

Asia

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi unionin pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen 1313/2013/EU muuttamisesta

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 28/2020 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 2.6.2020 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi unionin pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen N:o 1313/2013/EU muuttamisesta. COM(2020) 220 final).

Pelastuspalvelumekanismiin (sisältäen rescEU) määrärahoista päätetään osana Euroopan unionin monivuotista rahoituskehystä. Eurooppa-neuvosto pääsi sopuun EU:n tulevasta monivuotisesta rahoituskehystä vuosille 2021-2027 ja elpymisvälineestä ylimääräisessä kokouksessaan heinäkuussa 2020. Valtioneuvosto on linjannut kantoja komission ehdottamaan elpymiskokonaisuuteen 4.6.2020 annetussa selvityksessä (E 64/2020 vp).

Ehdotusta pelastuspalvelumekanismiin muuttamisesta on käsitelty neuvoston pelastuspalvelu (Prociv) työryhmässä syksyn aikana. Ehdotus on aikataulusyistä jaettu kahteen osaan; ensimmäinen liittyy tulevaan rahoituskauden (2021-2027, nk. MFF) sekä elvytysrahaston (NGEU) sääntelyyn ja toinen osio koskee muita muutosehdotuksia.

Neuvosto on alkusyksystä saavuttanut osittaisen yleisnäkemyksen ehdotuksen rahoitukseen liittyvistä osista. Euroopan parlamentti ei kuitenkaan suostu aloittamaan kolmikantaneuvotteluita osittaisen yleisnäkemyksen pohjalta. Tämän johdosta neuvottelut ehdotuksesta kokonaisuudessaan on tarkoitus saada päätökseen mahdollisimman pian, ensisijaisesti vielä Saksan puheenjohtajakaudella.

Neuvotteluissa syksyn aikana on selvitetty rescEU-valmiuksen rahoitusta, komission laajempaa roolia valmiuksien hankinnassa, varastoinnissa tai kuljetusjärjestelyissä, rescEU valmiuksien sijoittamista tai käyttämistä EU:n ulkopuolella sekä ennaltaehkäisy- ja varautumissuunnittelun vahvistamista.

Suomen kanta

U -jatkokirjelmässä täsmennetään aikaisempia (E-kirje E 70/2020 vp ja U-kirjelmä U 28/2020 vp) Suomen kantoja neuvottelujen kuluessa saatujen tarkempien lisätietojen ja ehdotusten valossa. Suomen kantoja täydennetään seuraavasti.

Valtioneuvosto hyväksyy puheenjohtajamaan Eurooppa-neuvoston monivuotista rahoituskehystä koskevien heinäkuun päätelmien mukaisen kompromissiesityksen pelastuspalvelumekanismin osittaiseksi yleisnäkemykseksi.

Suomi pitää edelleen tärkeänä komission ehdotuksen tavoitetta parantaa ja tehostaa Euroopan unionin valmiutta vastata vakaviin, laaja-alaisiin suuronnettomuus- ja kriisitilanteisiin. Koska ensisijainen vastuu pelastusvalmiuksien ja varautumisen kehittämisestä on jäsenvaltioilla itsellään, komission toimien tulisi olla näitä tukevia ja täydentäviä.

Komission ehdotus rescEU-valmiuksien täysimääräisestä EU-rahoituksesta ilman jäsenmaiden osarahoitusta ei ole Suomen neuvottelutavoitteiden mukainen. On tärkeää, myös hyvän varainhoidon kannalta, että valmiuksien rahoituksen pääsääntönä säilyisi komission osarahoitus (tällä hetkellä komissio 80-90 %, jäsenvaltio 10-20 %). Tilanteessa, jossa jäsenvaltiot osittain rahoittavat valmiuksien hankintaa omista varoistaan, on katsottu, että tämä tukee varmemmin näiden sitoutumista valmiuksien ylläpitoon ja hoitoon sekä edistää periaatetta jäsenvaltioiden oman varautumisen ensisijaisuudesta.

Suurin osa jäsenvaltioista on kuitenkin neuvoston työryhmässä kannattanut komission ehdotusta kaikkien rescEU-valmiuksien täysimääräisestä EU-rahoituksesta ja komission osarahoituksesta luopumisesta. Suomen ja EU:n valmiuksien kehittämisen ja kriisinkestävyyden näkökulmasta sekä neuvottelutilanne huomioden Suomi voisi viime kädessä hyväksyä komission ehdotuksen rescEU-valmiuksien täysimääräisen rahoituksen laajentamisesta koskemaan kaikkia rescEU-kapasiteetteja. Suomi pitää kuitenkin edelleen tärkeänä, että rescEU valmiuksien hankinta perustuu yhteiseen EU:n katastrofiriskien hallintaan ja että jäsenvaltioiden vapaaehtoisesti unionin käyttöön antamien avustusvalmiuksien poolin (European Civil Protection Pool) asemaa ei heikennetä.

Ehdotus komission laajennetusta toimivallasta valmiuksien hankinnassa, varastoinnissa tai kuljetusjärjestelyissä on neuvotteluissa edennyt Suomen näkökulmasta suotuisaan suuntaan. Komission toimivaltaa on ehdotettu rajattavaksi koskemaan kuljetuksia ja logistiikkaa sekä tiettyjä perusteltuja hätätilanteita. Suomi voi tukea sitä, että, komissiolle annettaisiin kyseinen laajennettu toimivalta, erityisesti tapauksissa, jossa tämä tuottaisi EU:n varautumiselle lisäarvoa.

Muilta osin neuvotteluissa edetään Suomen näkemyksiä vastaavaan suuntaan ja Suomi on saanut pyydettyjä lisäselvityksiä ja pystynyt vaikuttamaan ehdotuksiin. Tämä koskee muun muassa rescEU-kapasiteettien sijoittamista kolmansiin maihin, mistä ollaan viimeisimpien tietojen mukaan luopumassa, sekä näiden kapasiteettien käyttämisestä EU:n ulkopuolella.

Suomi voi myös tukea komission ehdotusta koskien jäsenmaiden ja komission yhdessä valmistelemia EU-tason ennaltaehkäisy- ja varautumissuunnitelmia.

Pääasiallinen sisältö

Unionin pelastuspalvelumekanismi (UCPM, Union Civil Protection Mechanism) 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. Mekanismiin osallistuvat kaikki EU:n jäsenmaat sekä Islanti, Norja, Serbia, Montenegro, Pohjois-Makedonia ja Turkki (Participating States, PS).

Komission uuden ehdotuksen taustalla on erityisesti COVID-19-pandemian myötä esiin noussut tarve tehostaa Euroopan unionin valmiutta vastata vakaviin, laaja-alaisiin suuronnettomuus- ja kriisitilanteisiin. Pelastuspalvelumekanismi perustuu jäsenvaltioiden kansallisiin voimavaroihin ja komission mukaan eurooppalainen solidaarisuus ei nykyisellään toteudu riittävästi tilanteessa, jossa jäsenvaltioita kohtaa kriisitilanne samanaikaisesti.

RescEU- kapasiteetit ovat tällä hetkellä jo toiminnassa oleva lentosammutuskalusto (lentokoneita ja helikoptereita) ja lääkinälliset varmuusvarastot. Lisäksi reserviin kuuluu kenttäsairaala ja lääkinällinen evakuoitilientokapasiteetti. RescEU-valmiuksia tullaan kehittämään myös vastaamaan kemiallisiin, biologisiin, säteily- ja ydinuhkiin (CBRN).

Heinäkuun Eurooppa-neuvostossa sovittiin pelastuspalvelumekanismiin (sis. rescEU) kokonaisrahoitukseksi 3 006 miljoonaa euroa, josta 1 106 miljoonaa euroa sisältyy monivuotiseen rahoituskehykseen ja 1 900 miljoonaa euroa katetaan elpymisvälineestä. Kaikki edellä mainitut luvut ovat vuoden 2018 hintatasossa.

Monivuotiseen rahoituskehykseen (MFF) liittyvät neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa ovat vielä kesken ja ensi vuoden budjetti vielä hyväksymättä. Pelastuspalvelumekanismiin on neuvoston osittaisessa yleisnäkemyksessä hyväksytty lisättäväksi tarvittavat rahoitussäännökset, mukaan lukien lisäykset koskien elpymisinstrumenttia (European Union Recovery Instrument).

Komission osarahoitus rescEU-valmiuksista on tällä hetkellä vähintään 80 prosenttia ja enintään 90 prosenttia kustannuksista. Valmiudet, joilla vastataan matalan todennäköisyyden, mutta suuren vaikutuksen riskeihin, korvataan täysimääräisesti unionin budjetista. Ehdotuksen mukaan kaikki tulevat rescEU-valmiudet rahoitettaisiin täysimääräisesti EU:n budjetista. Komission näkemyksen mukaan tämä helpottaisi niin komission kuin jäsenvaltioiden hallinnollista taakkaa sekä edesauttaisi valmiuksien hankkimisen ennakoitavuutta sekä helpottaisi komission pelastuspalvelumekanismiin (sisältäen rescEU:n) vuosiohjelman laatimista.

Komission päätösehdotuksessa ehdottamaa laajennettua toimivaltaa hankkia, vuokrata, liisata tai muulla tavalla sopimuksella hankkia kapasiteetteja on neuvotteluissa ehdotettu rajoitettavaksi koskemaan ainoastaan kuljetuksiin ja logistiikkaan liittyviä kapasiteetteja. Jäsenvaltioilla olisi edelleen ensisijainen velvollisuus ja laaja toimivalta valmiuksien kehittämisessä ja hankkimisessa. Komission toimivalta olisi jäsenvaltioiden toimivaltaa täydentävä. Komissiolle ehdotetaan tämän lisäksi laajempaa toimivaltaa hankkia ja varastoida tarvittavia valmiuksia asianmukaisesti perustelluissa hätätilanteissa. Konkreettisista valmiuksista ja toimista tulisi sopia täytäntöönpanosäädöksen muodossa, jolloin jäsenvaltioilla on mahdollisuus ehdotukseen tarvittaessa puuttua.

Komission ehdotusta rescEU-kapasiteettien sijoittamisesta ja käyttämisestä EU:n ulkopuolella on neuvotteluissa kyseenalaistettu. Nykyinen sääntely kapasiteettien käyttämisestä EU:n ulkopuolella on riittävä, eikä muutoksia tarvita. Kapasiteetit voidaan nykysääntelyn mukaisesti ottaa käyttöön unionin ulkopuolella, jos katastrofi vaikuttaa merkittävästi yhteen tai useampaan jäsenvaltioon tai niiden kansalaisiin. Kapasiteettien sijoittamisesta pysyvästi kolmansiin maihin ollaan kompromissiesityksen mukaan luopumassa. Jäsenvaltioiden näkemyksen mukaan kapasiteettien tulisi olla EU alueella.

EU-tason ennaltaehkäisy- ja varautumissuunnitelmien osalta neuvotteluissa on korostettu jäsenvaltioiden roolia, yhdessä komission kanssa, näiden laatimisessa. On myös todettu, että kyseinen työ tulisi olla linjassa muiden vastaavien kansainvälisten suunnitelmien kanssa, eikä se saisi aiheuttaa lisätöitä tai päällekkäisyyksiä näiden kanssa. EU-tason ennaltaehkäisy- ja varautumissuunnitelmien on tarkoitus perustua ilmastomuutoksen vaikutuksiin huomioon ottaen skenaariopohjaiseen työhön sekä haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten huomioimiseen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotuksen oikeusperusta on SEUT 196 artikla (pelastuspalvelu) sekä 322 artiklan 1 kohdan a alakohta (varainhoito).

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

Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämismenettelyssä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Ehdotuksessa pelastuspalvelumekanismin oikeusperustaan lisätty SEUT 322 saattaa puheenjohtajavaltio Saksan mukaan edellyttää päätöksen muuttamista asetukseksi. Neuvoston oikeuspalvelu on katsonut, että muutos on tekninen, eikä sille ole estettä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta on ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunta (ENVI) ja siellä raportoijana on Nikos Androulakis (S&D). Euroopan parlamentti on hyväksynyt mietintönsä 16.9.2020 ja on kannoissaan lähellä komissiota. Trilogineuvotteluista on ennustettu vaikeita.

Kansallinen valmistelu

EU7-jaosto kirjallinen menettely 11-13.11.2020.

MFF-johtoryhmän kirjallinen menettely 13-16.11.2020

Eduskuntakäsittely

Valtioneuvosto antoi 15.6.2020 E-kirjeen (E 70/2020 vp) sekä 2.7.2020 U-kirjelmän (U 28/2020 vp) komission alkuperäisestä ehdotuksesta eduskunnalle. Valtioneuvosto viittaa myös yllämainittujen kirjelmien yhteydessä hallintovaliokunnalle toimitettuihin

kirjallisiin taustamuistioihin. Valtioneuvosto on linjannut kantoja komission ehdottamaan elpymiskokonaisuuteen 4.6.2020 annetussa selvityksessä (E 64/2020 vp).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Päätösehdotuksen suhdetta Suomen lainsäädäntöön on selvitetty U-kirjelmässä (U 28/2020 vp).

Taloudelliset vaikutukset

Suomen alustava saantoarvio mekaanismista tulevalla rahoituskehyskaudella on noin 68 miljoonaa euroa, josta 25 miljoonaa rahoituskehyksestä ja 43 miljoonaa elpymisvälineestä. Saantoarvio perustuu Suomen saanto-osuuksiin kuluvaan kauden pelastuspalvelumekanismista. Suomen toteutuva saanto riippuu paitsi tulevista kriiseistä ja Suomen osallistumisesta niiden hillitsemiseen, myös Suomen aktiivisuudesta esim. rescEU-kapasiteettien kehittämisessä

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Komission ehdotus on osa komission 27.5.-2.6.2020 antamaa kokonaisuutta, joka koskee monivuotisia rahoituskehysjä ja elpymissuunnitelmaa.

Asiakirjat

COM(2020) 220 final
12206/20 Prociv 67, JAI 856, COHAFA 57, FIN 769, CODEC 1048

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Wivi-Ann Wagello-Sjölund, SM/PEO, wivi-ann.wagello-sjolund@intermin.fi, p. 050-456 3698

EUTORI-tunnus

EU/2020/0977

Liitteet

Viite

Asiasanat Hoitaa	kansainvälinen pelastustoiminta, pelastuspalvelu, rahoituskehykset, kriisivalmius PLM, SM, UM, VM, VNK
Tiedoksi	EUE, MMM, OKM, OM, STM, TEM, VTV, YM