

Asia

OSA; ehdotus unionin pelastuspalvelumekanismista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen muuttamisesta (rescEU)

Kokous

Pelastuspalvelutyöryhmä

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio on antanut 23.11.2017 päätösehdotuksen unionin pelastuspalvelumekanismista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen (EU/1313/2013) muuttamiseksi. Päätösehdotus esitellään ensimmäistä kertaa neuvoston pelastuspalvelutyöryhmässä 19.12. Komission tavoitteena on päätösehdotuksen pikainen hyväksyntä jo kesään 2018 mennessä, joten käsittely tulee tapahtumaan tiiviissä aikataulussa vuoden 2018 alusta lähtien.

Eduskunnalle annetaan E-kirjelmä Suomen alustavista kannoista ehdotukseen pikaisen käsittelyaikataulun vuoksi. Suomen kanta sisältää näkökohtia, joista monet ovat olleet esillä jo alkuperäisestä pelastuspalvelumekanismipäätöksestä neuvoteltaessa.

Lisäksi ehdotuksesta tullaan myöhemmin antamaan yksityiskohtaisempi U-kirjelmä.

Suomen kanta

Erityyppiset luonnon tai ihmisen aiheuttamat häiriö- ja kriisitilanteet ovat yhä useammin monialaisia. Suomi on sitoutunut vahvistamaan EU-yhteistyötä sisäisen turvallisuuden alalla. Häiriö- ja kriisitilanteisiin liittyviä EU:n tason järjestelyjä tulee kehittää sekä kansallisten viranomaisten ja EU:n toimielinten välistä yhteistyötä syventää. Suomi varautuu antamaan pelastustoimen alan kansainvälistä apua ja tarvittaessa myös vastaanottamaan apua muilta mailta. Unionin ja jäsenmaiden käytössä olevia avunannon välineitä tulisi käyttää täysimääräisesti ja joustavasti.

Suomi tukee komission ehdotuksen tavoitetta pelastuspalvelumekanismiin toiminnan tehostamisesta vakaviin suuronnettomuus- ja kriisitilanteisiin vastaamisessa. Unionin on

pystyttävä vastaamaan laaja-alaisesti luonnon ja ihmisen aiheuttamiin katastrofeihin unionissa ja sen ulkopuolella, kun apua pyytävän valtion omat voimavarat eivät ole riittäviä.

Unionin yhteisiä avustus- ja katastrofivalmiuksia on kehitettävä kokonaisvaltaisesti. Unionin pelastuspalvelumekanismin avulla tulisi tukea toimintaa, joka on vaikuttavaa ja EU:n tasolla lisäarvoa tuottavaa. Suomi korostaa asianmukaisten riskiarviointien merkitystä kaikessa pelastuspalvelumekanismiin liittyvässä toiminnassa. Mahdollisten valmiuspuutteiden identifioiminen on tärkeää.

Näin vahvistetaan unionin ja osallistujamaiden kykyä vastata myös uudenlaisiin ja monimuotoisiin uhkiin, ml. hybridiuhat. Unionin avustusvalmiuksien poolin kehittäminen on kannatettavaa, koska esimerkiksi kesän 2017 Etelä-Euroopan metsäpalojen torjunnassa mekanismin toiminnassa on ollut puutteita.

Suomi korostaa, että ensisijainen vastuu pelastusvalmiuksien ja varautumisen kehittämisen on kuitenkin jäsenvaltioilla itsellään. Esimerkiksi riskienhallintasuunnitelmien laatiminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan.

Suomi katsoo, että komission ehdottamien uusien "RescEU" -valmiuksien toiminta- ja johtoperiaatteita sekä kustannustehokkuutta tulisi vielä selvittää tarkemmin neuvottelujen kuluessa. Komission ehdotuksesta ei selviä, millaiseen riskiarvioon tai -analyysiin ko. valmiuksien (metsäpalojen sammutuskalusto, suurtehopumput tulvantorjuntaan, rauniopelastusvalmiudet, kenttäsairala-/lääkinnälliset valmiudet) valinta perustuu.

Myös kokonaan EU-rahoitettaviksi esitettävien kapasiteettien valinnan tulisi perustua riskiarviointeihin. Niitä ei tulisi käyttää korvaamaan kansallisia varautumis- ja valmiustoimia.

Suomi painottaa varojen käytön vaikuttavuutta ja pohjautumista realistisille tarpeille. Ehdotettu lisärahoitus tulisi hoitaa ensisijaisesti uudelleenkohdennuksilla.

Ehdotuksen tavoite ennaltaehkäisy-, varautumis- ja avustustoimien välisen yhteyden vahvistamisesta on kannatettava. Riskienhallintasuunnitelmien ja kansallisten riskiarvioiden hyödyntäminen mekanismipäätöksen mukaisten toimien suunnittelussa on niin ikään kannatettavaa.

Ehdotuksen mukaan komissio voisi päättää "RescEU" -valmiuksien kokoonpanon muuttamisesta delegoidulla säädöksellä. Päädetäessä säädösvallan tai täytäntöönpanotoimivallan mahdollisesta delegoimisesta komissiolle tulee ottaa huomion jäsenmaiden kansallinen toimivalta pelastuspalvelun alalla. Jäsenmaiden asiantuntijoita tulee kuulla delegoituja säädöksiä laadittaessa toimielinten välisen yhteisymmärrysasiakirjan mukaisesti.

Komission ehdotuksen perusteluissa on puutteita ehdotetun oikeusperustan (SEUT 196 artikla) riittävyyden sekä toissijaisuusperiaatteen toteutumisen osalta. Komissiolta tulisi saada näiltä osin lisäselvitystä erityisesti suhteessa komission ehdotettuun rooliin avustusvalmiuksien käyttöönotosta päättämisessä sekä niiden hallinnassa ja operatiivisessa käytössä.

Pääasiallinen sisältö

Komission ehdotuksen taustalla on komission puheenjohtaja Junckerin aloite unionin pelastuspalvelumekanismin vahvistamisesta siten, että Etelä-Euroopan poikkeuksellisten metsäpalojen kaltaisissa tilanteissa eurooppalaiset pelastuskapasiteetit saataisiin unionin käyttöön riippumatta jäsenvaltioiden omista kansallisista tarpeista. Myös Ranskan presidentti Macron on tuonut esille ajatuksen eurooppalaisesta pelastuspalvelujoukosta. Ilmastonmuutoksen aiheuttamat äärimmäiset sääilmiöt, terveydelliset hätätilanteet sekä terrorismin jälkiseuraukset ovat tehneet eurooppalaisen pelastuspalveluavunannosta aiempaa haasteellisempaa.

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. Pelastuspalvelumekanismin toiminta perustuu eurooppalaiseen hätäavun koordinoitukeskukseen (ERCC) sekä eurooppalaisiin hätäapuvalmiuksiin, jotka sisältävät muun muassa pelastusmuodostelmia ja asiantuntijoita. Pelastusavunannon järjestelmä perustuu mekanismiin osallistuvien maiden kansallisiin valmiuksiin, joiden lopullinen käyttöönotto on jäsenmaiden toimivallassa. Nykyinen päätös sisältää pelastuspalvelun rahoitusvälineen rahoituskehyskaudelle 2014 - 2020.

Ehdotus perustuu pelastuspalvelumekanismin soveltamisesta vuosina 2014 - 16 tehtyyn väliarviointiin ja EU:n tilintarkastustuomioistuimen raporttiin. Arvioinnin mukaan mekanismin tavoitteet ovat EU:n tarpeiden kannalta tarkoituksenmukaisia. Komissio katsoo, että nykyinen jäsenvaltioiden vapaaehtoihin avustustoimiin perustuva mekanismi ei ole toiminut riittävän tehokkaasti vastattaessa laajoihin, montaa jäsenvaltiota koskettaviin onnettomuus- ja kriisitilanteisiin ja lisäkapasiteettia tarvitaan. Esimerkkinä mainitaan erityisesti kesän 2017 laaja-alaiset metsäpalot Etelä-Euroopassa.

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

"RescEU" -valmiudet olisivat nykytilasta poiketen komission omia valmiuksia, jotka se voisi hankkia itse. Valmiudet koostuisivat metsäpalojen sammutusvalmiuksista (sammutuslentokoneet), suurtehopumpuista (tulvat), rauniopelastusvalmiuksista (maanjäritykset, sortumat) sekä kenttäsairaalavalmiudesta ja lääkinnällisistä hätäaputiimeistä. Valmiudet rahoitettaisiin kokonaisuudessaan EU:n budjetista ja ne sijoitettaisiin johonkin jäsenmaahan. Kun pelastuspalvelumekanismi aktivoitaisiin ko. valmiuksien osalta, komissio säilyttäisi itsellään valmiuksien operatiivisen johtamisen ja valvonnan sekä päättäisi valmiuksien käyttöönotosta. Valmiuksia käytettäisiin vasta sitten kun muita resursseja ei olisi saatavilla.

Nykyiset eurooppalaiset hätäapuvalmiudet muodostuvat jäsenvaltioiden ennalta vapaaehtoisesti ilmoittamista kansallisista valmiuksista. Ehdotetuilla muutoksilla perustettaisiin eurooppalainen pelastuspalvelupooli ja vahvistettaisiin ko. reservin sitovuutta muun muassa säätämällä vähimmäisajasta valmiuksien sitomisessa pooliin (5-10 vuotta). Pooliin ilmoitetut valmiudet pysyisivät kuitenkin edelleen jäsenmaiden hallinnassa ja päätäntävallassa mekanismin aktivointitilanteessa. Nykytilaan verrattuna valmiuksien käyttäminen kansallisiin tarpeisiin vedoten olisi kuitenkin tehty vaikeammaksi.

Jäsenmaille korvattavia kustannuksia ehdotetaan muutettavaksi (komission 75% osarahoitus) sekä laajennettavaksi nykyisistä avustusvalmiuksien kuljetuskustannuksista myös valmiuksien käyttökustannuksiin, kun on kyse unionin sisällä tapahtuvasta avunannosta.

Avunantovalmiuksiin liittyvien ehdotusten lisäksi komission ehdotus sisältää toimia kansallisen tason ennaltaehkäisy- ja varautumistoimenpiteiden tukemiseksi. Jäsenmaille osoitettuja velvoitteita kansallisten riskiarviointien ja varautumissuunnitelmien jakamisesta komissiolle esitetään vahvistettavaksi. Jäsenmaiden tulisi kehittää kansallista varautumissuunnittelua perustuen kansallisiin riskiarvioihin ja toimittaa komissiolle tietoja riskienhallintasuunnitelmistaan joka kolmas vuosi. Päätösehdotus sisältää myös varautumissuunnitelmien edistymisen sitomisen rakenne- ja investointirahastojen ehdollisuusmekanismeihin tulevaisuudessa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotuksen oikeusperusta on SEUT 196 artikla (pelastuspalvelu).

Pelastuspalvelu on yksi SEUT 6 artiklassa mainituista aloista, joilla jäsenvaltiot säilyttävät toimivaltansa sen olennaisilta osin ja joissa unionilla on rajallinen ja täydentävä toimivalta. Artikla 6:n mukaisesti unionin toimivalta rajoittuu toimiin, jotka tukevat, yhteen sovittavat ja täydentävät jäsenvaltioiden toimia.

Nykyisestä päätöksestä neuvoteltaessa oikeusperusta todettiin neuvoston oikeudellisen yksikön toimesta asianmukaiseksi (lausunto 18919/11).

Ehdotuksen mukaan komissio voisi päättää "RescEU" -valmiuksien kokoonpanon muuttamisessa delegoidulla säädöksellä.

Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Keskustelu EP:n täysistunnossa 13.12.; vastuuvaliokunta: ENVI

Kansallinen valmistelu

EU7 -jaosto; kirjallinen menettely 19.-21.12.2017

Eduskuntakäsittely

U 22/2012 vp; U-jatkokirjelmä 27/2013

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ehdotuksella ei ole välittömiä vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön. Suomi päättää pelastustoimeen kuuluvan avun antamisesta tapauskohtaisesti.

Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset EU:n talousarvioon

Komissio esittää 280 miljoonan euron lisäystä nykyiseen pelastuspalvelumekanismen rahoitukseen vuosille 2018 - 2020. Tästä lisäyksestä 231,79 miljoonaa euroa otettaisiin komission esityksen mukaan joustovälineeltä. Unionin mekanismin kokonaisrahoitus vuosille 2014 - 2020 olisi siis 631 566 000 euroa, joista 480 630 000 otsakkeen 3 (turvallisuus ja kansalaisuus) alla ja 150 936 000 euroa otsakkeen 4 (globaali Eurooppa) alla.

Pelastuspalvelun rahoitusvälineen rahoituksesta vuoden 2020 jälkeen päätetään seuraavaa monivuotista rahoituskehyskautta koskevien neuvottelujen yhteydessä. Komission esitys uudeksi monivuotiseksi rahoituskehykseksi 1.1.2021 eteenpäin on odotettavissa loppukeväästä 2018.

Vaikutukset kansalliseen talousarvioon ja lainsäädäntöön

Päätösehdotuksella ei arvioida olevan välittömiä vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön. Ehdotuksella ei ole vaikutusta Suomen kansalliseen pelastustoiminnan tai sen valmiuden ja rakenteiden rahoitukseen. Suomi voi osallistua avustusoperaatioihin, jos siihen on talousarviossa myönnetty kansallista osarahoitusta.

Komissio ehdottaa jäsenmaille toteutuneista avustusoperaatioista korvattavan osarahoituksen perusteita muutettavaksi. Komission (pelastuspalvelumekanismi) rahoitusta saa tällä hetkellä operaatioiden kuljetuskustannuksiin (55% tai 85% kuljetuskustannuksista). Komissio ehdottaa prosenttiosuudeksi 75%, jos valmiudet on sidottu eurooppalaiseen pelastuspooliin ja osarahoituksen laajentamista EU:n sisäisten operaatioiden kohdalla myös avustusvalmiuksien käyttökustannuksiin (operational costs). Jäsenmaat hakevat osarahoitusta jälkikäteen komissiolta.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Komission mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen. Esitettävät muutokset nykyiseen mekanismipäätökseen, ml. komission hallinnoimat "rescEU" -kapasiteetit, koskevat harvinaisia mutta vakavia hätätilanteita, joissa jäsenvaltioiden omat resurssit eivät riitä ja tarvitaan EU:n tukea perussopimuksen artiklan 196 mukaisesti.

Asiakirjat

COM(2017) 773 final, COM(2017) 772 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Veera Parko, SM/PEO, p. 0295 488 442(laatija)
 Päivi Pietarinen, VNEUS, p. 0295 160 354
 Heidi Kaila, VNEUS, p. 0295 160 313
 Mikko Hirvi, VM/BO, p. 0295 530 472
 Kirsti Vallinheimo, VM/FIPOY, p. 0295 530 076

EUTORI-tunnus

EU/2017/1686

Liitteet

Viite EU/2011/2079

Asiasanat	kriisivalmius, pelastuspalvelu, ilmastonmuutos/sopeutuminen, oikeus- ja sisäasiat
Hoitaa	MMM, OM, PLM, SM, UM, VNK
Tiedoksi	EUE, LVM, OKM, STM, TEM, TULLI, VM, YM
