiuksien ylläpitoon sijoitetussa jäsenmaassa (hosting). RescEU-valmiuksien omistajuus on kuitenkin yhä avoinna oleva kysymys, josta käydään keskustelua.

Päätösehdotukseen on lisätty ehdotus tukea valmiuksia, joilla vastataan matalan todennäköisyyden, mutta suuren vaikutuksen riskeihin (*low probability, high impact*). Näitä valmiuksia ei kuitenkaan ole toistaiseksi määritelty tarkasti. Kyseisten valmiuksien lähettämiseen ja saatavuuteen liittyvät kustannukset katsottaisiin täysin korvattaviksi. Kuljetuskustannusten lisäksi unionin tuki laajennettaisiin koskemaan myös rescEU-valmiuksien operaatiokuluja, joista EU-alueen sisäisiin operaatioihin korvattaisiin 75 % ja täysimääräisesti, kun valmiudet lähetettäisiin EU-alueen ulkopuolelle.

Pelastuspalvelumekanismia koskevan muutoksen voimaansaattamista on kiirehditty, jotta uudet valmiudet saataisiin käyttöön ennen seuraavaa metsäpalokautta. Keskeiseksi ongelmaksi on kuitenkin noussut se, että markkinatilanteesta johtuen RescEU-kapasiteetteihin ajateltuja metsäpalojen sammutusvalmiuksia (sammutuslentokoneet) ei ole saatavilla ennen vuotta 2023. Komissio on kompromissina esittänyt siirtymäkauden järjestelyjä, joilla turvattaisiin riittävät valmiudet siihen asti,

kun tarvittavat rescEU-valmiudet saadaan perustettua. Näistä siirtymäkauden järjestelyistä ei ole vielä saavutettu yksimielisyyttä neuvottelijoiden kesken.

Pelastuspalvelumekanismiin implementoinnin budjetti on esitetty hoidettavaksi ensisijaisesti uudelleenkehennöksillä. Euroopan parlamentti on kuitenkin ajanut joustovälineen käyttöä budjettiin. Nykyinen päätös sisältää pelastuspalvelun rahoitusvälineen rahoituskehyskaudelle 2014 - 2020. Tulevalla rahoituskehyskaudella (2021–2027) pelastuspalvelumekanismille esitetään 2,5-kertaista rahoitusta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotuksen oikeusperusta on SEUT 196 artikla (pelastuspalvelu). Päätösehdotuksen oikeusperustaa on selvitetty tarkemmin U-kirjelmässä (U 3/2018 vp).

Oikeusperustaa on käsitelty pelastuspalvelutyöryhmässä ja tämän lisäksi neuvoston oikeudellinen yksikkö on antanut 17.4.2018 lausuntonsa (8048/18) päätösehdotuksen oikeusperustasta ja suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta. Lausunnossa todettiin, että päätösehdotus voi perustua SEUT 196 artiklaan, joka antaa unionille asianmukaisen toimivallan. Suhteellisuusperiaatteen osalta lausunnossa katsottiin, että lisätarkastelu on tarpeen, jotta voitaisiin päätyä johtopäätökseen siitä, noudattavatko ehdotetut toimenpiteet suhteellisuusperiaatetta.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta on ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunta (ENVI) ja siellä raportoijana on Elisabetta Gardini (EPP/IT). Euroopan parlamentti päätti tarkistuksista komission ehdotukseen 31.5.2018.

Euroopan parlamentti on korostanut mekanismin joustavaa käyttöä sekä alueellisten ja paikallisten viranomaisten merkitystä ennaltaehkäisyssä ja riskien hallinnassa. Euroopan parlamentti myös tuki komission alkuperäistä ehdotusta rescEU -valmiuksien rahoittamisesta täysimääräisesti unionin budjetista. Budjetin osalta Euroopan parlamentti on ajanut joustovälineen käyttöä. Euroopan parlamentti on myös esittänyt pelastuspalvelumekanismiin näkyvyyttä edistäviä toimia kuten eurooppalaista pelastuspalvelumitalia.

Kansallinen valmistelu

U-kirjelmää ja U-jatkokirjelmää on käsitelty EU-jaostossa 7.

Eduskuntakäsittely

Valtioneuvosto antoi U-kirjelmän komission alkuperäisestä ehdotuksesta eduskunnalle 15.2.2018 (U 3/2018 vp).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Päätösehdotuksen suhdetta Suomen lainsäädäntöön on selvitetty U-kirjelmässä (U 3/2018 vp).

Taloudelliset vaikutukset

Päätösehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on selvitetty U-kirjelmässä (U 3/2018 vp).

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

COM (2017) 772 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Mirka Meres-Wuori, SM/PEO, p. 0295488280

EUTORI-tunnus**Liitteet****Viite**

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
