

SISÄASIAINMINISTERIÖ

Pelastusosasto

SM Metso Jukka

E-KIRJELMÄ

SM2004-00253

02.06.2004

**U/E-tunnus:**

**EUTORI-numero:  
EU/2004/0833**

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys otsikkoasiassa mainitun komission tiedonannon käsittelystä.

Neuvotteleva virkamies

Jukka Metso

**EU; Komission tiedonanto KOM(2004) 200 Euroopan Unionin pelastusvalmiuksien tehostamisesta**

EUTORI/Eurodoc nro:

*[VN:n ja EK:n asiankäsittelyjärjestelmän EURODOC:n/EUTORI:n tunnus]*

U-tunnus / E-tunnus:

*[Tunnus perustuslain 96§ ja 97§ mukaisille ehdotuksille]*

Käsittelyvaihe ja käsittelyn tarkoitus:

Tiedotusta on käsitelty neuvoston pelastuspalvelutyöryhmässä 7.4.2004, 4.5.2004 ja 25.5.2004. Seuraavat kokoukset ovat 8.6.2004 ja 16.6.2004

Asiakirjat:

Komission tiedonanto COM (2004) 200 lopullinen Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan unionin pelastusvalmiuksien tehostamisesta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 308 artikla.

Käsittelijä(t):

Jukka Metso SM/PEO, puh. (09) 1604 2985  
Hannele Taavila SM/KVTR, puh. (09) 1604 2265

Suomen kanta/ohje:

Komissio antoi 25.3.2004 tiedonannon Euroopan unionin pelastusvalmiuksien tehostamisesta. Tiedonannossa selvitetään neuvoston päätökseen 2001/792/EY, Euratom perustuvan unionin hätäilmoitus- ja avunantojärjestelmän (jäljempänä mekanismi) taustaa, toimintaa ja toimivuutta.

Mekanismi otettiin käyttöön 1.1.2002. Sen tarkoituksena on edistää Euroopan yhteisön ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sellaisissa pelastuspalvelun

avustustoimissa, jotka vakavissa hätätilanteissa tai sellaisen tilanteen uhatessa saattavat edellyttää kiireellisiä toimia. Tällaisia mekanismin puitteissa toteutettavia toimia ovat pyydetyn avun antaminen hätätilanteissa sekä jäsenvaltioiden ja yhteisön tarjoaman avustustoiminnan koordinoinnin tehostaminen sekä komissioon perustetun tiedotus- ja seurantakeskuksen toiminnan tehostaminen.

Tiedonannossa komissio analysoi mekanismin käyttöä ja toimintaa ja ehdottaa toimenpiteitä, joilla poistettaisiin vallitsevia ongelmia ja puutteita sekä tehostettaisiin mekanismin käyttöä.

Yleisesti voidaan todeta, että Suomi pitää ehdotettuja toimia pääosin kannatettavina ja toteutuskelpoisina. Toimien tulee olla käytännönläheisiä ja yksinkertaisia toteuttaa. Niiden tulisi lisätä mekanismin tehokkuutta ja poistaa mahdollisia olemassa olevia päällekkäisyyksiä sekä EU:n sisäisten rakenteiden ja järjestelyjen että kansainvälisten järjestöjen kuten YK:n ja sen alaisten järjestöjen ja NATO:n toteuttamien toimien osalta. Toteutettavien toimien tulisi lisätä yhteistyötä ja koordinointia eri osapuolien välillä. Suomi tukee EU:n ja kansainvälisten järjestöjen välillä jo aloitettuja keskusteluja ja toivoo, että yhteistyöstä ja avunanto-operaatioiden koordinoinnista sekä johtovastuista päästään mahdollisimman pian yhteisymmärrykseen.

Vaikka ilmoitus- ja tiedotusmenettelyssä on parantamista, Suomi ei kannata komission ehdotusta, jossa kaikista suuronnettomuuksista tai onnettomuuksista, joihin liittyy maiden välistä avunantoa, tulisi ilmoittaa komission seuranta- ja tiedotuskeskukselle. Nykyinen joustava järjestelmä, jossa jäsenmaat päättävät itse, ilmoitetaanko onnettomuudesta tai avunannosta vai ei, on kannatettavampi.

Suomi suhtautuu varauksellisesti muun kuin pelastustoiminnan kannalta selvästi hyödyllisen pelastusvälineistön standardisointiin ja yhtenäistämiseen samoin kuin yhteensopivuusvaatimukseen.

Suomi pitää tärkeänä, että jäsenmaiden viestiyhteydet perustuvat samaan järjestelmään eli noudattavat ”TETRA” standardia, koska yhteisissä operaatioissa tiedonsiirto maasta toiseen ja kansalliselta pelastusyksiköstä toiselle tulisi toimia sujuvasti ja moitteetta. Samalla perusteella Suomi kannattaa myös eri avunanto- ja tiedonsiirtoverkkojen yhtenäistämistä.

Komissio esittää, että jäsenmaiden tulisi täydentää seuranta- ja tiedotuskeskuksen ylläpitämän voimavaratiedoston tietosisältöä. Suomi suhtautuu myös tähän varauksellisesti, koska pelkän numeerisen resurssitiedon keräämisellä ei tuoteta lisäarvoa eikä paranneta pelastustoimien ja avunannon tehokkuutta ja käytön kohdennettavuutta. Toisaalta voimavaratiedot muuttuvat jatkuvasti ja niiden päivittäminen on työlästä ja hankalaa. Sen sijaan Suomi esittää, että komission tulisi itse tehdä tai teettää alihankkijalla maakohtaiset selvitykset jäsenmaiden pelastuspalveluresursseista ja erityisosaamisesta sekä mahdollisuudesta luovuttaa niitä EU:n käyttöön. Sen jälkeen kun maakohtaiset selvitykset on tehty, kerätystä tiedosta voitaisiin koota EU:n yhdistetty voimavaraselvitys ja niiden käyttömahdollisuudet.

Suomi kannattaa komission ”uutta tulkintaa” sisällyttää avunantoyksiköt olennaiseksi osaksi määriteltäviä mekanismeja asiantuntija- ja koordinoitiryhmien

lisäksi. Suomen näkemyksen mukaan ne ovat jo tähänkin mennessä kuuluneet mekanismiin. Neuvoston mekaniismia koskevan päätöksen 1 artiklan 3 kohdan mukaan mekanismiin sisältyvät ” hätätilanteissa toteuttavia avustustoimia varten jäsenvaltioissa käytettävissä olevien avustusyksiköiden ja muunlaisen tukitoiminnan kartoitus”. Artiklan 3 mukaan jäsenvaltioiden on tunnistettava etukäteen toimintaryhmät ja resurssit, jotka voivat olla käytettävissä tällaisiin toimiin ja 4 artiklan mukaan komissio asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi perustaa koulutusohjelman, jolla pyritään parantamaan avustusyksiköiden yhteensopivuutta ja koordinoitua. Koska jäsenmailla on erilaisia tulkintoja näiden artiklojen sisällöstä ja avustusyksiköiden kuulumisesta mekanismipäätöksen piiriin ja koska päätöksen 8 artiklassa, jolla komissio panee mekanismiin liittyvät toimet täytäntöön, ei mainita avustusrhyimiä, asia vaatii mekanismipäätöksen täydentämistä tai modifiointia.

Suomi ehdottaa, että mekanismille valmistellaan hälytys- ja avunantostrategia, joka luo pohjan jäsenmaiden yhteistoiminnalle avunantotilanteissa ja ehdot, milloin mekanismia hyödynnetään ja missä tarkoituksessa. Strategiassa tulisi ottaa huomioon EU:n instituutioiden ja komission organisaatiot ja kansainvälisten järjestöjen rooli avunannossa. Siinä voitaisiin myös antaa ohjeellista tietoa, milloin on parempi toimia mekanismin ja milloin kansainvälisten järjestöjen kautta.

Suomi ehdottaa, että strategian lisäksi mekanismille valmisteltaisiin EU:n hälytys- ja avunantosuunnitelma, jossa määriteltäisiin ohjeellinen jäsenmaiden hälytys- ja avunantojärjestys, joka perustuu apua pyytävän kohteen sijaintiin ja etäisyyteen jäsenmaasta, kuljetusyhteyksiin ja kuljetusten saatavuuteen, apua antavan valtion voimavaroihin ja erityisosaamiseen ja muihin hälytys- ja avunantojärjestystä puoltaviin seikkoihin kuten kieleen ja kulttuuriin. Suunnitelmassa määriteltäisiin myös se, mille alueille Suomi ensisijaisesti lähettää apua. Jos onnettomuuskohte on esim. Tampereella ja, jos Suomi pyytää pelastusapua mekanismin kautta, komissio hälyttäisi ja tiedustelisi ensin, onko lähinaapureilla, kuten Itämeren mailla, antaa pyydettyä apua. Jos jotakin tarvittua apua ei ole riittävästi tai laisinkaan saatavissa kohdistettaisiin avunpyyntö toisen vaiheen ja tarvittaessa kolmannen vaiheen maille. Suunnitelmassa maat voitaisiin jakaa eri muuttujien pohjalta esim. kahteen tai kolmeen hälytys- ja avunantoluokkaan. Tämä edellyttäisi komission tekemää tai teettämää selvitystä kunkin jäsenmaan pelastuspalveluresursseista, niiden yhteensopivuudesta ja siitä, miten ne täydentävät muiden jäsenmaiden valmiuksia. Kuljetusjärjestelyt ja muut avunannon kannalta tärkeät seikat, kuten viestiliikenne ja kommunikointijärjestelyt, olisivat osa selvitystä. Tämän selvityksen tekeminen tulisi sisällyttää mekanismin nykyiseen vuosirahoitukseen (3Meuro/vuosi). Suomi uskoo, että tällä tavalla organisoituna EU: avunantoresursseja voitaisiin hyödyntää paremmin ja tehokkaammin. Järjestelmä mahdollistaisi tarvittaessa useamman operaation samanaikaisuuden, kun vältettäisiin turhien tai teottomien yksiköiden vienti tuhoalueelle.

Edellä esitetyt toimenpiteet eli sekä hälytys- ja avunantostrategia että -suunnitelma ja niihin liittyvät selvitykset saattavat myös vaatia selvennyksiä tai muutostarpeita mekanismiin. Suomen alustavan näkemyksen mukaan ne voitaisiin kuitenkin toteuttaa jo nykyisen mekanismin puitteissa.

Tiedonannossa on Euroopan parlamentin kannanottona esitetty ajatus Euroopan pelastuspalvelujoukkojen perustamisesta. Suomi katsoo, että Suomen ehdottamat toimenpiteet tehdä maakohtaiset selvitykset resursseista, joista kootaan koko unionia

koskeva voimavaraselvitys, ja EU:n hälytys- ja avunantostrategian sekä – suunnitelman laatiminen, toteuttaisivat parlamentin ehdotuksen pelastuspalvelujoukoista.

Edelleen Suomen näkemyksen mukaan Parlamentin ehdottamat pelastuspalvelujoukot vastaavat Ranskan, Saksan, Belgian ja Luxemburgin ehdotusta niin sanotuista nopean toiminnan joukoista eli EU FAST:sta (European First Aid Support Team). Näiden joukkojen tulee Suomen näkemyksen mukaan perustua kansallisiin voimavaroihin, jotka voidaan tarvittaessa nopeasti mobilisoida mekanismin avunantoon. Malli vastaa ehdotusta, joka tehtiin jo 1999 Helsinki Eurooppa- neuvoston päätelmissä siviilikriisinhallinnan pelastuspalveluvoimavarojen osalta. Suomen näkemyksen mukaan mitään pysyviä avunantojoukkoja ei tarvita vaan niiden tulee perustua hyvin yhdessä toimiviin kansallisiin voimavaroihin.

Suomi kannattaa mekanismin avustusyksikköjen ja arviointi- sekä koordinoitiryhmien yhteisen tunnuksen käyttöönottoa. Tunnuksen käyttö tulee suunnitella siten, että se voidaan liittää helposti normaaleihin kansallisiin varusteisiin ja että se ei aiheuta ylimääräisiä kustannuksia tai viiveitä materiaalin käytölle.

Suomi katsoo, että jos pelastuspalveluoperaatioissa käytetään sotilasvoimavaroja, niiden on oltava tunnistettavissa. Apua pyytävän ja hyväksyvän maan tulee saada päättää, haluaako se sotilasvoimavaroja ja millä ehdoin alueelleen.

Suomi kannattaa ehdotettua koulutus- ja yhteisharjoitusohjelman kehittämistä, mutta katsoo, että komission ja mekanismin ei tulisi keskittyä vain koulutukseen vaan budjettivaroja tulisi ohjata myös edellä esitettyyn suunnitteluun ja kansallisiin voimavaraselvityksiin. Suomen näkemyksen mukaan neuvoston päätös mekanismista mahdollistaa ja sitä tulisi soveltaa ja laajentaa kattamaan myös avunantoryhmien koulutus- ja harjoitusjärjestelmän esim. kouluttamalla kouluttajia.

Suomi pitää tärkeänä kuljetuspalvelusten ja kuljetuksista aiheutuvien kustannusten arviointia. Suomi ei pidä välttämättömänä, että EU ja komissio maksavat aina mekanismin kuuluvat kuljetukset vaan tapauskohtaisesti, jos asian hoitaminen käytännön tai muun seikan kannalta on edullisempaa, kustannuksista huolehtiminen voisi kuulua jäsenvaltioille. Suomi katsoo, että rahoitusratkaisuista riippumatta komission tulee yhteistyössä jäsenmaiden ja muiden osapuolien kanssa selvittää etukäteen kuljetusvaihtoehdot ja tehdä suunnitelmat niin, että ne ovat tiedossa ja käytössä nopean avunannon mahdollistamiseksi.

Edellä esitettyjen toimenpiteiden kustannusvaikutuksiin on tässä vaiheessa vielä liian aikaista ottaa kantaa. Suomi kuitenkin toteaa, että avustuseraatioille ja kuljetusten kustannuksille ei tule antaa ehdotonta rahoituskattoa, sillä voi tulla tilanteita, jolloin kaikki kuljetukseen varattu rahoitus on käytetty jo alkuvuodesta.

Pääasiallinen sisältö:

## **Yleistä**

Komissio antoi tiedonannon KOM (2004) 200 lopullinen Euroopan unionin pelastusvalmiuksien tehostamisesta maaliskuun lopulla 2004. Tiedonanto koostuu

johdannosta, tausta-aineistosta, joka pohjautuu tähänastisesta mekanismin käytöstä ja toiminnasta saatuihin kokemuksiin, taloudelliseen tarkasteluun, mekanismin toiminnan analysointiin ja komission ehdotukseen tarvittavista mekanismin käytön parannus- ja tehostamistoimista. Lisäksi tiedonantoon on liitetty talous- ja henkilöresurssiselvitys.

EU:n hätäilmoitus- ja avunantojärjestelmä eli jäljempänä ns. mekanismi otettiin käyttöön neuvoston päätöksellä 2001/792/EY, Euratom 1.1.2002. Sen tarkoituksena on edistää Euroopan yhteisön ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sellaisissa pelastuspalvelun avustustoimissa, jotka vakavissa hätätilanteissa tai sellaisen tilanteen uhatessa saattavat edellyttää kiireellisiä toimia. Hätätilanteet voivat olla joko luonnon tai teknologisia onnettomuuksia.

Päätöksen 1 artiklan mukaisesti päätökseen sisältyvät

- jäsenvaltioiden voimavarojen kuten avustusyksikköjen ja muunlaisen avun selvittäminen
- avustusyksiköiden, arviointi- ja koordinoitiryhmien koulutuksen toteuttaminen
- avustustoimia edistävien työkokouksien, seminaarien ja pilottihankkeiden järjestäminen
- arviointi- ja koordinoitiryhmien perustaminen ja lähettäminen onnettomuuskohteisiin
- seuranta- ja tiedotuskeskuksen perustaminen ja hallinnointi
- yhteisen hätäviestintäjärjestelmän perustaminen ja hallinnointi ja
- muu tukitoiminta, kuten toimenpiteet, joilla helpotetaan voimavarojen kuljetusta avustuspaikoille.

Jäljempänä Päätöksessä määritellään sekä komission että jäsenmaiden velvoitteet edellä mainittujen mekanismiin sisältyvien toimien toteuttamiseksi samoin kuin miten hälytys- ja avunantojärjestelmän tulisi toimia. Mekanismia voidaan hyödyntää myös yhteisön ulkopuolella toteuttaviin pelastuspalvelutoimiin. Lisäksi päätöksen mukaan mekanismia tulisi mahdollisimman tehokkaasti hyödyntää EU:n siviilikriisinhallinnassa pelastuspalvelun osalta.

Tiedonannon johdannossa ja kohdassa 2 annetaan taustatietoa siitä, miten mekanismi perustettiin. Siinä viitataan myös uuteen, vielä neuvoteltavana olevaan, EU:n perustuslailliseen sopimusluonnokseen ja siinä kehitteillä oleviin oikeudellisiin perusteisiin, joilla tuetaan jäsenvaltioiden yhteistyön tehostamista suuronnettomuuksien varalta. Myös perustuslakiluonnoksen solidaarisuuslauseke peräänkuuluttaa yhteisvastuullisuutta etenkin terrori-iskujen varalta. Neuvosto hyväksyi 25.3.2004 solidaarisuusjulistuksen, joka pitkälti perustuu ja vastaa uuden perustuslain solidaarisuusartiklaan. Tiedonannon kohdassa 2.1 viitataan myös Euroopan parlamentin päätöslauselmaan, jossa parlamentti ehdottaa unioniin perustettavaksi Euroopan pelastuspalvelujoukot. Tämän on tulkittu tarkoittavan

samaa kuin Ranskan, Saksan, Belgian ja Luxemburgin myöhemmin tekemä ehdotus ns. EU-FAST:sta.

Kohdassa 2.2 kerrotaan mekanismin toiminnasta käyttäen esimerkkinä muutamaa mekanismin voimassaoloaikana sattunutta onnettomuutta.

Kohdassa 3 ”Hätävalmiuksien tarkastelu” analysoidaan kriittisemmin ja tarkemmin mekanismin toimivuutta. Kohdassa todetaan, että komission ylläpitämät resurssitiedostot jäsenmaiden voimavaroista ovat puutteelliset ja että jäsenmaiden tulisi täydentää ja päivittää tietokantoja. Tietokantojen luominen jäsenmaiden hyvin erilaisista lähtökohdista ei ole helppoa. Suomi yhdessä usean muun maan kanssa on vastustanut komission esitystä tiedostojen kasvattamisesta ja laajentamisesta, koska se ei toisi käytännön toimintaan mitään lisäarvoa. Kohdassa viitataan myös sotilaskomitean tekemään selvitykseen sotilasvoimavarojen käyttömahdollisuuksista pelastuspalveluoperaatioissa. Kysymys ei ole yksiselitteinen johtuen jäsenmaiden erilaisesta lähestymistavasta sotilasvoimavarojen käyttömahdollisuuksiin siviilioperaatioissa. Komissio ehdottaa, että tiedostoihin lisättäisiin tiedot siitä, millä taloudellisilla edellytyksillä ja järjestelyillä kunkin jäsenmaan voimavarat ja kalusto on käytettävissä. Jos ehdotus toteutetaan, se saattaa aiheuttaa tarpeen muuttaa neuvoston päätöstä 2001/792 mekanismista.

Tiedonannon kohdassa 3.2 käsitellään koulutusta ja joukkojen sekä kaluston yhteen toimivuutta ja sopivuutta. Komission mukaan mekanismin puitteissa on tarve kehittää näitä alueita siten, että eri jäsenmaiden pelastuspalveluyksiköt voivat toimia keskenään ongelmitta. Ehdotus sisältää myös yhteisen tunnisteiden käyttöönoton EU:n pelastuspalvelujoukoille. Komission tuo myös esille viestijärjestelmien yhteensopivuuden tärkeyden. Sitä tulisi kehittää sekä EU:n sisäisissä että ulkopuolisissa operaatioissa. Edelleen komissio toteaa, että olennainen osa avustusoperaatiota on eri avunantojärjestelmien ja -muodostelmien koordinointi. Koordinoinnissa tulee ottaa huomioon sekä EU:n sisäinen rakenne että kansainvälisten järjestöjen kuten YK:n ja NATO:n rooli. Komissio on valmistelemassa mm. YK:n humanitaarisen avun koordinointi toimiston (OCHA, Office of the Co-ordination of Humanitarian Activities) kanssa sopimusta siitä, miten mekanismi ja OCHA:n organisaatio toimivat EU:n ulkopuolelle tehtävissä pelastusoperaatioissa.

Komissio tarkastelee tiedonantonsa kohdassa 3.4 taloudellisia kysymyksiä siitä, millä tavalla EU voi rahoittaa mekanismin kehittämistä. Tarkastelut ovat hyvin alustavia ja aiheutuvat kustannukset perustuvat muutamasta operaatiosta saatuihin tietoihin. rahoituskanava riippuu suuresti siitä, onko kyseessä EU:n sisäinen vai ulkopuolinen operaatio. Selvitysten mukaan vuoden 2006 jälkeen mekanismin budjettirahoitusta voitaisiin lisätä. Toisena vaihtoehtona olisi käyttää rahastoja kuten  
solidaarisuusrahasto  
ja ECHO. Kuljetuskustannukset muodostavat oleellisen osan tarkastelua. Mitään yksiselitteistä ratkaisua operaatioiden rahoitukseen ei esitetä.

Tiedonannon kohdassa 4 komissio ehdottaa edellä esitettyyn perustuen toimia mekanismin tehostamiseksi. Seuraavassa lyhyesti joitakin ehdotuksia :

## **Voimavaratietokantojen päivitys ja täydentäminen**

Komissio mukaan sen ylläpitämien tiedostojen tietokannat ovat puutteellisia ja se esittää että aukot pitäisi täyttää ja päivittää jäsenmaiden henkilö-, materiaali- ja laitevoimavarojen osalta. Tätä varten on määriteltävä onnettomuustyyppit, joiden pohjalta tehdään tarvittavat resurssiarviot.

## **EU:n pelastuspalvelujoukkojen perustaminen**

Euroopan Parlamentti on ehdottanut erityisten Euroopan pelastuspalvelujoukkojen perustamista.. Tähän liittyy osaltaan komission ehdotus EU:n pelastuspalveluyksiköiden yhteisestä tunnuksesta. Pelastuspalvelujoukot voidaan rinnastaa niin sanottuun neljän jäsenmaan EU\_FAST (European First Aid Support Team) aloitteeseen.

## **Koulutus ja harjoitusohjelmat**

Komissio ehdottaa koulutus- ja yhteisharjoitusohjelman edelleen kehittämistä. Ohjelmalla tulisi taata, että eri maista tulevat pelastusyksiköt ja asiantuntijat voivat työskennellä yhdessä. Samassa yhteydessä tulisi tarkastella yhteentoimivuuskysymyksiä.

## **EU:n ulkopuolisten operaatiot**

Toteutuneiden avustusoperaatioiden kokemusten perusteella EU:n ja kansainvälisten avustusjärjestöjen välillä on ollut koordinoitvaikeuksia. Myös jäsenmaat ovat olleet epätietoisia, kenen lipun alla ja kenen koordinoimana toimitaan. Nämä vaikeudet tulisi selvittää. Lisäksi pitäisi luoda toimivat yhteydet kaikkien asianomaisten välille.

## **Parempi informointi onnettomuuksista**

Komissio ilmoittaa yhdeksi havaituksi ongelmaksi, että seuranta- ja tiedotuskeskukselle ei ilmoiteta tarpeeksi sattuneista onnettomuuksista ja mm. kahdenvälisestä avunannosta. Komissio esittää, että jäsenmaat tulisi velvoittaa ilmoittamaan seuranta- ja tiedotuskeskukselle suuronnettomuuksista ja niihin liittyvästä maiden välisestä avunannosta.

## **Kuljetuspalvelut**

Komissio tarkastelee mekanismin toimintaa tämän hetken taloudellisten rajoitusten osalta. Se esittää, että rahoitus tulee tarvittaessa laajentaa kattamaan kuljetuskustannukset. Komissio arvioi parin esimerkin pohjalta millaisiksi kustannukset voisivat muodostua, jos avustusoperaatioita on 5 –10 kpl vuodessa.. Kustannusarviot ovat kuitenkin hyvin alustavia ja niitä ei voi pitää luotettavina. Mistä ja miten rahoitus järjestetään jätetään avoimeksi. Rahoitusvaihtoehtoina on esitetty normaali budjettirahoitus vuoden 2006 jälkeen, solidaarisuusrahasto ja humanitaarisen avun rahasto.

Lopuksi komissio pyytää neuvostoa ja Euroopan parlamenttia tukemaan tiedonannossa esitettyjä suuntaviivoja ja ehdotuksia.



Kansallinen käsittely:

Eduskuntakäsittely:

Kansallinen lainsäädäntö:

Ei toistaiseksi vaikutusta lainsäädäntöön. Tulevan neuvoston päätelmien pohjalta komissio tekee esitykset tarvittaviksi toimenpiteiksi.

Taloudelliset vaikutukset:

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:



**EUROOPAN UNIONIN  
NEUVOSTO**

**Bryssel, 29. maaliskuuta 2004 (31.03)  
(OR. fr)**

**7890/04**

**PROCIV 34  
SAN 57  
JAI 99  
PESC 207  
CIVCOM 43  
COSDP 141  
ONU 25**

**SAATE**

---

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Patricia BUGNOT, johtaja
Saapunut:	25. maaliskuuta 2004
Vastaanottaja:	Javier SOLANA, pääsihteerin, korkea edustaja
Asia:	Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan unionin pelastuspalveluvalmiuksien tehostamisesta

---

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena komission asiakirja – KOM(2004) 200 lopull.

---

Liite: KOM(2004) 200 lopull.



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 25.03.2004  
KOM(2004) 200 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO  
EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,  
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE  
JA ALUEIDEN KOMITEALLE**

**Euroopan unionin pelastuspalveluvalmiuksien tehostamisesta**

**FI**

ominaisuuden nimi.

**FI**

Virhe. Tuntematon asiakirjan

**KOMISSIION TIEDONANTO  
EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,  
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE  
JA ALUEIDEN KOMITEALLE**

**Euroopan unionin pelastuspalveluvalmiuksien tehostamisesta**

**(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)**

**SISÄLLYS**

1.	Johdanto .....	3
2.	Taustaa .....	4
2.1.	Oikeudellisten puitteiden kehittäminen pelastuspalvelualan yhteistyölle.....	5
2.2.	Miten yhteisön mekanismi toimii tällä hetkellä.....	6
3.	Hätävalmiuksen tarkastelu .....	9
3.1.	Tiedoissa olevat aukot.....	9
3.2.	Koulutus ja yhteentoimivuuskysymykset .....	10
3.3.	Parempi viestintä ja koordinointi .....	11
3.4.	Taloudelliset kysymykset.....	14
4.	Seuraavat vaiheet .....	16
5.	Päätelmät.....	18

## Johdanto

Eurooppa on viime aikoina kärsinyt tavallista useammin äärimmäisistä sääoloista. Keski- ja Itä-Eurooppaa kesällä 2002 koetelleita tulvia seurasivat kesän 2003 helteet ja laajat metsäpalot Etelä-Euroopassa. Ankarat tulvat vaivasivat Ranskaa joulukuussa 2003. Kaikista näistä aiheutui vakavia yhteiskunnallisia, taloudellisia ja ympäristövaikutuksia. Seurauksena oli ihmishenkien menetyksiä ja mittavia menoeriä valtioiden budjetteihin. Samaan aikaan Euroopassa tapahtui useita maanjäristyksiä ja ihmisen aiheuttamia suuronnettomuuksia<sup>1</sup>, jotkin niistä merellä, kuten Prestige-säiliöaluksen öljyvuohto.

Lisäksi hiljattainen tuhoisa terrori-isku Espanjassa on tuonut korostetusti esiin, että Euroopan valmiuksia tarjota välitöntä apua katastrofitilanteissa on parannettava. Tämä antaisi konkreettisen osoituksen Euroopan solidaarisuudesta.

Kehitys on ollut samanlaista myös Euroopan ulkopuolella. Luonnontuhoja koskevat tiedot osoittavat myös kansainvälisesti, että sekä tuhojen määrä että niiden taloudelliset vaikutukset ovat kasvaneet. Tilannetta ovat pahentaneet useat tekijät, kuten riskialttiiden alueiden kasvanut väestötiheys ja epäsuotuisten sääolojen kielteiset vaikutukset. Tämä kehitys edellyttää, että hallitukset tehostavat ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ja hätävalmiuksia.

Euroopan yhteisö vastaa näihin haasteisiin eri mekanismien avulla riippuen hätätilanteen tyypistä. Kun katastrofi kohtaa EU-maata tai EU:n ulkopuolista maata, erityinen yhteisön mekanismi tarjoaa välitöntä apua. Mekanismin kautta paikalle toimitetaan pelastuspalveluyksiköitä niistä maista, jotka osallistuvat sen toimintaan. Euroopan yhteisön humanitaarisen avun toimisto ECHO tarjoaa apua sekä luonnontuhojen ja ihmisen aiheuttamien suuronnettomuuksien uhreille EU:n ulkopuolisissa maissa. Apu toimitetaan yhteistyössä toteutuskumppanien kanssa (YK:n elimet, Punainen Risti ja kansalaisjärjestöt)<sup>2</sup>. Lisäksi kun katastrofi tapahtuu Euroopan unionin ulkopuolella ja sijoittuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen toisessa pilarissa tarkoitetun kriisinhallinnan yhteyteen (EU:n kriisinhallinta), neuvoston päätöksen 2001/792 johdanto-osan 12 kappaleen mukaan yhteisön mekanismeita voidaan käyttää edistämään ja tukemaan tätä kriisinhallintaa. Sevillan Eurooppa-neuvoston päätelmien johdosta neuvosto ja komissio ovat sopineet säännöistä, joiden mukaisesti yhteisön mekanismeita voidaan käyttää EU:n ulkopuolella tällaisen kriisinhallinnan yhteydessä<sup>3</sup>. Kun unionin ulkopoliittikan eri välineiden keskinäistä johdonmukaisuutta lisätään, EU voi vastata paremmin haasteisiin ja uhkiin, joita kartoitetaan muun muassa Eurooppa-neuvoston joulukuussa hyväksymässä Euroopan turvallisuusstrategiassa. Tämän myötä voidaan luoda tarkoituksenmukaiset kriisinhallintavalmiudet, joissa hyödynnetään sekä siviili- että sotilasresursseja. Samalla varmistetaan, että humanitaarista apua eivät edelleenkään sanele poliittiset näkökohdat.

Hallitukset kaikkialla maailmassa joutuvat yhä enemmän tekemisiin myös uusien uhkatekijöiden kanssa. Näihin kuuluvat kemialliset, biologiset, säteily- ja ydinuhat sekä terroriteot, jotka edellyttävät uusia ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ja hätävalmiuksia nykyisten rinnalle. Komissio käynnisti vuonna 2002 uuden ohjelman helpottamaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä toimissa, joilla pyritään varautumaan kemiallisiin, biologisiin, säteily- ja ydinriskeihin ja terroritekoihin, havaitsemaan ne ja vähentämään niiden seurauksia EU:ssa.

<sup>1</sup> Tässä tiedonannossa ihmisen aiheuttamilla riskitekijöillä tarkoitetaan kaikkeen ihmisen toimintaan liittyviä riskitekijöitä, kuten teknologisia riskejä ja terroristiuhkia.

<sup>2</sup> Ks. myös humanitaarisesta avusta 20. kesäkuuta 1996 annettu neuvoston asetus (EY) 1257/96 (EYVL L 163, s. 1).

<sup>3</sup> Neuvoston ja komission 29. syyskuuta 2003 antama yhteinen julistus yhteisön pelastuspalvelumekanismien käytöstä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osastossa tarkoitetussa kriisinhallinnassa.

Hallituksilta odotetaan nopeaa toimintaa, kun laajamittaiset tuhot iskevät. Useimmissa maissa toimii pelastuspalveluja, jotka tarjoavat välitöntä apua. Lisäksi kansainvälisessä yhteisössä vallitsee vanhastaan solidariteetti: eri maat lähettävät paikalle pelastusryhmiä<sup>4</sup> heti katastrofin tapahduttua. EU on viime vuosina tehostanut omaa pelastuspalveluyhteistyötään voidakseen vastata paremmin EU:n sisäisiin haasteisiin ja tukea EU:n yhä merkittävämpää kansainvälistä roolia tällä alalla.

Euroopan unioni perusti lisäksi solidaarisuusrahaston vuonna 2002<sup>5</sup>. Rahasto tarjoaa taloudellista apua suuronnettomuuksien uhreiksi joutuneille ihmisille, alueille ja maille, jotta ne voisivat palata normaaleihin elinoloihin mahdollisimman nopeasti.

Vaikka ensisijaisena tavoitteena on ihmisen aiheuttamien ja luonnonuhkien ennaltaehkäisy, tässä tiedonannossa tarkastellaan EU:n pelastuspalveluvalmiuksia ja ehdotetaan niihin tarvittaessa parannuksia. Siinä käsitellään EU:n sisällä ja sen ulkopuolella tarjottavia pelastuspalveluja. Näiden tarpeet ovat usein samanlaisia, mutta menettelyt poikkeavat, kun EU:n pelastuspalveluja joudutaan tarjoamaan unionin ulkopuolella.

Vuoden 2004 kesäkuun puolivälissä järjestetään solidaarisuusrahastoa ja EU:n välitöntä katastrofiapua käsittelevä konferenssi "The Solidarity Fund and the EU immediate response to disasters", jossa voidaan vaihtaa näkemyksiä joistain tässä tiedonannossa käsitellyistä kysymyksistä.

## **Taustaa**

Vaikka tuhon edellyttämistä välittömistä toimista vastaa ensisijaisesti se maa, jossa katastrofi tapahtuu, komission rooli pelastuspalveluasioissa on laajentunut 1990-luvun alusta lähtien.

Jäsenvaltiot sopivat tarpeesta tehostaa pelastuspalvelualan yhteistyötä ja loivat sille toimintakehyksen ensimmäisellä asiaa koskevalla neuvoston päätöslauselmalla vuonna 1987. Yhteisön ensimmäinen pelastuspalvelualan toimintaohjelma hyväksyttiin vuonna 1997.

Komissio aloitti EU:n pelastuspalvelustrategian kehittämisen vuonna 2000, kun se ehdotti pelastuspalvelutoimia koskevaa yhteisön vahvistettua mekanismia, joka täydentää yhteisön pelastuspalvelualan toimintaohjelmaa (2000-2004)<sup>6</sup>. Ehdotus johti neuvoston päätökseen 2001/792<sup>7</sup>. Liittymässä olevat ja ehdokasmaat sekä ETA-maat osallistuvat yhteisön mekanismiin, minkä kautta voidaan tehostaa yhteistyötä pelastuspalveluoperaatioissa. Tähän yhteistyöhön viitataan jäljempänä "yhteisön mekanismina". Vuoden 2003 lopussa komissio hyväksyi neuvoston päätöksen 2001/792 täytäntöönpanosäännöt.

Yhteisön pelastuspalvelumekanismiin ydin on 24 tuntia vuorokaudessa toimiva seuranta- ja tiedotuskeskus. Mekanismin tukena ovat erityinen tietokanta, koulutus- ja työryhmäohjelmat sekä yhteinen hätäviestintä- ja tietojärjestelmä.

## **Oikeudellisten puitteiden kehittäminen pelastuspalvelualan yhteistyölle**

Jos onnettomuuden laajuus ylittää kansallisten hätävalmiuksien toimintakyvyn, elintärkeää lisäapua voidaan antaa lyhyellä varoitusajalla, jos muut maat ovat halukkaita jakamaan asiantuntemuksensa ja välineistönsä. Jotta tämä sujuisi tehokkaasti, tarvitaan koordinoitimekanismi.

<sup>4</sup> Humanitaaristen järjestöjen antaman avun lisäksi.

<sup>5</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 2002/2002, annettu 11. marraskuuta 2002, Euroopan unionin solidaarisuusrahaston perustamisesta (EYVL L 311, s. 3).

<sup>6</sup> Neuvoston päätös 1999/847/EY, tehty 9. joulukuuta 1999, yhteisön pelastuspalvelun alan toimintaohjelman perustamisesta, EYVL L 327, 21.12.1999, s. 53.

<sup>7</sup> Neuvoston päätös 2001/792/EY, Euratom, tehty 23. lokakuuta 2001, yhteisön mekanismin perustamisesta tiiviimmän yhteistyön edistämiseksi pelastuspalvelualan avustustoimissa, EYVL L 297, s. 7.

Useista katastrofeista viime vuosina saatu kokemus on johtanut vaatimukseen pelastuspalveluvalmiuksien tehostamisesta EU:n tasolla. Euroopan parlamentti on hiljattain antanut päätöslauselman ja mietinnön, joissa se pyytää komissiota tarkastelemaan uudelleen EU:n tason hätävalmiuksia<sup>8</sup>. Näiden pyyntöjen tärkein yhteinen tekijä on vaatimus siitä, että apu pitäisi koordinoida tehokkaammin. Lisäksi Euroopan parlamentti on ehdottanut erityisten Euroopan pelastuspalvelujoukkojen perustamista<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma hellekesän seurauksista, 4. syyskuuta 2003 (P5\_TA-PROV (2003) 0373); Euroopan parlamentin mietintö ”Meriturvallisuuden parantaminen öljyalus Prestigen onnetumuuden jälkeen” (2003/2066 (INI)).

<sup>9</sup> Hellekesän seurauksia koskevassa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa todetaan seuraavaa (kohta 11):

“Euroopan parlamentti on kiitollinen niiden monien jäsenvaltioiden ponnisteluista, jotka ovat antaneet tulipaloista kärsineiden Välimeren alueen valtioiden käytettäväksi inhimillisiä voimavaroja ja lisätarvikkeita; Euroopan parlamentti pyytää komissiota ja neuvostoa käsittelemään kiireellisesti kysymystä Euroopan pelastuspalvelujoukkojen perustamisesta”.

Euroopan parlamentin mietinnössä ”Meriturvallisuuden parantaminen öljyalus Prestigen onnetumuuden jälkeen” todetaan seuraavaa (22 kohta):

“Euroopan parlamentti pyytää, että komissio perustaa Euroopan unionin nimissä koordinointi- ja toimintajärjestelmän hätätilanteita varten, joka kanavoi EU:n tukea alusta lähtien”.

Myös Euroopan perustuslakia koskevassa sopimusluonnoksessa tuetaan jäsenvaltioiden yhteistyön tehostamista luonnonkatastrofien tai ihmisen aiheuttamien suuronnettomuuksien varalta, sillä se sisältää oman artiklan pelastuspalvelusta (III-184 artikla)<sup>10</sup>. Lisäksi perustuslakiluonnoksen I-42 artiklassa peräänkuulutetaan yhteisvastuuta jäsenvaltioiden välillä terrorihyökkäysten ja luonnonkatastrofien tapauksessa<sup>11</sup>. Tämän ns. solidaarisuuslausekkeen myötä käytössä ovat kaikki pelastuspalveluvalmiudet, joilla kansalaisia ja demokraattisia instituutioita voidaan suojata erityisesti terroritekojen tapauksessa. Sillä mahdollistetaan erityisesti siviili-, sotilas- ja oikeuskeinojen yhteiskäyttö yhteisvastuun hengessä unionin alueella.

### **Miten yhteisön mekanismi toimii tällä hetkellä**

Suuronnettomuuden sattuessa jäsenvaltiot tai EU:n ulkopuoliset maat voivat lähettää avunpyynnön Euroopan seuranta- ja tiedotuskeskukselle komissioon. Pyyntö toimitetaan sitten välittömästi kaikille järjestelmässä mukana oleville maille. Keskus kokoaa saadut vastaukset. Keskuksen työ perustuu komission luomaan pysyvään yhteydenpitoverkkoon, jolla varmistetaan jatkuva yhteydenpito osallistuvien maiden pelastuspalvelukeskuksiin ja helpotetaan tiedonvaihtoa.

Maa, jossa katastrofi on tapahtunut, voi saada verkon kautta keskitetysti tietoonsa kaiken erikoishenkilöstön ja muut voimavarat, jotka ovat saatavilla julkiselta ja yksityiseltä sektorilta. Pynnön esittänyt maa saa jo tuntien kuluessa kokonaiskäsityksen siitä, millaista apua on saatavilla. Seuranta- ja tiedotuskeskusta avustaa EU:n Yhteinen tutkimuskeskus (YTK), joka tarjoaa teknistä tukea mallintamisen, satelliittisovellusten ja kokonaisvaltaisen analyysin muodossa. Seuranta- ja tiedotuskeskus myös antaa kaikille mukana oleville maille ajantasaista tietoa sitä mukaa kuin tilanne kehittyy. Se voi myös lähettää asiantuntijoita ja yhteyshenkilöitä paikan päälle helpottamaan avustusryhmien välistä yhteistyötä ja tarjota apua logistiikka-, kieli- ja muissa kysymyksissä.

### **Prestigen haaksirikko**

<sup>10</sup> Perustuslakiluonnoksen III-184 artikla kuuluu seuraavasti:

“1. Unioni kannustaa jäsenvaltioita keskinäiseen yhteistyöhön niiden järjestelmien tehostamiseksi, joilla on tarkoitus ennaltaehkäistä luonnonkatastrofeja tai ihmisen aiheuttamia suuronnettomuuksia unionin alueella ja suojautua niiltä.

Unionin toiminnalla pyritään:

a) tukemaan ja täydentämään jäsenvaltioiden kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason toimintaa, joka koskee vaarojen ennaltaehkäisyä, jäsenvaltioiden pelastuspalvelualan toimijoiden valmistautumista sekä luonnonkatastrofien tai ihmisen aiheuttaminen suuronnettomuuksien yhteydessä toteutettavia toimia;

b) edistämään nopeaa ja tehokasta operatiivista yhteistyötä kansallisten pelastuspalveluviranomaisten välillä;

c) edistämään pelastuspalvelun alalla toteutettavien kansainvälisen tason toimien johdonmukaisuutta.

2. Eurooppalailla tai –puitelaililla vahvistetaan tarvittavat toimenpiteet, joilla myötävaikutetaan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseen ja jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista.”

<sup>11</sup> I-42 artikla kuuluu seuraavasti:

“1. Unioni ja sen jäsenvaltiot toimivat yhteistyössä ja yhteisvastuun hengessä, jos jäsenvaltiossa tapahtuu terrorihyökkäys tai luonnonkatastrofi tai ihmisen aiheuttama suuronnettomuus. Unioni ottaa käyttöön kaikki käytettävissään olevat välineet, mukaan lukien jäsenvaltioiden käyttöön asettamat sotilaalliset voimavarat

a) – torjuakseen terroriuhan jäsenvaltioiden alueella;

– suojellakseen demokraattisia instituutioita ja siviiliväestöä mahdolliselta terrorihyökkäykseltä;

– antaakseen apua jäsenvaltiolle tämän alueella ja tämän poliittisten elinten pyynnöstä terrorihyökkäyksen tapahtuessa;

b) – antaakseen apua jäsenvaltiolle tämän alueella ja tämän poliittisten elinten pyynnöstä katastrofin tai suuronnettomuuden tapahtuessa.

2. Tämän määräyksen täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt on esitetty III-231 artiklassa.”



Prestigen haaksirikko on selkeä esimerkki tapauksesta, jossa katastrofin mittavuus ylittää kansallisen kapasiteetin ja jossa EU:n tasolla koordinoitu toiminta voi olla tehokasta.

? Seuranta- ja tiedotuskeskus lähetti kahdeksan eri avunpyyntöä, joiden johdosta kahdeksan järjestelmään osallistuvaa maata toimitti aluksia, lentokoneita, välineitä ja asiantuntijoita Espanjan, Portugalin ja Ranskan viranomaisten käyttöön.

? Seuranta- ja tiedotuskeskus ja Yhteinen tutkimuskeskus hankkivat yhteistyössä Espanjan viranomaisten kanssa alueelta satelliittikuvia avaruutta ja suuronnettomuuksia koskevan peruskirjan (Charter ”Space & Major Disasters”) puitteissa. Kaikki kuvat analysoitiin Yhteisessä tutkimuskeskuksessa.

? Komissio ehdotti Prestigen onnettomuuden jälkeen Euroopan meriturvallisuusviraston toimintakentän laajentamista<sup>12</sup> siten, että sen toiminta tukee yhteisön pelastuspalvelumekanismia. Lisäksi komissio järjesti vuosi onnettomuuden jälkeen Cataniassa Italiassa kokouksen, jossa tarkasteltiin onnettomuudesta saatuja kokemuksia.

? EU:n solidaarisuusrahasto myönsi Espanjan viranomaisten pyynnöstä 8,626 miljoonaa euroa hätätoimiin. Lisäksi EIP myönsi kaksi lainaa (yhteensä 500 miljoonaa euroa) alueen taloudellisen elpymisen edistämiseksi.

### **Portugalin metsäpalot**

Kesällä 2003 riehuneet Portugalin metsäpalot osoittivat vapaaehtoisavun rajoitukset tilanteessa, jossa useat naapurimaat kamppailivat samaan aikaan omissa laajamittaisissa hätätilanteissa. Vaikka 21 maata ilmaisi selkeän poliittisen halunsa auttaa, Portugali sai lopulta apua vain Italialta (kaksi sammutuslentokonetta) ja Saksalta (kolme helikopteria). Suurin osa saatavilla olevista voimavaroista oli jo käytössä metsäpalojen torjunnassa muualla Välimeren alueella.

Yhtenä tärkeänä kokemuksena olikin, että kun samantyyppinen katastrofi kohtaa samanaikaisesti useita maita, niiden on vaikea tarjota apua naapureille.

Seuranta- ja tiedotuskeskusta tuki Yhteinen tutkimuskeskus, joka kokosi päivittäiset tiedot metsäpaloriskeistä ja laati pikaisia arvioita vahingoista.

### **Ranskan tulvat**

Etelä-Ranskan tulvien aikaan joulukuussa 2003 avustusoperaatioihin tarvittiin suurikapasiteettisia pumppuja. Alle kolmessa tunnissa oli löydetty kaksi maata, joilla oli tarvittavat tekniset resurssit, ja myöhemmin vielä viisi muuta. Loppujen lopuksi neljä maata antoi apua (pumppuja, joiden kapasiteetti on 1 872 000 m<sup>3</sup>/vuorokausi). Avun turvin hätätilanne voitiin hallita paremmin ja palata nopeammin normaaleihin oloihin tulva-alueilla. Hätätilanteesta saatu kokemus osoitti jälleen kerran tietokannan rittämättömyyden ja tarpeen huolehtia välineistön yhteentoimivuudesta. On tärkeää tietää heti, missä tarvittava välineistö on, jotta se voitaisiin siirtää välittömästi toiseen kohteeseen.

### **Marokon maanjäristys**

Marokossa tapahtui 24. helmikuuta 2004 vakava maanjäristys. EU:n seuranta- ja tiedotuskeskus loi nopeasti yhteydet EU:n edustustoon Marokossa ja Marokon edustustoon EU:ssa voidakseen arvioida paremmin tilanteen vakavuuden ja tarpeet. Keskus koordinoi toimintansa puheenjohtajanaan kanssa.

Saman päivän iltana Marokon viranomaiset pyysivät Euroopalta apua. Seuranta- ja tiedotuskeskus lähetti välittömän avunpyynnön kaikille mekanismeissa mukana oleville maille. Erityisesti pyydettiin etsintä- ja pelastusyksiköitä ja generaattoreita. Samaan aikaan nimitettiin ranskalais-espanjalainen koordinoitiryhmä, minkä yhteydessä konsultoitiin tiiviisti

<sup>12</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan meriturvallisuusviraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1406/2002 muuttamisesta.

puheenjohtajamaata. Lisäksi luotiin välittömästi yhteydet YK:n humanitaarisen avun koordinoituyksikköön OCHAan, jotta apu voitaisiin koordinoida tehokkaasti onnettomuuspaikalla.

Komissio teki ECHOn kautta kuuden kumppanin kanssa kiireellisessä menettelyssä päätöksen myöntää 975 000 euroa maanjäristyksen uhrien auttamiseksi. ECHOn avun tavoitteena oli tyydyttää lääkintäapuun, juomaveteen, taloustarvikkeisiin, hygienia tuotteisiin ja hätäasumuksiin liittyvät perustarpeet. Tässä operaatiossa ECHOn kumppaneina olivat Ranskan, Saksan ja Espanjan Punaiset Ristit sekä kolme eurooppalaista kansalaisjärjestöä: Asamblea de Cooperacion Por la Paz (Espanja), CESVI-Cooperazione e Sviluppo (Italia) ja Movimiento para la Paz el Desarrollo y la Libertad (Espanja).

Pelastuspalveluoperaatio kesti kolme päivää, ja siihen osallistui yli 17 Euroopan maata.

## **Hätävalmiuksen tarkastelu**

Nykyisen järjestelmän käyttö vaatii suhteellisen vähän henkilöstöä ja määrärahoja, mikä johtuu sen rakenteellisista ominaispiirteistä. Oltuaan nyt toiminnassa kaksi vuotta yhteisön pelastuspalvelumekanismi on osoittanut olevansa hyödyksi järjestelmässä mukana oleville maille. Siitä on tulossa yhä tärkeämpi osa pelastuspalvelualan hätävalmiuksia EU:n tasolla. Siihen liittyy kuitenkin eräitä kysymyksiä, jotka voivat aiheuttaa ongelmia tulevaisuudessa. Lisäksi kokemus on osoittanut nykyisen järjestelmän rajoitukset ja tuonut esiin joitakin seikkoja, jotka vaativat erityishuomiota. Tarkasteltaviin kysymyksiin kuuluvat muun muassa seuraavat:

- tiedoissa olevat aukot
- lisäkoulutustarve ja yhteentoimivuuskysymykset
- tarve parantaa viestintää ja koordinoitua
- taloudelliset kysymykset EU:n sisällä ja ulkopuolella.

## **Tiedoissa olevat aukot**

Kun yhteisön mekanismin kautta pyydetään apua, mukana olevat maat tarjoavat henkilöstöä ja välineistöä vapaaehtoispuolelta. Jotta oltaisiin selvillä siitä, mitä hätävalmiuksia on olemassa – niin että tarvittava apu voitaisiin sitten tarjota nopeasti –, komissio on luonut tietokannan käytettävissä olevista hätävalmiuksista. Tietokanta on nykyisellään vielä melko perusluonteinen ja sisältää tietoa lähinnä pelastusyksiköistä. Esimerkiksi kun Ranska äskettäin tarvitsi suurikapasiteettisia pumppuja, vain yksi maa oli rekisteröinyt tietokantaan pelastusyksiköitä, joiden varusteiksi oli ilmoitettu pumppuja. Pumppujen kapasiteettia ei ollut ilmoitettu. Avunpyyntöön saaduista vastauksista kuitenkin kävi ilmi, että kuudella järjestelmässä mukana olevalla maalla oli välineistöä, joka täytti tarvittavat tekniset vaatimukset.

Varhainen kokemus on siis osoittanut, että tietokantaa on täydennettävä, jotta se sisältäisi kaikki tiedot hätävalmiuksista. Joidenkin ennalta laadittujen skenaarioiden perusteella tietokannan pitäisi tarjota välitön yleiskäsitys niistä yksiköistä ja varusteista, joita voitaisiin käyttää tarvittaessa. Skenaariot liittyvät kemiallisiin, biologisiin, säteily- ja ydinuhkiin sekä terroritekoihin. Vaikka välineistön ja/tai henkilöstön saatavuus pitäisikin aina vahvistaa reaaliaikaisesti, mukana olevat maat ovat todenneet, että tällaisen tiedon saatavuus tietokannassa toimisi kimmokkeena yhteisön mekanismin käyttöön ja auttaisi niitä yksilöimään loputkin puutteet.

Yleensä jäsenvaltiot ovat riittävän varautuneita merkittävimpiin toistuviin katastrofeihin oman maan sisällä. Laajamittaiset katastrofit voivat kuitenkin ylittää kansallisten pelastuspalvelujen suorituskyvyn. Samalla tietäntyyppisten vaarojen todennäköisyys on kasvanut ja esiin on noussut uusia vaaroja, joita ovat esimerkiksi kemialliset, biologiset, säteily- ja ydinriskit sekä terroriuhat. Tämä asettaa suuria vaatimuksia kansallisille pelastuspalveluille. Jäsenvaltiot tarvitsevat erikoisvälineistöä useiden erityyppisten uhkien ja riskien varalta. Ei ole kuitenkaan

käytännöllistä eikä mahdollista, että kukin yksittäinen jäsenvaltio varautuisi kaikkiin mahdollisiin tapauksiin.

Jäsenvaltiot ovat jo sopineet omien hätävalmiuksiensa täydentämisestä luomalla koordinoitun järjestelmän, jonka avulla asiantuntemusta ja voimavaroja voidaan yhdistää katastrofien edellyttämiä toimia varten. Tämä koordinoitu lähestymistapa toimii vain siinä tapauksessa, että järjestelmä voi tarjota kaiken tarvittavan tiedon siten, että kaikki mukana olevat maat ovat selvillä käytettävissä olevista hätävalmiuksista. Tähän päästään parhaiten yhteisön mekanismin avulla.

Tietokannan täydentämisen ja päivittämisen lisäksi on tarkasteltava kahta muuta kysymystä, nimittäin sotilaallisten voimavarojen käyttöä sekä tarjottavan avun kustannuksia:

- Suuronnettomuuksiin liittyvissä pelastuspalveluissa käytetään usein sotilas- tai kaksikäyttövälineistöä, kuten helikoptereita. Kemiallisten, biologisten, säteily- ja ydinuhkien ja terroriuhkien tapauksessa tällainen välineistö on usein perusvälineistöä. Siksi on tärkeää sisällyttää se tietokantaan.
- Hätätilanteen kehittyessä arvokasta aikaa ei voida tuhjata taloudellisiin kysymyksiin. Avun kustannusten määrittely ja hyväksyminen ovat osoittautuneet aikaa vieviksi. Ongelma voitaisiin ratkaista siten, että tietokantaan sisällytetään tiedot esimerkiksi tarvittavaan välineistöön liittyvistä vakiokustannuksista.

Tietokantaa tarkastellaan uudelleen ja mukana olevia maita pyydetään täydentämään tietoja, jotta avunpyyntöihin voitaisiin vasta nopeammin ja tehokkaammin. Komissio aikoo ehdottaa tarvittaessa muutoksia neuvoston päätökseen 2001/792.

## **Koulutus ja yhteentoimivuuskysymykset**

### ***Koulutus***

Yhteisön mekanismin tehokas käyttö edellyttää pätevää henkilöstöä, jolla on tarvittava kokemus, ja pelastusryhmiä, jotka ovat tottuneet työskentelemään yhdessä eurooppalaisissa toimintapuitteissa. Vuoden 2003 lopussa tietokannassa oli tiedot yhteensä 6 737 henkilöstä monilta eri erikoisaloilta, joita ovat esimerkiksi etsintä- ja pelastustoimet, kemialliset, biologiset, säteily- ja ydinriskit, terrorismi, sanitointi ja logistiikkatuki. Voidakseen työskennellä tehokkaasti yhdessä operatiivisten yksikköjen on tunnettava toisensa hyvin ja tunnettava tekniikat, joita niiden kollegat käyttävät muissa jäsenvaltioissa.

Komissio järjestää säännöllisesti koulutuskursseja ja harjoituksia. Hiljattain järjestettiin kolme harjoitusta ja kaksi seminaaria kemiallisiin, biologisiin, säteily- ja ydinriskeihin liittyen (EU:n rahoitus 1,5 miljoonaa euroa). Vuosina 2004 ja 2005 järjestetään viisi luonnonkatastrofeihin ja teknologisiin suuronnettomuuksiin liittyvää harjoitusta (EU:n rahoitus 1,56 miljoonaa euroa). Vuoden 2004 alkupuoliskolla järjestetään ja evaluoidaan kymmenen koulutuskurssia, joihin osallistuu 220 asiantuntijaa (EU:n rahoitus 1,1 miljoonaa euroa). Suunnitteilla on lisäksi 14 kurssia vuosille 2004–2005 ja yhteensä 330 osallistujalle (EU:n rahoitus 1,7 miljoonaa euroa). Komissio on myös käynnistänyt asiantuntijavaihto-ohjelman, jossa voidaan jakaa kokemuksia ja parantaa yhteistyötä osallistujamaiden asiantuntijoiden välillä (EU:n rahoitus 0,8 miljoonaa euroa).

Tämänhetkisten poliittisten päätösten mukaisesti kehitettävä koulutus, harjoitukset ja muut yhteistyömuodot lisäävät EU:n yhteisvastuun näkyvyyttä kriisitilanteissa ja tehostavat yhteistyötä. Yhteisen välineistön ja yhteisten tunnusten (esim. takit ja teltat) avulla voidaan helposti tunnistaa EU:n koordinoimien pelastusryhmien jäsenet osana kansallisista erikoisyksiköistä tilapäisesti koottuja Euroopan unionin pelastuspalvelujoukkoja.

### ***Yhteentoimivuus***

Ulkomaille lähetettävät pelastuspalveluyksiköt toimivat yleensä itsenäisesti ja tuovat mukanaan omat varusteet. Tulevaisuudessa tällaisten yksiköiden pitäisi voida käyttää ulkomaista erityisvälineistöä, kunhan niille annetaan riittävä koulutus. Yhteisön mekanismin puitteissa suunnitellut harjoitukset ja koulutuskurssit ovat hyödyllisiä muun muassa siksi, että ne tuovat esiin viestintään ja teknisen välineistön yhteentoimivuuteen liittyviä käytännön vaikeuksia. Viestintä ja välineistön yhteentoimivuus ovat ratkaisevan tärkeitä, jotta voitaisiin taata nopeat toimet hätätilanteessa. Lisäksi tarvitaan teknologista tutkimusta, jotta teknisen välineistön yhteentoimivuutta voitaisiin kehittää ja sitä kautta tehostaa toimintaa ja käyttäjien välistä koordinoitua.

Viimeaikainen kehityksen valossa ja erityisesti Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (ETPP) kehittyessä on tarkasteltu myös siviili- ja sotilasresurssien yhteentoimivuutta. Tähän liittyen on päätetty, että sotilastietokannan sisältö annetaan yhteisön mekanismin käyttöön. Tällä on erityinen merkitys kemiallisten, biologisten, säteily- ja ydinuhkien sekä terroriuhkien kannalta.

**Komissio jatkaa koulutus- ja yhteisharjoitusohjelman kehittämistä varmistaakseen, että eri maista tulevat pelastusyksiköt ja asiantuntijat voivat työskennellä yhdessä tehokkaasti käyttäen ulkomaista välineistöä.**

**Pelastusyksiköiden yhteisten tunnusten avulla voidaan helpommin tunnistaa tilapäisesti kootut EU-pelastuspalvelujoukot ja tuoda näkyvämmiin esille Euroopan solidaarisuutta.**

## **Parempi viestintä ja koordinointi**

### ***Jäsenvaltioiden rooli***

Järjestelmään osallistuvat maat alkavat yleensä hyödyntää yhteisön mekanismia vasta hyvin myöhäisessä vaiheessa, kun hätätilanne on jo saavuttanut laajat mittasuhteet. Yhteisön mekanismia koskevassa päätöksessä ei nykyisellään edellytetä, että jäsenvaltiot ilmoittavat katastrofista seuranta- ja tiedotuskeskukselle edes siinä tapauksessa, että onnettomuudella voi olla valtioiden rajat ylittäviä vaikutuksia. Kokemus on kuitenkin osoittanut, että tiedon lähettäminen kaikille järjestelmässä mukana oleville maille mahdollisimman varhaisessa vaiheessa antaa niille mahdollisuuden valmistautua avun tarjoamiseen siltä varalta, että sitä pyydetään.

Koska seuranta- ja tiedotuskeskuksen käyttö on tällä hetkellä täysin vapaaehtoista, järjestelmässä mukana olevat maat eivät aina ilmoita keskukselle, kun apua tarjotaan kahden- tai monenväliseltä pohjalta. Ne kuitenkin tunnustavat, että on tärkeää tietää muiden maiden tarjoamasta avusta, jotta ne voisivat tarjota oman apunsa mahdollisimman tehokkaasti.

### ***Paremmat yhteydet muihin verkkoihin***

Neuvoston päätöksessä säädetään jäsenvaltioiden pelastuspalveluviranomaisten ja komission yksiköiden välisen yhteisen hätäviestintä- ja tietojärjestelmän perustamisesta. Järjestelmä tulee käyttöön vuonna 2004 ja takaa, että jäsenvaltioiden keskenään vaihtama tieto on autenttista, luotettavaa ja luottamuksellista rutiiniloissa ja hätätilanteissa. Tämän järjestelmän joillakin osatekijöillä on erityinen merkitys tehostettaessa valmiuksia, joilla voidaan vastata kemiallisiin, biologisiin, säteily- ja ydinuhkiin sekä terroritekoihin. Tämä viestintäjärjestelmä on määrä liittää yhteen muiden jo käytössä olevien verkkojen kanssa erityisesti säteilyyn ja terveyteen liittyvien hätätilanteiden varalta. Yhteenliittämistä testataan ja validoidaan harjoituksin.

Seuranta- ja tiedotuskeskus toimii myös yhteyskanavana muihin verkkoihin, jotka voivat olla mukana hätätilanteeseen liittyvissä toimissa. Niitä ovat seuraavat:

- Euroopan yhteisön säteilyhätätilanteita koskeva nopea tietojenvaihtojärjestelmä (ECURIE), joka mahdollistaa välittömät hälytykset ja tiedonvaihdon merkittävän säteily- tai ydinhätätilanteen tapauksessa, jäsenvaltioiden lisäksi myös liittymässä

olevissa maissa ja ehdokasmaissa. Tiedonvaihtojärjestelmään osallistuvilla mailla on velvollisuus ilmoittaa merkittävistä säteilyhäätötilanteista komissiolle.

- EWRS-varhaisvaroitus- ja ennakkojärjestelmä, joka on päätöksillä 2119/98/EY<sup>13</sup> ja 2000/57/EY<sup>14</sup> luotu tartuntatautien alan seuranta- ja reagointijärjestelmä. Se yhdistää komission ja kunkin jäsenvaltion kansalliset terveysturvaviranomaiset samoihin toimintapuitteisiin ja voi hyödyntää joissain jäsenvaltioissa olevia erityistietokantoja.
- Biologisia ja kemiallisia hyökkäyksiä ja uhkia koskeva nopea tietojenvaihtojärjestelmä RAS-BICHAT. Tämä järjestelmä mahdollistaa nopeat hälytykset ja tiedonvaihdon terveysturvakomiteassa kokoontuvien jäsenvaltioiden edustajien ja komission yksiköiden välillä sellaisissa tapauksissa, joissa biologisia ja kemiallisia aineita levitetään tahallaan ympäristöön vahingon aiheuttamiseksi. Järjestelmä täydentää EWRS-järjestelmää liittyen päätöksen 2119/98 vaatimukseen, joka koskee tartuntatautien seurannan ja valvonnan järjestelmiä ja menettelyjä sekä toteutettavia torjuntatoimenpiteitä.
- Näitä kahta viimeksi mainittua järjestelmää on hiljattain laajennettu siten, että ne kattavat liittymässä olevat maat, ehdokasmaat ja ETA-maat. Niitä lujitetaan kehittämällä MedISys-järjestelmää (Medical Intelligence System), jonka avulla jäljitys ja uhkien arviointi voidaan toteuttaa nopeasti.

#### **Operaatioiden koordinointi EU:n ulkopuolella**

Kun katastrofeja ja kriisejä tapahtuu Euroopan unionin ulkopuolella, pelastuspalvelun lisäksi tarvitaan usein myös humanitaarista apua:

- Pelastuspalveluja ovat tyypillisesti etsintä- ja pelastustoimet, evakuointi, palonsammutus, lääketieteellinen asiantuntemus ja välineistö, kenttäsairaalat sekä muut erikoistoimet, kuten jäljitys, analyysi, mittaukset ja turvallisuus- ja puhdistustoimet, kun on kyse kemiallisesta, biologisesta, ydin-, tai säteilyhäätötilanteesta. Pelastuspalveluja tarjotaan vain asianomaisen valtion pyynnöstä, ja toimista päätetään EU:n puheenjohtajamaan kanssa.
- Humanitaarinen apu on tarkoitettu ihmishenkien pelastamiseen ja kärsimyksen lieventämiseen luonnontuhojen ja ihmisen aiheuttamien suuronnettomuuksien jälkitilanteessa. Sitä ohjaavat humanitaariset periaatteet: humanisuus, puolueettomuus, tasapuolisuus ja riippumattomuus. Kaikki humanitaariset järjestöt ovat sitoutuneet noudattamaan näitä humanitaarisia peruseriaatteita. Tämä takaa niille vapaan pääsyn uhrien luo ja toimii myös takeena niiden henkilökunnan fyysiselle turvallisuudelle. Näin ollen ECHO tarjoaa humanitaarisena elimenä ei-poliittista ja syrjimätöntä humanitaarista hätäapua, joka on sovitettu vastaanottajien tarpeisiin, ja toimii apujärjestöjen, kuten YK:n elinten, Punaisen Ristin ja kansalaisjärjestöjen, kautta. ECHO tarjoaa toteutuskumppaneidensa kautta humanitaarista perusapua (ruokaa, hätäasumuksia, juomavettä, sanitointipalveluja, lääkkeitä jne.) ECHOn humanitaarinen apu tarjotaan suoraan riippumatta siitä, pyytääkö katastrofimaata apua tai antaako se siihen suostumuksensa.

<sup>13</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 2119/98/EY, tehty 24. syyskuuta 1998, tartuntatautien epidemiologisen seurannan ja valvonnan verkoston perustamisesta yhteisöön (EYVL L 268, s. 1).

<sup>14</sup> Komission päätös tehty 22. joulukuuta 1999, Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksessä N:o 2119/98/EY säädetyistä varhaisvaroitus- ja reagointijärjestelmästä (EYVL L 21, s. 32).

- EU:n kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä EU:n ulkopuolisissa maissa toteutettavat pelastuspalveluoperaatiot edellyttävät omaa lähestymistapaa. Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteydessä toteutettavaan kriisinhallintaan viitataan nimenomaisesti yhteisön mekanismia koskevassa päätöksessä, jonka johdanto-osan 12 kappaleessa todetaan, että ”yhteisön mekanismia voitaisiin myöhemmin määriteltävin edellytyksin myös käyttää edistämään ja tukemaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osastossa tarkoitettua kriisinhallintaa”. Kysymystä siitä, miten yhteisön mekanismia voidaan hyödyntää osana johdonmukaista EU:n kriisinhallintaa, käsitellään neuvoston ja komission 29. syyskuuta 2003 antamassa yhteisessä julistuksessa. Siinä määritellään säännöt sille, miten yhteisön mekanismia voidaan käyttää kriisinhallinnan toimintakehykseen sovitettuna siten, ettei vaaranneta mekanismin toimintaa tai sen itsenäisiä valmiuksia muissa tilanteissa. Yhteisön mekanismia ei ole toistaiseksi käytetty tässä yhteydessä.

Toimivan koordinoinnin varmistamiseksi on hahmoteltu joitain hätäapuskenarioita, joihin liittyy kummankin tyyppisen avun tarjoamista<sup>15</sup>. EU:n järjestelmän parantaminen voi tehostaa EU:n osallistumista YK:n johdolla toteutettaviin operaatioihin.

EU:n jäsenvaltiot ovat jo tottuneet kansainväliseen yhteistyöhön tapauksissa, joissa niiltä pyydetään pelastuspalveluapua. Lisäksi monet jäsenvaltiot antavat henkilöresursseja ja materiaalisia voimavaroja YK:n UNDAC-järjestelmän (UN Disaster Assessment and Coordination) käyttöön välittömien hätätilanteiden varalta.

Pelastuspalveluoperaatiot tapahtuvat harvoin erillään muista operaatioista. Hätätilanteessa on kyse toisiaan täydentävistä humanitaarisista operaatioista, jotka toteutetaan kansainvälisten humanitaaristen järjestöjen mandaatilla (esim. YK:n humanitaarisen avun koordinoituyksikkö OCHA, YK:n pakolaisasioiden päävaltuutettu UNHCR, UNICEF (lastenapu) ja Punaisen Ristin kansainvälinen komitea (siviilien ja vankien suojelu)) ja IFRC:n ja Punaisen Ristin tai Punaisen Puolikuun kansallisten yhdistysten alaisuudessa paikan päällä. Tässä yhteydessä yhteisön mekanismia hyödynnetään yhteistyössä kaikkien muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa, jotta keskinäinen täydentävyys voitaisiin varmistaa.

EU:n tulisi voida toimia tehokkaasti unionina, kun EU:n ulkopuoliset maat pyytävät siltä apua. Tämä lisäisi EU:n toimenpiteiden näkyvyyttä kentällä ja täydentäisi muita EU:n yhteisiä toimintaperiaatteita. Viimeksi sattuneessa katastrofitapauksessa Iranissa EU:n koordinointi paikan päällä osoittautui olennaiseksi tekijäksi kansainvälisessä avussa. Hiljattainen kokemus on kuitenkin myös osoittanut, että hätätilanteissa tarvitaan parempia koordinoitimenettelyjä, joista on sovittava etukäteen, koska paikan päällä hätätilanteessa ei ole juurikaan aikaa eikä mahdollisuuksia päättää niistä.

### **Iranin maanjäristys**

Iranissa tapahtui 26. joulukuuta 2003 viime vuosien tuhoisin maanjäristys. Suurin osa Bamin kaupungista tuhoutui, ja yli 30 000 ihmistä kuoli. Yhteisön pelastuspalvelumekanismi oli jo samana iltapäivänä lähettänyt avaunpyynnön, nimennyt EU:n koordinoijan paikalle ja ollut yhteydessä Iranin viranomaisiin ja kansainvälisiin järjestöihin. Kahdeksantoista järjestelmässä mukana olevaa maata vastasi avunpyyntöön, ja EU:n koordinoitipiste oli toimintavalmis hyvin lyhyen ajan sisällä. Apu annettiin etsintä- ja pelastusryhmien, kentäsairaaloiden, telttojen, välineistön ja elintarvikkeiden muodossa.

Samalla ECHO toimi yhteistyössä tärkeimpien kumppaniensa, erityisesti IFRC:n, kanssa auttaakseen maanjäristystä seuranneiden välittömien tarpeiden arvioinnissa. ECHO teki

<sup>15</sup> Ks. ”Responding to Goteborg targets: civil protection capabilities in EU civilian crisis management”. Komission epävirallinen asiakirja pelastuspalvelun ja humanitaarisen avun vuorovaikutuksesta kriisitilanteissa, 3. toukokuuta 2002.

28. joulukuuta erityisessä kiireellisessä menettelyssä päätöksen myöntää 2,3 miljoonaa euroa humanitaarista apua, jolla vastattiin uhrien välittömiin tarpeisiin. ECHO lähetti 29.-31. joulukuuta ja uudelleen 5.–8. tammikuuta Bamiin asiantuntijaryhmiä arvioimaan tilannetta ja koordinoimaan avustusyksiköitä paikan päällä.

EU:n pelastuspalvelukoordinoijien ja avustusryhmien edustajien välillä järjestettiin 11. helmikuuta kokous, jossa tarkasteltiin saatuja kokemuksia sitä silmällä pitäen, miten toimia ja koordinointia voidaan tehostaa tulevaisuudessa. OCHA järjestää toisen vastaavan kokouksen 14.–15. huhtikuuta.

Kun jäsenvaltiot pyytävät kahden- tai monenvälistä apua tai antavat apua toiselle maalle, seuranta- ja tiedotuskeskukselle pitäisi ilmoittaa tästä. Komissio aikoo ehdottaa neuvoston päätökseen muutoksia, joilla varmistetaan, että tarvittavat tiedot annetaan.

Toiminnassa pyritään etsimään ja tehostamaan tapoja, joilla pelastuspalvelutoimet ja humanitaarinen apu voivat täydentää toisiaan EU:n tasolla ja kansainvälisesti. YK:n OCHA:n ja UNDAC:n kanssa toteutettavaa koordinointia pitäisi selkeyttää ja sopia nopeasta, paikan päällä tapahtuvasta koordinoinnista erityisesti hätätilanteen varhaisvaiheessa, jotta vältettäisiin toimien päällekkäisyys.

### **Taloudelliset kysymykset**

Pelastuspalveluoperaatioiden yhteydessä annettavaan EU:n taloudelliseen apuun liittyvät säännöt ja budjettimahdollisuudet vaihtelevat sen mukaan, onko kyse operaatioista EU:n sisällä vai sen ulkopuolella.

#### ***EU:n sisällä***

Yhteisön mekanismin täytäntöönpanosääntöjen mukaan maa, jossa katastrofi tapahtuu, vastaa saamansa avun kustannuksista, ellei kyseisten maiden välillä ole erityistä sopimusta asiasta. Esimerkiksi kesän 2003 metsäpalojen torjunta aiheutti arviolta 3,2 miljoonan euron kustannukset (kokonaisvahinkojen yhteydessä, jotka olivat arviolta 2,1 miljardia euroa) ja alustava kustannusarvio Etelä-Ranskan tulvien yhteydessä annetusta avusta on miljoona euroa. EU:ssa (ja liittymässä olevissa maissa) suurin osa näistä kustannuksista koostuu välineistön ja pelastusyksiköiden siirron kustannuksista, koska jäsenvaltiot yleensä antavat itse välineistön ja pelastusyksiköt käyttöön maksutta (tai käyttävät paikallista välineistöä, minkä vuoksi yhteentoimivuus on tärkeää).

Solidaarisuusrahasto tarjoaa rahallista apua, jotta katastrofien uhreiksi joutuneet ihmiset, alueet ja maat voisivat palata mahdollisimman normaaleihin elinoloihin. Apua voidaan antaa erikseen määritellyille edunsaajamaille, joihin ovat jäsenvaltiot ja jäsenyysneuvotteluja käyvät maat. Rahaston ensisijaisena tarkoituksena on myöntää apua sellaisten suuronnettomuuksien (pääasiallisesti luonnontuhojen) tapauksessa, jotka vaikuttavat vakavasti elinoloihin, ympäristöön tai talouteen yhdellä tai useammalla alueella katastrofimaassa.

Solidaarisuusrahastosta voidaan korvata olennaisista hätäoperaatioista aiheutuneita julkisia menoja. Tällaisia operaatioita ovat välittömiä tarpeita palvelevat operaatiot, kuten katastrofin torjunta, infrastruktuurin palauttaminen toimintakuntoiseksi ja pelastuspalvelut. Tämä merkitsee, että pelastusyksiköiden ja välineistön kuljetuksesta tai käytöstä aiheutuvat kustannukset ovat periaatteessa korvattavissa solidaarisuusrahastoa koskevan asetuksen mukaisesti.

Rahastosta voidaan maksaa vuodessa enintään miljardi euroa. Asetuksen voimaantulon jälkeen on tehty 14 avunpyyntöä ja maksettu yhteensä 832,8 miljoonaa euroa.

Johtuen hätätilanteiden määrän kasvusta ja jäsenvaltioiden budjettirajoituksista yhteisön mekanismin kautta tarjottavan avun kustannuksista voi tulla ongelma tulevaisuudessa, erityisesti jos EU:n solidaarisuusrahastosta myönnettävä tuki osoittautuu riittämättömäksi.

Kuljetuskustannusten arvioidaan olevan 0,2–1 miljoonaa euroa riippuen kohteesta ja hätätilanteen tyypistä. Jos oletuksena on, että vuodessa tapahtuu 10 suuronnettomuutta, joista

kukin aiheuttaa 0,6 miljoonan euron kuljetuskustannukset, vuosittaiset kustannukset olisivat noin 6 miljoonaa euroa. Jos EU:n rahoitusta annetaan käyttöön, sitä varten tarvitaan nopea päätöksentekomenettely.

Kesän 2003 metsäpaloista saatu kokemus osoitti puhtaasti vapaaehtois pohjaisen järjestelmän rajoitukset ja toi korostetusti esiin, että hätätilanteita varten tarvitaan nopeasti käyttöön otettava rahoituslähde. On syytä harkita, pitäisikö tällainen rahoituslähde, johon voi liittyä avun takaisinmaksu myöhemmässä vaiheessa, ottaa käyttöön myös EU:ssa tapahtuvien katastrofien varalta. Tällaisen rahoituslähteen turvin jäsenvaltiot, joiden kansalliset hätävalmiudet eivät riitä katastrofin edessä, voivat helpommin ostaa apua ulkoa, jotta katastrofi saataisiin hallintaan mahdollisimman nopeasti.

### ***EU:n ulkopuolella***

Kuljetuskustannusten maksamiseen liittyvä kysymys nousee esille myös EU:n ulkopuolisissa operaatioissa. Joissain rajatuissa tapauksissa voi olla mahdollista käyttää humanitaariseen apuun tarkoitettuja varoja pelastuspalvelujen kuljetuskulujen maksamiseen. Humanitaarisen avun peruslähtökohdat ja säännöt ovat kuitenkin erilaiset, kuten edellä todetaan. On jo ollut tapauksia (esimerkiksi Algerian maanjäristyksen yhteydessä), joissa yhteisö ei voinut osallistua kuljetuskustannuksiin, koska käytettävissä ei ollut sopivaa nopeaa rahoituslähdettä. Iranin maanjäristyksen aikaan jotkin maat (Slovenia, Malta ja Unkari) pystyivät tarjoamaan materiaalia ja välineistöä, mutta pyysivät yhteisön mekanisme huolehtimaan kuljetuksesta. Kuljetuksista huolehtiminen yhteisön mekanismin kautta olisi taannut kaiken avun toimittamisen paikalle nopeasti.

EU:n ulkopuolelle suuntautuvien kuljetusten kustannusarviot perustuvat aiempiin kokemuksiin (Algerian ja Iranin maanjäristykset). Kun oletuksena on kolme tapausta vuodessa, vuosittaiset kustannukset olisivat noin 9 miljoonaa euroa.

Komissio aikoo ehdottaa, että rahoitusta pitäisi olla saatavilla kriisien varhaisvaiheessa aiheutuviin kuljetus- ja muihin kustannuksiin EU:n sisällä ja ulkopuolella. Tämä rahoitus aiotaan ottaa huomioon yksityiskohtaisissa ehdotuksissa, jotka komissio esittää 10. helmikuuta 2004 julkaisemansa tiedonannon ”Politiikan haasteet ja rahoitusmahdollisuudet laajentuneessa unionissa 2007–2013” jatkotoimenpiteinä.

### **Seuraavat vaiheet**

Saatujen kokemusten ja edellä esitetyn analyysin perusteella komissio katsoo, että on tullut aika täydentää nykyistä yhteisön mekanismeja. Komissio aikoo ehdottaa tapoja, joilla voidaan puuttua esille tulleisiin tärkeimpiin ongelmiin. Ehdotettavien muutosten myötä EU voisi tehostaa pelastuspalveluvalmiuksiaan ja sitä kautta toimia tehokkaammin katastrofitapauksissa sekä kemiallisten, biologisten, säteily- ja ydinriskien ja terroritekojen tapauksessa EU:n sisällä ja ulkopuolella, myös kriisinhallintaoperaatioissa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteydessä. Komissio ehdottaa erityisesti seuraavaa:

- Tiedoissa olevat aukot pitäisi täyttää ja tietokanta päivittää siten, että järjestelmässä mukana olevien maiden kanssa määritellään saatavilla olevat hätävalmiudet (henkilöstö ja välineistö). Tätä varten on määriteltävä onnettomuustyyppit, jotka todennäköisimmin johtavat yhteisön mekanismin käyttöön. Tietokannassa pitäisi olla tiedot muun muassa operaatioihin liittyvistä kustannuksista, mahdollisesta sotilasresurssien käytöstä jne.
- Koulutus- ja yhteisharjoitusohjelman kehittämistä pitäisi jatkaa ja varmistaa sen avulla, että eri maista tulevat pelastusyksiköt ja asiantuntijat voivat työskennellä operaatioissa yhdessä tehokkaasti. Tässä yhteydessä pitäisi myös tarkastella yhteentoimivuuskysymyksiä ja tarvittaessa ehdottaa tapoja, joilla yhteentoimivuutta voidaan parantaa.



- Mitä tulee EU:n ulkopuolella annettavaan apuun, pitäisi tarkastella eri maista tulevien yksiköiden välisiä koordinoitimenettelyjä ja varmistaa, että ne ovat selkeitä, että kaikki mukana olevat tuntevat ne edeltä käsin ja että niitä voidaan käyttää nopeasti kriisin tapahduttua. Lisäksi pitäisi tarkastella toimivien yhteyksien luomista kaikkien asianosaisten välillä. Erityisesti on kyse YK:n elimistä (esim. OCHA), joilla on kansainvälinen koordinoitimandaatti.
- Mitä tulee yhteisön mekanismin käyttöön EU:n kriisinhallintaoperaatioissa yhteisen turvallisuuspolitiikan yhteydessä, komissio toimii yhteistyössä neuvoston kanssa varmistaakseen, että 29. syyskuuta 2003 annettu yhteinen julistus pannaan käytännössä täytäntöön. Tämän myötä voidaan johdonmukaistaa unionin ulkopolitiikan eri välineiden käyttöä. Tämä on osa laajempaa toimintaa, jonka avulla EU pyrkii vastaamaan paremmin haasteisiin ja uhkiin, joita kartoitetaan esimerkiksi Eurooppa-neuvoston joulukuussa 2003 hyväksymässä Euroopan turvallisuusstrategiassa. Komissio on sitoutunut luomaan tarkoituksenmukaiset kriisinhallintavalmiudet, joissa hyödynnetään sekä siviili- että sotilasresursseja. Samalla varmistetaan, että humanitaarisen avun tarjoamista eivät edelleenkään sanele poliittiset näkökohdat. Tulevalla Euroopan ulkoministerillä on tässä keskeinen asema.
- EU:n koordinoimat pelastusyksiköt pitäisi varustaa yhteisillä tunnuksilla ja välineistöllä, jotta EU:n koordinoimien yksiköiden jäsenet voitaisiin paikan päällä helposti tunnistaa kansallisista yksiköistä tilapäisesti koottujen Euroopan pelastuspalvelujoukkojen jäseniksi.
- Pitäisi huolehtia paremmasta informaatiosta, viestinnästä ja koordinoinnista siten, että jäsenvaltiot velvoitetaan ilmoittamaan seuranta- ja tiedotuskeskukselle suuronnettomuuden tapahtumisesta ja/tai siitä, pyytävätkö ne apua kahden- vai monenväliseltä pohjalta tai vastaavatko ne tällaisiin avunpyyntöihin. Komissio aikoo ehdottaa virallisesti neuvoston päätöksen 2001/792 muuttamista sisällyttämällä siihen kyseiset vaatimukset.
- Tämänhetkisten taloudellisten rajoitusten osalta:
  - Pitäisi tarkastella uudelleen ja tarvittaessa laajentaa yhteisön mahdollisuuksia huolehtia kuljetuskustannuksista, joita liittyy avun tarjoamiseen EU:n sisällä. Tämä mahdollisuus voitaisiin sisällyttää vuoden 2006 jälkeisiin rahoitusnäkyymiin lisäämällä yhteisön mekanismin nykyisiä määrärahoja, jos osoittautuu, että solidaarisuusrahaston täydennykseksi tarvitaan lisärahoituslähde. Jos katastrofitapauksia on 5–10 vuodessa, vuosittaiset kustannukset olisivat todennäköisesti 6 miljoonan euron luokkaa.
  - Pitäisi tarkastella välittömän rahoituksen (”käteiskassavarojen”) toteutuskelpoisuutta tietyissä tapauksissa. Tällaisten varojen turvin jäsenvaltiot voisivat maksaa lisätoimenpiteistä sellaisissa hätätilanteissa, joissa niiden omat välittömät taloudelliset valmiudet eivät riitä. Kyse olisi rahoituksesta, joka on maksettava takaisin. Avun myöntäminen ei vaikuttaisi mahdollisiin myöhempisiin päätöksiin, jotka koskevat kelpoisuutta solidaarisuusrahaston tukeen. Kyseessä olisi arviolta 10 miljoonaa euroa vuodessa.

- Pitäisi luoda mahdollisuus huolehtia kuljetuskustannuksista, joita aiheutuu avun antamisesta EU:n ulkopuolisille maille. Tämä mahdollisuus voitaisiin sisällyttää vuoden 2006 jälkeisiin rahoitusnäkyymiin. Tällä välin tapauksissa, joissa rahoitus ECHO:n budjetista ei ole mahdollista, voitaisiin harkita tarvittaessa muiden rahoitusvälineiden käyttöä. Jos oletetaan, että tapauksia on kolme vuodessa ja kustakin aiheutuu 3 miljoonan euron kustannukset, vuosittaiset kustannukset olisivat 9 miljoonaa euroa.
- Vuoden 2004 kesäkuun puolivälissä järjestetään solidaarisuusrahastoa ja EU:n välitöntä katastrofiapua käsittelevä konferenssi “The Solidarity Fund and the EU immediate response to disasters”, jossa voidaan vaihtaa näkemyksiä joistain tässä tiedonannossa käsitellyistä kysymyksistä.

### **Päätelmät**

Komissio pyytää neuvostoa ja Euroopan parlamenttia tukemaan tässä tiedonannossa esitettyjä suuntaviivoja ja ehdotuksia.

## TALOUDELLISET VAIKUTUKSET JA VAIKUTUKSET HENKILÖSTÖÖN

### 1. Taloudelliset voimavarat

- Komissio vastaa kuljetuskustannuksista, kun jäsenvaltio lähettää apua tai voimavaroja toiseen jäsenvaltioon – jos tämä on tarpeen ja jos EU:n solidaarisuusrahaston apu ei riitä – tai EU:n ulkopuoliseen maahan EU:n mekanismin puitteissa. Näiden kuljetuskustannusten arvioidaan vaihtelevan riippuen hätätilanteen tapahtumispaikasta ja tyypistä.
  - ? EU:n sisällä: Jos oletuksena on 10 katastrofia/vuosi ja 0,6 miljoonaa euroa/katastrofi, vuosittaiset kustannukset olisivat noin 6 miljoonaa euroa.
  - ? EU:n ulkopuolella: Jos oletuksena on 3 katastrofia/vuosi ja 3 miljoonaa euroa/katastrofi, vuosittaiset kustannukset olisivat noin 9 miljoonaa euroa.
- Komissio vastaa katastrofiavun kustannuksista EU:n sisällä, jotta jäsenvaltiot voivat maksaa lisätoimenpiteistä sellaisissa hätätilanteissa, joissa niiden omat välittömät taloudelliset valmiudet eivät riitä. Aiemmilta vuosilta saatu kokemus on osoittanut, että tällaiset kustannukset ovat 50 000 euroa – 2 miljoonaa euroa. Jos oletuksena on 10 katastrofia ja miljoona euroa/katastrofi, vuosittaiset kustannukset olisivat noin 10 miljoonaa euroa. Rahoitus pitäisi maksaa takaisin (tai vähennettävä mahdollisesta solidaarisuusrahaston tuesta, jota maa voi saada myöhemmässä vaiheessa).

### 2. Henkilöstö

Jotta tehokkaamman avun antamiseen tähtäävä tavoite saavutettaisiin, komissio tarvitsee lisähenkilöstöä lisätehtävien hoitamiseksi. Alla olevasta taulukosta käy ilmi lisähenkilöstö, joka olisi osoitettava pelastuspalveluasioihin vuosiksi 2005–2006.

Toimen laji	Henkilöstö		Yht.	Tehtävän kuvaus	
	2005	2006			
Virkamiehet tai väliaikaiset toimihenkilöt	A B C	4 1 1	1 1 1	5 2 2	<p>– <b>nopeiden toimien varmistaminen hätätilanteissa:</b></p> <p>– lähetetään ilmoitukset välittömästi kaikille maille, kun onnettomuus tapahtuu</p> <p>– kootaan yhteen eri mailta saadut aputarjoukset ja muut tiedot ja lähetetään ne katastrofimaalle</p> <p>– autetaan katastrofimaaita hyödyntämään Euroopan apua mahdollisimman hyvin tekemällä yhteistyötä katastrofimaan viranomaisten kanssa</p> <p>– <b>hätätilanteisiin valmistautuminen:</b></p> <p>– otetaan käyttöön nopea, uudenaikainen ja luotettava viestintäjärjestelmä EU:n mekanismiin osallistuvien maiden hätäkeskusten välille</p> <p>– luodaan tietokanta saatavilla olevista voimavaroista ja pidetään sitä yllä ja laaditaan hätäapuskenaarioita</p> <p>– huolehditaan pelastuspalveluyksiköiden koulutuksesta ja harjoituksista ja kehitetään erityisiä koulutusvaatimuksia, jotta voitaisiin parantaa siviili- ja sotilasresurssien yhteentoimivuutta</p> <p>– luodaan tietokanta EU:n ulkopuolisissa maissa saatavilla olevista voimavaroista ja välineistöistä ja pidetään sitä yllä</p> <p>– <b>tarvittavien lisämenojen suunnittelu, hallinnointi ja</b></p>

				<i>valvonta</i> – yhteyksien lujittaminen muihin (myös kansainvälisiin) toimijoihin, instituutioihin ja elimiin – tiedotus- ja viestintästrategian edelleenkehittäminen.
Yhteensä	6	3	9	