EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 29.9.2025
COM(2025) 561 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Riskijuhtimise edendamine ja vastupidavuse suurendamine Euroopas
Esimene aruanne liidu suurõnnetustele vastupidavuse eesmärkide elluviimise kohta
Teine aruanne suurõnnetuse riskide ennetamise ja juhtimise kohta

{SWD(2025) 279 final}

1. KOKKUVÕTE

Liidu elanikkonnakaitse mehhanismil on tähtis roll suurõnnetustega seotud riskijuhtimise edaspidisel kujundamisel kogu Euroopas. See edendab ennetavat, prognoosivat lähenemisviisi suurõnnetusteks valmisolekule ja neile vastupidavusele kooskõlas 2023. aastal vastuvõetud liidu suurõnnetustele vastupidavuse eesmärkide[1] ja hiljuti vastuvõetud ELi kriisivalmiduse strateegiaga[2].

Käesolevas aruandes analüüsitakse riskijuhtimist ja vastupidavuse suurendamist ELis liidu elanikkonnakaitse mehhanismi seisukohalt. Selles käsitletakse arengusuundi nii riiklikul kui ka ELi tasandil ja keskendutakse neljale teemavaldkonnale: prognoosimine, elanikkonna valmisolek, varajane hoiatamine ja elanikkonnakaitse vastupidavus. See on **suurõnnetustele vastupidavuse eesmärkide elluviimist käsitlev esimene eduaruanne** vastavalt otsuse nr 1313/2013/EL artikli 34 lõikele 2 ning **riskiennetust ja -juhtimist käsitlev teine eduaruanne** vastavalt sama otsuse artikli 5 lõike 1 punktile g.

Tulemused kinnitavad üldiselt vajadust läheneda vastupidavusele ja valmisolekule ennetavamalt, põhjalikumalt ja terviklikumalt, kui on soovitatud ELi kriisivalmiduse strateegias. Prognoosimise alal on vaja veelgi täiustada kvaliteetseid andmeid, teadusuuringuid ja analüüsivahendeid ning võimekust, et toetada riskidest lähtuvat otsuste tegemist. 2026. aastaks kavandatud põhjalik ELi riski- ja ohuhindamine edendab veelgi neid jõupingutusi kõikides valdkondades.

Ka edaspidi on väga oluline **elanikkonna valmisoleku** parandamine. Senistest edusammudest hoolimata on veel suuri puudujääke, mistõttu on vaja edasi arendada teabevahendeid, mis soodustavad käitumisharjumuste muutmist, edendavad valmisolekukultuuri ja tagavad kaasava teabevahetuse, mis hõlmab haavatavaid rühmi, sealhulgas puuetega isikuid. ELi tasandil kuuluvad kavandatud meetmete hulka ELi riskiteadlikkuse päev ja uued suunised, samuti katseprojekt riskikommunikatsiooni teemal riikide ekspertidele väljaõppe andmiseks. Koostoime Euroopa sisejulgeoleku strateegiaga ProtectEU[3] parandab veelgi riskide, ohtude ja vastupidavusega seotud teabevahetust ja koordineerimist kogu ELis.

Tähtsal kohal on ka **varajase hoiatuse süsteemide** tõhusus. Kuigi tehnoloogilised edusammud, näiteks Copernicuse hädaolukordade ohjamise teenus ja Galileo hädaolukorrast hoiatamise satelliitteenuse kasutuselevõtt, parandavad olulisel määral suutlikkust teavitada üldsust, jäävad korralduslikud ja inimtegurid kesksele kohale hoiatuste kujundamisel õigeaegseteks ja elupäästvateks meetmeteks. Nii riiklikul kui ka piiriülesel tasandil on vaja jätkata tööd, et tugevdada häirete edastamist, hädaolukorra lahendamise planeerimist ja koostalitlusvõimeliste, mitut ohtu hõlmavate varajase hoiatamise süsteemide integreerimist.

Selleks et suurendada **elanikkonnakaitse vastupidavust**, on komisjon ja liikmesriigid käivitanud algatusi hädaolukorrakeskuste stressitestimiseks ja investeeringute planeerimise parandamiseks. Hädaolukorrakeskuste katkematu töö tagamiseks on ülimalt oluline investeerida piisavalt füüsilisse taristusse ja tööprotsessidesse. Rahandusliku vastupanuvõime tugevdamine on tähtis ka selleks, et parandada ootamatutele kriisidele reageerimist ja neist kiiret taastumist. Valdkonna- ja piiriülene koostöö on jätkuvalt tähtis, et tagada kogu valitsemissektori vastupidavus suurõnnetustele.

[1] COM(2023) 61 final, 8.2.2023.
[2] JOIN(2025) 130 final, 26.3.2025.
[3] COM/2025/148 final, 1.4.2025.

Komisjon on laiendanud ka **liidu elanikkonnakaitse mehhanismide võimekuse suurendamise töövahendeid**, et toetada rohkem elanikkonnakaitse valdkonnas tehtavaid jõupingutusi kogu ELis. Sellist toetust on vaja ka edaspidi tugevdada, et tõhustada riskijuhtimist ja viia ellu suurõnnetustele vastupidavuse eesmärke.

Kuigi aruandes keskendutakse peamiselt ELis toimunud arengule ja eelkõige elanikkonnakaitse mehhanismile, tunnistatakse selles ka asjaolu, et liidu ohutust ja suurõnnetustega seotud riskijuhtimisel tehtavaid jõupingutusi ei saa edendada eraldi. Vastupidavuse tugevdamine naaberpiirkondades ja töö ELi ümbritseva ulatuslikuma turvavööndi saavutamise nimel on liidu valmisoleku suurendamist ja ühise julgeoleku tagamist arvestades hädavajalik.

2. SISSEJUHATUS

Viimastel aastatel on EL pidanud toime tulema mitmesuguste suurõnnetuse, kriiside ja ohtudega, mille tagajärjeks on olnud inimohvrid ja suurenenud kahju,[4] lisaks on ilmnenud elutähtsaid teenuseid osutavate süsteemide haavatavus. Elanikkonnakaitse mehhanismil on olnud keskne roll ELi kollektiivses reageerimises, mille käigus on antud koordineeritud hädaabi seda vajavatele riikidele. Samal ajal on elanikkonnakaitse mehhanism osutunud üha keerukamaks muutunud riskikeskkonnas toimetulekul edukaks, sest rescEU[5] laiendamise kaudu on suurendatud reageerimisvõimet ja tugevdatud hädaolukordadele reageerimise koordineerimiskeskust (ERCC). Jõupingutusi on tehtud ka suurõnnetustega seotud riskijuhtimise tõhustamiseks ja vastupidavuse suurendamiseks, milleks võeti 2023. aastal elanikkonnakaitse valdkonnas vastu ELi suurõnnetustele vastupidavuse eesmärgid[6] ja 2025. aastal ELi kriisivalmiduse strateegia,[7] millel on laiem valdkonnaülene ulatus.

Käesolevas aruandes käsitletakse riskijuhtimist ja vastupidavuse suurendamist ELis, keskendudes neljale teemavaldkonnale:

1. prognoosimine,
2. elanikkonna valmisolek,
3. varajane hoiatamine ja
4. elanikkonnakaitse vastupidavus.

Käsitletakse kahte elanikkonnakaitse mehhanismi otsuses sätestatud kohustust,[8] täpsemalt esitatakse **suurõnnetustele vastupidavuse eesmärkide elluviimise esimene eduaruanne** vastavalt artikli 34 lõikele 2 ning **riskiennetust ja -juhtimist käsitlev teine eduaruanne** vastavalt artikli 5 lõike 1 punktile g.

Aruandes käsitletakse **arengusuundi nii riiklikul kui ka ELi tasandil**, tunnistades samas teatud piiranguid, mida põhjustavad erinevad ajakavad ja kättesaadavate andmete ulatus. **Andmed riikide kohta** põhinevad teabel, mille liikmesriigid ja osalevad riigid on esitanud elanikkonnakaitse mehhanismi otsuse artikli 6 alusel ja milles on esile toodud edusammud, mis on tehtud pärast komisjoni 2024. aasta aruande „Suurõnnetuse riskide ennetamine ja juhtimine

[4] https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related.
[5] https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/resceu_en.
[6] COM(2023) 61 final, 8.2.2023.
[7] JOIN(2025) 130 final, 26.3.2025.
[8] https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2013/1313/2021-01-01/eng.

Euroopas“ avaldamist[9]. Käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis käsitletakse riikide esitatud teavet üksikasjalikumalt. **ELi tasandil** võetud meetmed hõlmavad hiljutisemaid komisjoni algatusi, mille eesmärk on soodustada suurõnnetustele vastupidavuse eesmärkide saavutamist ja toetada riskijuhtimist elanikkonnakaitse mehhanismi raames.

[9] COM(2024) 130 final ja SWD(2024) 130 final.

3. PROGNOOSIMINE

Suurõnnetustele vastupidavuse eesmärk 1 „Eelohjata" – parandada riskihindamist, eelohjet ja suurõnnetustega seotud riskijuhtimise kavandamist. Esimene eesmärk ja sellega kaasnev stsenaariumide koostamine on andnud prognoosimisele uut hoogu. Vaja on paremini kasutada ettenägelikkust ja mitut ohtu hõlmavaid lähenemisviise, hinnata nõrkusi ning piiri- ja valdkonnaülest mõju ning lõimida riskide kohta saadud teadmised ennetamise ja valmisoleku planeerimisse.

3.1. KOMISJONI ALGATUSED

Aastatel 2023–2024 tugevdasid eelohjevõimet kaks peamist meedet: i) elanikkonnakaitse mehhanismi kavandamisel aluseks võetavate õnnetusstsenaariumide väljatöötamine ja ii) piiriüleste ohtude kohta kogutud riskiandmete täiustamine.

3.1.1. Stsenaariumide koostamine – uus vahend elanikkonnakaitse mehhanismi suurõnnetusteks valmisoleku tugevdamiseks

2023. aastal alustatud juhtalgatusena töötati **stsenaariumide koostamise** raames riiklike ekspertide, komisjoni talituste ja teadlaste koostöö tulemusena välja 10 ELi-ülest suurõnnetuste stsenaariumi, tuginedes korralduslikele, teaduslikele ja valdkondlikele eksperditeadmistele. Stsenaariumid hõlmavad 16 loodus- ja inimtegevusest tingitud õnnetust, mis valiti välja nii, et oleks kajastatud ELi muutuva riskikeskkonna mitmepalgelisus ning saaks uurida tõenäolisi halvimaid olukordi, millel on piiri- ja valdkonnaülene mõju[10].

Analüüs andis mitmesuguseid stsenaariumipõhiseid tulemusi ning osutas mitmele prioriteetsele üldvaldkonnale, kus on vaja võtta tugevamaid meetmeid (vt tekstikast 1). Tulemusi kasutatakse ELi tasandil ennetuse ja valmisoleku kavandamiseks, sealhulgas elanikkonnakaitse mehhanismi raames reageerimissuutlikkuse eesmärkide seadmiseks ning koostöö tugevdamiseks elanikkonnakaitse ja muude poliitikavaldkondade vahel. Stsenaariumide koostamine on kavandatud jätkuva protsessina, mille käigus võidakse välja töötada uusi ja muuta olemasolevaid stsenaariume, kui ilmnevad teistsugused ohud või muutuvad poliitilised prioriteedid.

3.1.2. ELi-üleste riskiandmete kogumine piiriüleste riskide hindamiseks ja juhtimiseks

Elanikkonnakaitse mehhanismi kaudu on investeeritud prognoosivaks riskijuhtimiseks vajaliku teadmistepagasi tugevdamisse, sealhulgas Teadusuuringute Ühiskeskuse katastroofiohu juhtimise teadmuskeskuse raames loodud **riskiandmete keskuse** kaudu.

Riskiandmete keskus loodi eesmärgiga lahendada ELi tasandil killustatud ja ebaühtlaste riskiandmetega seotud pikaajaline probleem, toetades seeläbi nii suurõnnetustega seotud riskijuhtimist kui ka kliimamuutustega kohanemist. Keskse platvormina loob see vaba juurdepääsu struktureeritud tõendipõhistele andmekogudele ohtude, kokkupuute, haavatavuse ja suurõnnetustest tekkinud kahju kohta. Tööd jätkatakse selle nimel, et suurendada andmekogude mahtu ja parandada nende kvaliteeti, lõimides neisse ohu tõenäosusmäärad,

[10] Stsenaariumide hulka kuuluvad rasked tuumakatastroofid, küberkomponendiga äärmuslikud talvised ilmastikunähtused, erakordne kuumalaine, energiakriis liidus, suur pandeemia, relvakonflikt, terrorirünnak, maavärina põhjustatud tsunami, siseveekogu ja ranniku reostus ning vulkaanipurse. Stsenaariumide sisu tundlikkuse tõttu neid ei avalikustata.

elanikkonna kokkupuute, ehitised, elutähtsa taristu ja mitmemõõtmelise haavatavuse, et saada terviklik ülevaade suurõnnetuse riskide kohta ja suurendada üldsuse teadlikkust.

Tekstikast 1. ELi suurõnnetuste stsenaariumide koostamisest saadud teadmised – viis prioriteetset valdkonda jõulisemate meetmete võtmiseks

i. Elanikkonnakaitse mehhanismi reageerimissuutlikkus: vajadus veelgi tugevdada operatiivse reageerimise võimeid, sealhulgas jätkuvalt täiendada ja mitmekesistada rescEU[11] reserve.

ii. Valdkonnaülene koordineerimine: suuremat tähelepanu tuleb pöörata kõiki ohte hõlmavale lähenemisviisile, valdkonnaülesele koordineerimisele ja osalejate kaasamisele väljastpoolt elanikkonnakaitse valdkonda, et olla paremini valmis keerukateks hädaolukordadeks.

iii. Riskide tundmine ja teabevahetus: vajadus parandada prognoosimist, riskide kindlaksmääramist, teabevahetust, elanikkonna valmisolekut ja varajast hoiatamist.

iv. Haavatavate rühmade kaasamine: ennetus, valmisolek ja reageerimine tuleks korraldada süsteemsemalt, lõimides sellesse ka haavatavate rühmade ja puuetega inimeste erivajadused.

v. Rahastamine: valdkonnaülestele, pikaajalistele ja piiriülestele suurõnnetustele võivad aidata reageerida tugevdatud ja paindlikumad rahastusmehhanismid.

3.2. RIIKLIKUD ALGATUSED

Liikmesriikide ja osalevate riikide[12] esitatud ennetamisega seotud aruannete kohaselt arendatakse pidevalt edasi riskihindamise metoodikat ning mitmes valdkonnas on näha edusamme. Kuigi tavapärane ühe riski kaupa hindamine on kõige levinum meetod, **pööratakse üha enam tähelepanu kõiki ohte hõlmavatele lähenemisviisidele ning liit- ja ahelmõjuga riskide uurimisele** eelkõige seoses elutähtsa taristuga. Rohkem tähelepanu pööratakse ka tekkivatele ohtudele ja kolmandik riikidest kasutab riskide kindlakstegemiseks juba tulevikusuundade analüüsimise ja prognoosimise meetodeid. Neist Belgia, Iirimaa ja Holland kasutavad oma riskihindamise protsessides tulevikuseiret[13].

Kõige sagedamini teatatud riskid on jätkuvalt üleujutused, äärmuslikud ilmastikunähtused, tuuma- ja radioloogilised õnnetused, põud ning inimeste ja loomade tervisega seotud riskid. Muutuva riskikeskkonna tõttu on aga hakatud **arvesse võtma uusi ohte ja stsenaariume eelkõige julgeoleku valdkonnas**. Üha enam teadvustatakse inimtegevusest tingitud riske, sealhulgas tööstus- ja tuumaõnnetusi, elutähtsa taristu rikkeid ja küberrünnaid. Alates 2015. aastast on üha sagedamini teatatud keskkonna- ja keemilistest ohtudest ning alates 2020. aastast on järsult suurenenud transpordiga seotud ohud.

Riigid hindavad rohkem valdkondade, sektorite ja elanikkonna haavatavust, sealhulgas suurõnnetuste mõju suurust inimestele, majandusele ja keskkonnale. Mitu riiki on lõiminud oma riskihinnangusse kliimamuutuste mõju, võttes arvesse ka kliimamuutuste poliitilist ja

[11] RescEU loodi Euroopa reageerimisvõimete ja varude strateegilise reservina, mida rahastab täielikult EL. See sisaldab tulekahjude õhust kustutamiseks kasutatavaid lennukeid ja helikoptereid ning mitmesuguseid olulisi varusid.

[12] Elanikkonnakaitse mehhanismis osalevad riigid on Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Island, Moldova, Montenegro, Põhja-Makedoonia, Norra, Serbia, Türgi ja Ukraina.

[13] Tulevikuseire on tulevikusuundade analüüsimise meetod, mida kasutatakse võimalike oluliste arengusuundade varajaste märkide süsteemseks kindlakstegemiseks; vt ka https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/horizon-scanning-tips.

ühiskondlikku mõju, näiteks kliimast tingitud rännet. See näitab suurõnnetustega seotud riskijuhtimise ja kliimamuutustega kohanemise vaheliste seoste paremat mõistmist, kusjuures **riskide peamiseks tekitajaks peetakse kliimamuutust**.

Riikide aruannetest selgub, et **edusamme tehakse ka suurõnnetuste põhjustatud kahju kohta andmete kogumisel**, ning Hispaania, Portugal ja Ungari on teatanud ühtse riikliku andmebaasi loomisest. Hoolimata sellest, et andmeid kahjude kohta peetakse üldiselt tähtsaks riskide analüüsimisel ja meetmete kavandamisel, on senini suuri puudujääke, näiteks puudub ühtne riiklik andmete koondamise süsteem ja andmete kogumise ulatus on piiratud.

3.3 EDASISED SAMMUD

ELi kriisivalmiduse strateegias on seatud tulevaste jõupingutuste suund ja selles rõhutatakse, kui tähtis on valmisoleku jaoks prognoosimine ja kõiki ohte hõlmav lähenemisviis . Selle visiooni elluviimiseks on oluline arendada suutlikkust prognoosida ja hinnata mitmesuguseid õnnetusstsenaariume ning nendeks valmistuda, keskendudes valdkondadevahelisele haavatavusele, liitriskidele ja ahelmõjule.

Järgmistel aastatel on esmatähtsad jätkuv investeerimine teadustöösse, kvaliteetsete andmete kogumisse ja analüüsivõime suurendamisse, et luua teadlike otsuste tegemiseks vajalikke teadmisi ja arusaamu. Valmisoleku kavandamisel on olnud suur samm edasi ELi-üleste õnnetusstsenaariumide väljatöötamine, sest see võimaldab muuta riskipõhised tõendid elanikkonnakaitse mehhanismi kokkulepitud planeerimiseeldusteks. Põhjalik ELi riskihinnang, mis on kavandatud 2026. aastaks, on ulatuslikuma valdkonnaülese ennetuse ja valmisoleku saavutamiseks vajaliku tõendibaasi tugevdamise põhivahend. See hinnang peaks pakkuma lisatuge ja -tõendeid, millele saab riikide riskijuhtimisalastes jõupingutustes tugineda ja suunama strateegilisi investeeringuid vastupidavusse kogu ELis, aidates täita suurõnnetuste ohu- ja kahjuandmetes esinevaid lünki, mis praegu takistavad prognoosimist nii riiklikul kui ka ELi tasandil.

Kliimaga seotud riskide kontekstis on tõhusamaks prognoosimiseks tarvis tugevamalt omavahel lõimida riskijuhtimine ja kliimamuutustega kohanemine. ELi kliimamuutustega kohanemise missioon loob juba nende jõupingutuste toetamiseks teadmisi ja lahendusi ning soodustab jätkuvalt koostööd kliimamuutuste ja suurõnnetuste ohu valdkonnas osalejate vahel Euroopa, riiklikul ja piirkondlikul tasandil, mis aitab viia kliimaohtudega seotud lühi- ja pikaajalise valmisoleku vastavusse pikaajalise kohanemise kavandamisega.

Prognoosimisvõime tugevdamine peaks ulatuma väljapoole ELi, eelkõige neisse naaberriikidesse, keda uued ohud sageli esimesena mõjutavad ja kellel võib olla oluline roll ülekanduva negatiivse mõju leevendamisel. Kuna praegu puuduvad paljudel osalevatel partneritel ennetavaks valmisolekuks vajalikud riskiandmed ja institutsioonilised võimed, tugevdatakse nende lünkade täitmisega ka ELi vastupidavust.

4. ELANIKKONNA VALMISOLEK

Suurõnnetustele vastupidavuse eesmärk 2 „Valmistuda“ – suurendada elanikkonna riskiteadlikkust ja valmisolekut. Teine eesmärk edendab riskiteabe kättesaadavaks tegemist üldsusele, innustab kehtestama valmisolekumeetmeid ning süvendab elanikkonna kaasamise ja riskiennetuse kultuuri. Eesmärgiga seatakse ambitsioonikas siht – aastaks 2030 peaks 90 %

ELi elanikkonnast tundma hästi suurõnnetuste ohte oma piirkonnas[14]. 2024. aastal oli ohtudest teadlik 67 % elanikkonnast, mis näitab, et saab teha veel paremini[15].

Kuigi üldsuse teavitamine riskide ja valmisoleku kohta on riiklike ametiasutuste ülesanne, saab elanikkonnakaitse mehhanism toetada riikide jõupingutusi teadmiste vahetamise, suutlikkuse tugevdamise ning riiklike ja piiriüleste algatuste jaoks finantsabi andmisega.

4.1. KOMISJONI ALGATUSED

4.1.1. Juhtalgatus PreparEU

Suurõnnetustele vastupidavuse eesmärgi 2 „Valmistuda“ edendamiseks käivitas komisjon **juhtalgatuse PreparEU**. Sellega seoses tehti riskikommunikatsioonialase tegevuse kaardistamise ning liikmesriikide ja osalevate riikidega konsulteerimise kaudu kindlaks ühised vajadused ja valdkonnad, kus tegevus ELi tasandil võiks anda lisaväärtust (vt tekstikast 2). Selle käigus tuli ilmsiks mitmekesine, kuid killustatud riskikommunikatsioonikeskkond paljude väärtuslike algatustega, mis on hajutatud ja vastastikust õppimist silmas pidades raskesti ligipääsetavad. Kindlakstehtud vajaduste rahuldamiseks **töötas komisjon välja suutlikkuse suurendamise paketi**, mis hõlmab järgmist:

- heade tavade kogu ja lisamaterjalid liidu elanikkonnakaitse teadmusvõrgustiku platvormil[16];
- ELi koolitus riskikommunikatsiooni spetsialistidele;
- praktikakogukond spetsialistide koondamiseks ja vastastikuse õppimise hõlbustamiseks.

2024. aastal **avaldas komisjon hea tava käsiraamatu metsa- või maastikupõlengute riskist teadlikkuse suurendamise kohta.**[17] Probleem on tõsine, sest 96 % metsa- või maastikupõlengutest puhkeb inimtegevuse tõttu[18]. Käsiraamatus esitatakse näidisalgatusi kogu ELis ja väljaspool liitu, tuues välja teadlikkust suurendavad põhitegurid, näiteks sihipäraste kommunikatsioonistrateegiate väljatöötamine, koostöö valdkondade ja juhtimistasandite vahel, sidusrühmade kaasamine, sõnumite koostamisel kohalike oludega arvestamine, piisava rahastamise tagamine ja teaduse ühendamine praktikaga.

Teadlikkuse suurendamiseks on tähtis **mõista, kuidas inimesed tajuvad ohte ja reageerivad valmisoleku kohta antud nõuannetele**. Sellega seoses teeb komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskus käitumisuuringuid, et mõista, kuidas üksikisikud ohuteavitust tõlgendavad ja sellele reageerivad. Sellest saadud teadmised võivad aidata paremini kavandada avalikkusele suunatud sõnumeid ja lähenemisviise, mis lisaks teadlikkuse suurendamisele toetavad ka valmisolekumeetmete rakendamist.

Tekstikast 2. Katseprojekt PreparEU – ühendatud jõududega elanikkonna valmisoleku poole

[14] Komisjoni soovitus liidu suurõnnetustele vastupidavuse eesmärkide kohta, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023H0215%2801%29&qid=1676531610023.

[15] Eurobaromeetri eriaruanne 541 „ELi elanikkonna kaitse olulisemad tulemused“, lk 7, https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2977.

[16] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu.

[17] Wildfire risk awareness good practice note.pdf.

[18] https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5afff469-a62c-11ef-85f0-01aa75ed71a1/language-en.

Liikmesriikidel ja osalevatel riikidel on olnud juhtalgatuse PreparEU elluviimisel tähtis roll. Rootsi, Norra, Hispaania ja Belgia riiklikud elanikkonnakaitseasutused on uurinud, kuidas saaks riiklikku ohualast teavitustööd Euroopa tasandil täiendada ja toetada. ELi rahastatud katseprojektis tehti ELis riskiteadlikkuse ja valmisoleku parandamiseks kindlaks järgmised tegevusvaldkonnad:

i) *isikliku valmisoleku põhialused – suunised leibkonna üldistele ja ühistele vajadustele vastava valmisoleku saavutamiseks;*
ii) õppeprogrammid koolidele – suurõnnetusteks valmisoleku lõimimine koolide õppekavasse, et edendada valmisolekukultuuri juba varajasest east alates;
iii) haavatavad rühmad – haavatavate rühmadeni jõudmine ja nende kaasamine (ka suunised spetsialistide toetamiseks kaasava riskikommunikatsiooni korraldamisel);
iv) PreparEU päev(ad) – ettepanek korraldada kogu ELi hõlmav iga-aastane üritus, mille eesmärk on üldsuse suurem teadlikkus isiklikust valmisolekust ja vastupidavusest;
v) riskikommunikatsiooni ja valmisoleku veebikeskus – ettepanek luua veebipõhine kogu, mis võimaldab vahetada elanikkonna riskiteadlikkusega seotud teavet ja vahendeid kogu ELis.

Need soovitused aitavad kavandada komisjoni meetmete rakendamist algatuse PreparEU raames ja elanikkonna valmisolekut.

4.1.2. Eurobaromeetri uuring elanikkonna riskiteadlikkuse ja valmisoleku kohta

Üldsuse riskiteadlikkusest ja valmisolekust põhjaliku ülevaate saamiseks korraldas komisjon sel teemal **esimese Eurobaromeetri uuringu**, mille tulemused avaldati 2024. aasta septembris[19]. Uuringus käsitleti riskiteadlikkuse ja valmisoleku eri aspekte, sealhulgas tajutavaid ohte, teabeallikaid ja valmidust osaleda valmisolekumeetmetes.

Uuringu põhitulemustest selgus, et **paljude eurooplaste teadlikkus ja valmisolek suurõnnetusteks on puudulik**. Peaaegu pooled uuringus osalenutest ei tunne end kohalikeks ohtudeks hästi ette valmistatuna ja ligikaudu kaks kolmandikku vastanutest arvab, et nad vajavad suurõnnetusteks või hädaolukordadeks valmistumiseks rohkem teavet. Valmisolekutase on madal (umbes pooled vastanutest arvavad, et nad ei ole suurõnnetusteks piisavalt valmistunud) ja selle varieeruvus sõltub mitmesugustest teguritest, nagu näiteks asukohariik, sissetulek, haridustase, paiknemine linna- või maapiirkonnas.

Uuringus tuuakse esile parandamist vajavad valdkonnad, sealhulgas kogukondade vähene kaasamine ja piiratud vastupidavus elutähtsate teenuste katkemise korral. Uuringust ilmnes aga ka suur usaldus hädaabiteenistuste suhtes ja soov saada teavet suurõnnetusteks valmisoleku kohta, mis loob võimaluse suurendada üldist riskiteadlikkust ning valmisolekut, tuginedes neile tugevatele külgedele.

4.2. RIIKLIKUD ALGATUSED

Liikmesriikide ja osalevate riikide esitatud andmed rõhutavad riskidest ja valmisolekust üldsuse teavitamise tähtsust, kusjuures riikides on tehtud edusamme mitmesugustes tegevusharudes.

Suurenenud on nende riikide arv, kus antakse üldsusele teavet riskide kohta, kusjuures 23 riigis avaldatakse riskihinnangute tulemused ametlikel veebisaitidel ja kasutatakse tulemusi valmisoleku suurendamiseks tehtud jõupingutuste toetamiseks. Näiteks kasutatakse Soomes ja

[19] https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3228.

Montenegros riskihinnangute avaldatud tulemusi koolitusprogrammide ja valmisolekuõppuste kavandamiseks. Taanis ja Iirimaal on tehtud uuringuid selle kohta, kuidas kodanikud tajuvad ohte ja valmisolekut.

Liikmesriikides ja osalevates riikides on rakendatud riskikommunikatsiooni ja teadlikkuse suurendamise uusi meetodeid, näiteks kasutatakse didaktilisi mänge ja korraldatakse riiklikke elanikkonnakaitse päevi või nädalaid. Kuigi peamise suhtluskanalina kasutatakse aruannete kohaselt senini veebisaite ja internetti, on võrreldes 2020. aastaga kahekordistunud riskiteadlikkuse suurendamise kampaaniate ja väljaantud trükiste arv. Põhjamaades on käivitatud üldsuse teadlikkuse suurendamise algatusi, näiteks on korraldatud kampaaniaid kodumajapidamiste valmisoleku suurendamiseks ning koostatud õppematerjale ja teabelehti, et parandada ühiskonna valmisolekut hädaolukordadeks ja võimalikeks konfliktideks.

Riiklikud teadlikkuse suurendamise ja teavitusmeetmed on suunatud konkreetsetele rühmadele, sealhulgas haavatavatele elanikkonnarühmadele, hooajalistele elanikele ja vanemaealistele. Sageli on nende algatuste peamine sihtrühm üliõpilased või noored. Näiteks õpetatakse Tšehhis kõikehõlmava õppeprogrammi alusel õpilastele, kuidas helistada hädaabinumbritele, käituda ohtlikes olukordades ja mõista kaitse- ja häiresignaale. Ka vanemaealistele kodanikele ja puuetega inimestele korraldatakse igapäevaelus ja hädaolukorras ohutu käitumise edendamiseks mõeldud tegevusi, näiteks toimuvad Austrias laste ja eakate ohutusolümpiaadid.

4.3. Edasised sammud

Edusammudest hoolimata on üldsuse riskiteadlikkuses ja valmisolekus suuri puudujääke, mis osutab vajadusele tõhusamate ja kaasavamate kommunikatsioonistrateegiate järele. Eurobaromeetri uuringu tulemused näitavad, et liiga paljud kodanikud on halvasti informeeritud ega ole piisavalt valmis suurõnnetusteks, riiklikel ametiasutustel on aga raske mõõta teavitusalgatuste mõju ja kutsuda teavitamise abil esile muutusi käitumisharjumustes. Tõendid osutavad ka vajadusele kaasata teavitamiseks ja valmisoleku suurendamiseks tehtavatesse jõupingutustesse enam haavatavaid rühmi (näiteks üliõpilasi, õpilasi ja noori, puuetega inimesi, vanemaealisi ja sisserändajaid).

Nende puudujääkide kõrvaldamiseks on vaja rakendada ennetavamat, kaasavamat ja osalusel põhinevat lähenemisviisi, investeerida haridusse, kaasata kogukondi ja kodanikke, luua usaldust ja suurendada põlvkondadevahelist, vastupidavusele keskenduvat valmisolekut. ELi kriisivalmiduse strateegia toetab sellist muutust kogu ühiskonda hõlmava lähenemisviisiga, püüdes edendada valmisoleku- ja vastupidavuskultuuri kogu ELis. Koostoime Euroopa sisejulgeoleku strateegiaga ProtectEU aitab tugevdada teavitamist mitmesuguste riskide ja ohtude kohta, toetades üldsuse ühtset teavitamist ja edendades elanikkonna mitmekülgsemat valmisolekut kogu ELis.

ELi kriisivalmiduse strateegias kirjeldatud visiooni edendamisel on algatusel PreparEU väga tähtis roll muu hulgas meetmetes, millega edendatakse elanikkonna valmisolekut tulla hädaolukordade ja kriiside korral vähemalt 72 tundi iseseisvalt toime. Riiklike ametiasutuste toetamiseks riskikommunikatsiooni alal töötab EL välja suunised, korraldab 2025. aasta lõpus katsekoolituse ja kavandab iga-aastase ELi valmisolekupäeva. Meetmed hõlmavad ka valmisoleku edendamist koolitus- ja noorteprogrammide kaudu ning uusi teadusuuringuid, et kujundada tulemuste alusel poliitikat ja tavasid.

Vajalikuks võib osutuda ka kodanike parem ettevalmistamine, et nad suudaksid kriisiolukordades, sealhulgas sõjaolukorras, pakkuda esmast tervisetuge, mida saab teha mitmesuguste algatuste, näiteks esmaabi andmise koolitusvahendite või kodanikest vabatahtlike tervishoiu abitöötajate reservi moodustamise kaudu.

ELi enda valmisolekut arvestades on väga tähtis elanikkonna valmisoleku parandamine ka ELi lähimates naaberriikides, eelkõige Vahemere piirkonnas, sest ebapiisav vastupidavus väljaspool ELi võib suurendada liitu otseselt mõjutavat surverännet ja muud ülekanduvat mõju.

5. VARAJANE HOIATAMINE

Suurõnnetustele vastupidavuse eesmärk 3 „Hoiatada“ – tõhustada varajast hoiatamist. Kolmandast eesmärgist lähtudes on komisjon ja liikmesriigid oma pädevusvaldkonnas teinud täiendavaid jõupingutusi, et suurendada prognoosimis-, tuvastamis- ja üldsuse teavitamise võimet, mis on ennetava riskijuhtimise ülitähtis osa.

Varajase hoiatamise süsteemid, **mida üldiselt peetakse inimelude päästmise ja suurõnnetustega seotud kahju vähendamise üheks kõige tõhusamaks vahendiks**,[20] on nii riikliku kui ka rahvusvahelise valmisolekuvõime suurendamisel tehtavate jõupingutuste keskmes. Täpsemalt on ÜRO edendanud tegevust kaasava, mitut ohtu hõlmava varajase hoiatamise süsteemi loomiseks oma juhtalgatuse „Varajane hoiatamine kõigi jaoks“ kaudu[21].

ELis vastutavad varajase hoiatamise ja üldsuse teavitamise eest peamiselt riiklikud ametiasutused. **Elanikkonnakaitse mehhanismil on seda täiendav roll**, mille täitmiseks töötatakse välja riikideüleseid vahendeid, tugevdatakse ERCC olukorrateadlikkust ning osutatakse tehnilist ja finantsabi riikliku varajase hoiatamise võime saavutamiseks.

5.1. KOMISJONI ALGATUSED

Komisjon on välja töötanud **mitmesuguseid varajase hoiatamise ja teavitamise süsteeme** (vt tekstikast 3), millega liikmesriikide ametiasutused saavad täiendada oma riiklikke vahendeid. Allpool kirjeldatud algatused aitavad olulisel määral toetada elanikkonnakaitset ja suurõnnetustega seotud riskijuhtimist.

Tekstikast 3. Varajase hoiatamise ja teavitamise süsteemid

i. **Kataloog, mis sisaldab 27 ELi tasandi süsteemi ja hõlmab eri liiki ohte**, on kättesaadav riiklikele elanikkonnakaitseasutustele ning toetab riskiseiret ja otsustamist.

ii. **Globaalse olukorra jälgimise süsteem (GSS)** on ühtne platvorm, mis koondab teavet erinevate ELi tasandi varajase hoiatamise ja teabesüsteemide kohta, tugevdades ERCC võimet jälgida tekkivaid ohte ja prognoosida võimalikku olulist mõju. Platvorm on **kättesaadav ka riiklikele elanikkonnakaitseasutustele.**

iii. **Copernicuse hädaolukordade ohjamise teenus (CEMS)** osutab varajase hoiatamise teenuseid üleujutuste, metsa- ja maastikupõlengute ning põua korral, koostades kaarte

[20] Näiteks https://wmo.int/topics/early-warning-system; https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/sendai-framework-action/early-warnings-for-all.

[21] https://www.un.org/en/climatechange/early-warnings-for-all

reageerimise, taastumise ja ennetava sekkumise toetamiseks ning andmeid kokkupuute kohta, et aidata kindlaks teha ohustatud piirkondi ja vara.

iv. **Euroopa looduslike ohtude alane teaduspartnerlus (ENHSP)** on teaduskoostöö, tänu millele ERCC saab reaalajas seireandmeid ekspertidelt metsa- ja maastikupõlengute kohta kogu metsa- ja maastikupõlengute hooaja vältel. Selle kasuliku teabe jagamiseks liikmesriikide ja osalevate riikidega on ERCC algatanud programmi, mis võimaldab riiklikel ametiasutustel taotleda ENHSP ja Euroopa antropogeensete ohtude alase teaduspartnerluse (EAHSP) kaudu varajast hinnangut radioloogiliste ja tuumaohtude kohta, et olla valmis ähvardavateks hädaolukordadeks.

Komisjon töötab välja uusi algatusi, sealhulgas arendab algatuse „Tehisintellekt üldsuse heaks“ raames tehisintellektipõhist vahendit. See ülemaailmsesse metsa- ja maastikupõlengute teabesüsteemi integreeritud vahend modelleerib tehisintellekti algoritmidele tuginedes tulekahjuprognoose, avastab põlenguid ja prognoosib põlengu kulgu.

Üks oluline tulevane arengusuund on **Galileo hädaolukorrast hoiatamise satelliitteenus**, mis võimaldab satelliidipõhise hoiatuskanali kaudu teavitada inimesi äärealadel või halvema ühendusega piirkondades ka siis, kui maapealsed võrgud puuduvad. See täiendav varukiht tugevdab üldsuse hoiatamise süsteemide vastupidavust ning näitab, millist lisaväärtust loob ELi kosmoseprogramm elanikkonnakaitse ja suurõnnetustega seotud riskijuhtimise toetamisel. Katsetestimine on praegu pooleli mitmes liikmesriigis ja teenus hakkab eeldatavasti toimima 2026. aasta alguses.

Elanikkonnakaitse mehhanismi raames **toetatakse ka riiklikke ja rahvusvahelisi varajase hoiatamise algatusi**, sealhulgas näiteks Teaduse ja Kultuuri Organisatsiooni (UNESCO) valitsustevahelise okeanograafiakomisjoni algatust CoastWAVE,[22] mille eesmärk on valmistada Atlandi ookeani kirdeosa rannakogukondi ette tsunamide ja muude rannikualadele iseloomulike ohuolukordade korral toimetulekuks. Tuginedes riiklike ja kohalike hädaabiasutuste, teadlaste ja rannakogukondade tihedale koostööle, on algatuse kaudu juba toetatud kogukondi Küprosel, Kreekas, Hispaanias, Türgis, Egiptuses ja Marokos.

EL on teinud **üldsuse hoiatamisel** suuri edusamme Euroopa elektroonilise side seadustiku (direktiiv (EL) 2018/1972) artikli 110 kaudu, mille kohaselt on liikmesriigid kohustatud võimaldama hädaolukordade korral hoiatuste saatmise otse inimese mobiiltelefoni. Enamikus riikidest on see juba rakendatud ja mõnes on protsess lõpetamisel.

5.2. RIIKLIKUD ALGATUSED

Liikmesriikidelt ja osalevatelt riikidelt saadud andmed osutavad, et varajase hoiatamise süsteemi kasutatakse laialdasemalt. Kättesaadav teave ohuseire-, avastamis- ja prognoosimisvõimega seotud meetodite ja taristu kohta on aga senini piiratud.

Võrreldes 2020. aastaga on **suurenenud nende riikide arv, kes on teatanud varajase hoiatamise süsteemide kasutuselevõtust kõikide peamiste ohtude varajaseks avastamiseks**, millest kõige enam on nimetatud äärmuslikke ilmastikunähtusi, tuuma- ja radioloogilisi riske ning üleujutusi. Riigid on teatanud ka sellistest varajase hoiatamise süsteemidest, mida saab kasutada näiteks reostuse ja massilise rände korral, millest varem

[22] https://tsunami.ioc.unesco.org/en/articles/coastwave.

teatatud ei ole, mis aga osutab varajase hoiatamise süsteemide ulatuse järkjärgulisele suurenemisele.

Üha enam on levinud Euroopa ja ülemaailmse tasandi varajase hoiatamise süsteemide ühendamine ja võrreldes 2020. aastaga on suurenenud nende riikide arv, kes on teatanud oma riikliku varajase hoiatamise süsteemi ühendamisest Euroopa või ülemaailmsel tasandil. Siiski on vaid alla 10 riigi teatanud varajase hoiatamise süsteemiga seotud piiriülese koostöö kokkulepetest, mis tähendab, et olukorda on võimalik parandada. Mõnes riigis kasutatakse riiklike hoiatussüsteemide laiendamiseks rahastajate toetust, mille abil tugevdatakse üldsuse hoiatamise võimet.

5.3. Edasised sammud

Kuigi tehnoloogia ja riskiteadlikkus on varajase hoiatamise alus, sõltub selle tõhusus suurel määral korralduslikest ja inimteguritest. Jõupingutusi tuleb jätkata selleks, et varajase hoiatamise süsteemidele lisanduksid üldsust õigeaegselt ja kaasavalt teavitavad hoiatused, hädaolukorra lahendamise kavad ja üksikisikute teadlik reageerimine. Nagu on kirjeldatud ELi kriisivalmiduse strateegias, on ELi tasandil prioriteetideks CEMSi täiendav tõhustamine, selle kasutamise edendamine ja integreerimine riiklikesse süsteemidesse, samuti mitut ohtu hõlmavate koostalitlevate lahenduste arendamine.

Edasi arendatakse ka ERCCd ja parandatakse selle olukorrateadlikkuse võimeid. Kuigi uus globaalse olukorra jälgimise süsteem on suur samm edasi, saab seda veelgi täiustada valdkondliku seire lisamisega, et saada peaaegu reaalajas teavet elutähtsate teenuste häiretest näiteks energia, transpordi või tervishoiu valdkonnas ning toetada terviklikuma ja ennetava olukorrateadlikkuse kujunemist[23].

Kuna tõhusa varajase hoiatamise tagamisel on oluline osa korralduslikel ja inimteguritel, on tähtis suurendada elanikkonna teadlikkust ja valmisolekut, et varajane hoiatamine toimiks inimelusid päästva meetmena. Galileo hädaolukorrast hoiatava satelliitteenuse kasutuselevõtt 2026. aastal peaks eeldatavasti märkimisväärselt suurendama üldsuse hoiatamise võimet, sest sellega laiendatakse süsteemi ulatust ja piisavust.

Varajase hoiatamise süsteemi tõhususe tagamiseks on vaja jätkata jõupingutusi, et tugevdada süsteemi toimimise aluseks olevaid protsesse, edendada mitut ohtu hõlmavaid lähenemisviise ja suurendada varajase hoiatamise süsteemide piiriülest integreeritust. Neis jõupingutustes tuleks lähtuda ELi kriisivalmiduse strateegiast, seades esmatähtsaks ELi tasandi vahendite väljatöötamise ja kasutuselevõtu ning laiendades ERCC valdkonnaülest seiresuutlikkust, et toetada terviklikuma olukorrateadlikkuse kujunemist.

Seda oskusteavet ning vajalikke süsteeme ja võimeid võiks jagada ka ELi lähimate naaberriikide ametiasutustega, et suurendada mitte ainult nende suutlikkust, vaid ka sünergiat ja koostalitlusvõimet.

6. ELANIKKONNAKAITSE VASTUPIDAVUS

Suurõnnetustele vastupidavuse eesmärk 4 „Reageerida“ keskendub elanikkonnakaitse mehhanismi reageerimisvõime edendamisele. Selleks et olla valmis üha keerukamaks

[23] COM(2025)286, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0286.

muutuvaks riskikeskkonnaks ja edendada valmisolekut, keskendub elanikkonnakaitse mehhanism sellele, et arendada **hädaolukordadele reageerimise võimeid**, näiteks tagada spetsiaalne varustus ja meeskonnad ning sellega seotud suutlikkus. Need jõupingutused kajastuvad komisjoni hiljuti vastuvõetud reageerimisvõimekusi käsitlevas aruandes ja vastavas talituste töödokumendis[24].

Suurõnnetustele vastupidavuse eesmärgi 5 „Kindlustada“ kohaselt tuleb suurendada elanikkonnakaitse vastupidavust kooskõlas ELi ja NATO ühiskondlike funktsioonide vastupidavuse suurendamise raamistikega, näiteks direktiiviga (EL) 2022/2557, mis käsitleb elutähtsa teenuse osutajate toimepidevust,[25] ja NATO vastupidavuse põhinõuetega. See soodustab talitluspidevuse parandamist ning edendab valdkonna- ja piiriülest koordineerimist, riskikommunikatsiooni ja teabehaldust, samuti partnerlust erasektori, kodanikuühiskonna ja vabatahtlike organisatsioonidega. Lisaks edendab see suurõnnetusele järgnevat hindamist ja teadmiste kogumist eesmärgiga parandada valmisolekut, reageerimist ja ennetamist.

6.1. KOMISJONI ALGATUSED

6.1.1. Juhtalgatus – hädaolukorrakeskuste stressitestimine

Elanikkonnakaitse mehhanismi raames hädaolukorrakeskuste talitluspidevuse parandamiseks on komisjon käivitanud juhtalgatuse, mis koosneb kahest põhiosast: i) ERCC talitluspidevuse stressitestimine ja ii) riiklike kontaktpunktide toetamine nende testide tegemisel vabatahtlikuks kasutamiseks mõeldud metoodika ja kogemuste vahetamise kaudu. Katsetega hinnatakse talitluspidevuse tähtsaid elemente, näiteks määratakse kindlaks olulised funktsioonid, rajatised ja varustus, inimressursid ja koordineerimine, teabevahetus ja harjutuste ning õppuste korraldamine.

Senini on **kümme riiki ja ERCC teinud stressiteste** ning jaganud oma meetodeid ja saadud teadmisi. Algatus on aidanud koguda teadmisi talitluspidevuse kohta ja teha kindlaks valdkonnad, mis vajavad täiustamist. Algatus jätkus 2025. aastal töötubade korraldamisega, milles jagati riikides toimunud õppustest saadud kogemusi, ja mittesiduvate suuniste koostamisega talitluspidevuse kohta elanikkonnakaitse mehhanismi raames. Komisjon moodustab spetsiaalse eksperdirühma, et tagada pidev teabevahetus ööpäevaringse talitluspidevuse kohta sündmuste korral, mis võivad põhjustada häireid. Algatusest saadud teadmised võivad aidata tagada ELi elutähtsate ühiskondlike funktsioonide toimepidevust kriisivalmiduse strateegia raames.

6.1.2. Keerulisteks kriisideks valmisoleku ja koordineerimise kontrollimine

2024. aastal korraldati ERCC juhtimisel **ulatuslik koordineeritud paralleelõppus „EU Integrated Resolve 2024 – Parallel and Coordinated Exercise (EU IR24 – PACE)“**, et kontrollida ELi tasandil valmisolekut keerulisteks hübriidkriisideks. Õppusel katsetati elanikkonnakaitse mehhanismi ja ERCC funktsioone, hinnates nende tulemuslikkust keerulises kriisis, milles on vaja valdkonna- ja piiriülest tsiviil- ja sõjandusvaldkonna koordineerimist. Õppus hõlmas üle 900 kavandaja ja osaleja komisjoni talitustest, Euroopa välisteenistusest, ELi asutustest, nõukogust, 24 liikmesriigist, Norrast, USAst ja NATOst.

[24] SWD/2025/146 final (lk 23–44), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025SC0146.
[25] https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2557/oj/eng.

Samal aastal hinnati vastuseks Eesti, Läti ja Leedu taotlusele elanikkonnakaitse mehhanismi raames nende valmisolekut **massiliseks evakuatsiooniks ja sellele reageerimist**. Liikmesriikide ekspertidest moodustatud 20liikmeline rühm hindas riiklikku massilise evakuatsiooni korda, piirkondlikku koostööd, üldsuse valmisolekut ja elanikkonnakaitse mehhanismi rolli sellistes stsenaariumides ning esitas ettepanekuid näiteks kavandamise, kriisivarjupaikade, meditsiinilise evakuatsiooni ning keemilise, bioloogilise, radioloogilise ja tuumaohu maandamise strateegiate kohta. Töö käigus kohtusid eksperdid liikmesriikide ja munitsipaalasutuste ning valitsusväliste organisatsioonide esindajatega.

6.1.3. Liidu elanikkonnakaitse mehhanismi aktiveerimisest saadud kogemused ennetuse, valmisoleku ja reageerimise valdkonnas

Elanikkonnakaitse mehhanismi raames rakendatud **programm „Saadud kogemused“** võimaldab liikmesriikidel ja osalevatel riikidel jagada elanikkonnakaitse mehhanismi aktiveerimisest saadud kogemusi, mis aitab kindlaks teha reageerimise, valmisoleku ja ennetusega seotud parandamist vajavad valdkonnad. Lisaks programmi raames toimuvatele üldistele kohtumistele võib korraldada ka erikoosolekuid, milles keskendutakse konkreetsetele teemadele, nagu metsa- ja maastikupõlengud, reageerimine suurtele maavärinatele või välisesinduste evakueerimine, käsitledes ennetus-, valmisoleku- ja reageerimismeetmeid. Koosolekute tulemusena on juba võetud konkreetseid meetmeid, nagu tuletõrjujate eelpaigutamine ning Euroopa valmisoleku suurendamine metsa- ja maastikupõlengutega võitlemiseks, sealhulgas näiteks rescEU metsatulekahjude õhust kustutamise suutlikkuse suurendamise kaudu.

Kui liikmesriigid ja osalevad riigid on korduvalt aktiveerinud elanikkonnakaitse mehhanismi sama liiki suurõnnetuse tõttu, on komisjon analüüsinud põhjalikult asjaolusid ja meetmeid, et **parandada ennetust ja valmisolekut, nagu on sätestatud elanikkonnakaitse mehhanismi otsuse artikli 6 lõikes 4**. Komisjon peab pidevalt riiklike ametiasutustega arutelusid, et tugevdada ennetus- ja valmisolekumeetmeid, pakkudes selles protsessis ELi tuge.

6.2 RIIKLIKUD ALGATUSED

Elanikkonnakaitse asutused teevad omavahel laialdast valdkonnaülest koostööd, mis tihenes juba COVID-19 pandeemia ajal. Paljud riigid on teatanud püsivate struktuuriüksuste loomisest, et koordineerida eri valdkondade, haldustasandite ja sidusrühmade jõupingutusi. Näiteks on riiklike riskihinnangute koostamisel tuginetud juba pikka aega valdkonnaülestele ja mitut sidusrühma hõlmavatele lähenemisviisidele. Siiski **rõhutatakse riiklikes aruannetes ja vastastikustes eksperdihinnangutes vajadust täiustada veelgi kavandamise ja rakendamise integreeritud lähenemisviise**. Kuigi paljudes riikides konsulteeritakse ka erasektoriga, eelkõige elutähtsat taristut haldavate ettevõtjatega, on need arutelud pigem seotud kindla juhtumiga.

Piiriülese koostööga seoses on liikmesriigid ja osalevad riigid teatanud **mitmesugustest kahe- ja mitmepoolsetest koostöökokkulepetest naaberriikidega, samuti piirkondlike ja rahvusvaheliste organisatsioonidega**. Hea tava näidetena võib esile tuua Põhjamaad, Beneluxi Majandusliidu ning Läänemere piirkonna, kus loodud koostööstruktuurid hõlbustavad kriisikoordineerimist, teabevahetust ohtude kohta, vastastikust abistamist ja ühisõppuste korraldamist.

Kuigi elanikkonnakaitse vastupidavus sõltub **piisavast ja paindlikust rahastamisest**, mis võimaldab reageerida kiiresti hädaolukorrale ja pidevalt investeerida, puudub riiklik teave rahastamisallikate ja rahaliste vahendite eraldamise kohta. Hoolimata sellest, et enamikus liikmesriikides ja osalevates riikides on aruannete kohaselt korraldatud rahaliste vahendite paindlik eraldamine viivitamatut rahastamist vajavatel juhtudel, on vaid mõnel riigil **sihtotstarbelised reservid suurõnnetuste puhuks**, mis erinevalt üldistest ettenägematute kulude reservist on eriotstarbelised vahendid suurõnnetustele reageerimiseks, võimaldades paremat prognoositavust ja rahaliste vahendite kiiremat kättesaadavust.

Riigid on teatanud mitmesugustest elanikkonnakaitsesse investeerimiseks kättesaadavatest finantsvahenditest ja rahastamisallikatest, mis saadakse peamiselt avalikust sektorist. Vaid mõni riik on esitanud teavet investeerimisprioriteetide ning rahaliste vahendite eraldamise kohta ennetus- ja valmisolekumeetmete jaoks. **ELi rahastusel** on täiendav roll investeeringute puudujäägi leevendamisel ja elanikkonnakaitse süsteemide tugevdamiseks tehtavate riiklike jõupingutuste toetamisel. Elanikkonnakaitseasutuste juurdepääsu neile ressurssidele raskendab aga piiratud haldusvõimekus ja rahastamiseeskirjade vähene tundmine.

6.3. Edasised sammud

Hädaolukorrakeskuste talitluspidevuse stressitestimine on olnud paljutõotav ja sarnaseid katseid tuleks teha ulatuslikumalt, et määrata kindlaks täiustamist vajavad valdkonnad ning hõlbustada vastastikust teadmiste vahetamist. Ka investeeringud füüsilise vara ja tegevusprotsesside vastupidavusse on elanikkonnakaitseteenuste talitluspidevuse tagamisel äärmiselt tähtsad.

Samuti on tähtis rahanduslik vastupanuvõime ning tõhusa valmisoleku ja toimimise toetamiseks on vaja piisavat, paindlikku ja jätkuvat rahastamist kõikidel tasanditel. Edusamme on tehtud vastupidavuse suurendamisel piiri- ja valdkonnaülese koostöö kaudu, kuid rohkem on vaja teha selleks, et ületada õiguslikke ja haldustakistusi, mis raskendavad ühiste elanikkonnakaitsemeetmete võtmist. Koostööd võivad soodustada sellised vahendid nagu

BridgeforEU[26] ja suurõnnetustega seotud riskijuhtimise strateegilised raamistikud võivad aidata kaasa paremini koordineeritud, kogu valitsemissektorit hõlmavate lähenemisviiside rakendamisele.

ELi kriisivalmiduse strateegial on oluline roll kogu valitsemissektorit hõlmava lähenemisviisi abil süsteemiülese vastupidavusega seotud tegevuse suunamisel kõikides asjakohastes poliitikavaldkondades, sealhulgas elutähtsate teenuste kohta valmisoleku miinimumnõuete väljatöötamisel. Teiste poliitikavaldkondade rahastamisallikatele juurdepääsu takistavate raskustega tuleb tegeleda süstemaatilisemalt, suurendades suutlikkust ning vahetades teenistuste ja riikide vahel häid tavasid, et saavutada terviklikum lähenemisviis suurõnnetustele ja kriisidele vastupidavuse ning nendeks valmisoleku suurendamisele.

Elanikkonnakaitse mehhanismi raames on püütud neid takistusi ületada teadlikkuse suurendamise, projektide koostamisel abistamise ja investeerimiskavade toetamiseks vahendite loomise kaudu. Järjest suureneva nõudluse rahuldamiseks on vaja neid jõupingutusi hoogustada.

7. RIIKLIKE JÕUPINGUTUSTE SUUREM TOETAMINE – TÄIENEV VÕIMEKUSE SUURENDAMISE TÖÖVAHEND

Liidu elanikkonnakaitse teadmusvõrgustikust (UCPKN) **on saanud elanikkonnakaitse kogukonna peamine keskus**, mis alates selle loomisest 2021. aastal on võimaldanud sidusrühmadel luua sidemeid ja vahetada kogemusi, suurendades elanikkonnakaitse mehhanismi valmisolekut hädaolukordadele reageerimise operatsioonideks. Oma veebiplatvormide, uudiskirjade ja sündmuste kaudu hoiab liidu elanikkonnakaitse teadmusvõrgustik kogukonda kursis suurõnnetustele vastupidavuse eesmärkide täitmise ja sellega seotud teemadega. Võrgustiku veebipõhisest teadmusraamatukogust (Knowledge Library),[27] mis loodi 2024. aastal, leiab suurõnnetustele vastupidavuse eesmärke ja suurõnnetustega seotud riskijuhtimist käsitlevate allikate kogu, ja interaktiivsed arutelurühmad,[28] nagu näiteks riskikommunikatsiooni rühm, võimaldavad spetsialistidel vahetada mõtteid ja häid tavasid.

Komisjon on laiendanud ka liidu elanikkonnakaitse mehhanismi võimekuse suurendamise töövahendit, et toetada rohkem elanikkonnakaitse valdkonnas tehtavaid jõupingutusi suurõnnetuste ohu ennetamisel ning valmisoleku ja vastupidavuse suurendamisel. Töövahend vastab elanikkonnakaitse mehhanismi strateegilistele prioriteetidele ja suurõnnetustele vastupidavuse eesmärkidele ning hõlmab järgmist.

I. **Elanikkonnakaitse mehhanismi toetused suurõnnetustele vastupidavuse suurendamiseks:** „Tehniline abi suurõnnetustega seotud riskijuhtimiseks“ (1. suund),[29] mis keskendub ühte riiki hõlmavatele projektidele, ja „Teadmised ennetus- ja valmisolekualaseks tegevuseks“ (KAPP, Knowledge for Action in Prevention and Preparedness),[30] mille kaudu toetatakse mitut riiki hõlmavaid algatusi.

[26] COM(2023) 790 final, 12.12.2023.
[27] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/knowledge-library.
[28] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/groups.
[29] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/technical-assistance-disaster-risk-management-call-proposals-track1.
[30] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/knowledge-action-prevention-preparedness-call-proposals-kapp.

II. **Tehnilise abi rahastamisvahend (TAFF),**[31] mis loodi 2024. aastal, et pakkuda Maailmapanga ning katastroofiohu vähendamise ja taastamise ülemaailmse rahastamisvahendi kaudu eksperditeadmisi suurõnnetustega seotud riskijuhtimiseks.

Aastatel 2023–2024 toetati 1. suuna, KAPPi ja TAFFi kaudu 65 projekti eri riikidest ja ELi panus oli 43 miljonit eurot. Projektides käsitleti kõiki suurõnnetustele vastupidavuse eesmärke.

III. **Elanikkonnakaitse mehhanismi vastastikuste eksperdihinnangute programm**, mille raames pakuti aastatel 2022–2024 kestnud tsükli jooksul riiklikele ja elanikkonnakaitseasutustele võimalust lasta teiste riikide ekspertidel hinnata oma suurõnnetustega seotud riskijuhtimise süsteeme. Programmi ajakohastamise ajal lisati sellesse metsa- ja maastikupõlengutega seotud riskijuhtimiseks kohandatud uus metoodika, mida kasutati hinnangute koostamisel metsa- ja maastikupõlengute kohta Kreekas,[32] Itaalias[33] ja Saksamaal Brandenburgi liidumaal,[34] mis näitab, et seda lähenemisviisi saab kohandada vastavalt riigis või piirkonnas valitsevale olukorrale.

2024. aastal toimunud seminaril,[35] kus osalesid hinnatavate riikide esindajad ja hinnanguid koostanud eksperdid, rõhutati vastastikuse eksperdihindamise programmi väärtuslikkust teadmiste jagamise hõlbustamisel ja parandusmeetmete edendamisel. Aastaid 2022–2024 hõlmanud tsükli jooksul tehtud täiendused, sealhulgas protsessi parandused, analüütiline raamistik ja reformi edendamine, leidsid suurt tunnustust ja heakskiitu.

2024. aastal korraldati elanikkonnakaitse mehhanismi raames **neli ennetus- ja valmisolekumissiooni**: Tšehhis seoses metsa- ja maastikupõlengute riskijuhtimisega, Tšiilis seoses metsapõlengutega, Ukrainas seoses keemilise, bioloogilise, radioloogilise ja tuumaohuga ning Eestis, Lätis ja Leedus seoses massilise evakuatsiooniga.

Ulatuslik **elanikkonnakaitse mehhanismi programm** on aidanud ette valmistada eksperte ja suurendada eri liiki suurõnnetustele reageerimise võimet. 2023. aastal vaadati programm läbi, et süvendada ekspertide ja personali pädevust ning tugevdada koordineerimist ja reageerimisvõimekuste koostalitlust rahvusvaheliste operatsioonide korral. Korraldati 30 õppust (EU MODEX ja täiemahulised õppused), mis põhinesid konkreetsetel stsenaariumidel, sealhulgas näiteks maavärinad, meditsiinilised hädaolukorrad, metsapõlengud, üleujutused ning keemilised, bioloogilised, radioloogilised ja tuumaohud. Selline tegevus on aidanud suurendada ELi kollektiivset valmisolekut suurõnnetuste tagajärgede likvideerimiseks.

7.1. Edasised sammud

Elanikkonnakaitse mehhanismi toetusvahendid on märkimisväärselt edasi arenenud ja loovad mitmesuguseid võimalusi, mis on kooskõlas suurõnnetustele vastupidavuse eesmärkidega ja

[31] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/technical-assistance-financing-facility-taff.
[32] https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/document/download/a7be6df5-6e70-4397-ae7e-53f5d74374da_en?filename=EL%20Peer%20Review_final%20report.pdf.
[33] https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/document/download/10fe9a6f-869e-4fa6-923e-d4bdc8400129_en?filename=peer%20review%20wildfires%20italy_final%20report%202024.pdf.
[34] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/system/files/2025-07/wildfire-peer-review-lb_final-report-june-2025_en.pdf.
[35] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/news/ucpm-peer-review-programme-lessons-learnt-and-next-steps.

mida saab kohandada, et rahuldada riiklike ja piirkondlike ametiasutuste eriomaseid vajadusi. Ka liidu elanikkonnakaitse teadmusvõrgustikku on edasi arendatud, et hõlbustada juurdepääsu headele tavadele, teadusuuringutele ja vastastikusele õppimisele.

Eelseisvatel aastatel uuendatakse vastastikuse eksperdihindamise üldist raamistikku, millega tagatakse selle jätkuv asjakohasus ja tõhusus. Lisaks on ajavahemikuks 2025–2027 kavandatud kuus vastastikust hindamist, millest esimesed tehakse Kosovos* ja Tšehhis ning mis loovad väärtuslikke võimalusi vastastikuks õppimiseks ja heade tavade vahetamiseks. Toetusvahendite arendamine ja täiustamine aitab nii komisjonil kui ka liikmesriikidel ja osalevatel riikidel tugevdada riskijuhtimist ja parandada vastupidavust.

* See nimetus ei piira seisukohti staatuse suhtes ning on kooskõlas ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooniga 1244 ja Rahvusvahelise Kohtu arvamusega Kosovo iseseisvusdeklaratsiooni kohta.

8. JÄRELDUSED

Tänu tugevdatud elanikkonnakaitse süsteemile on suurõnnetustega seotud riskijuhtimine ELis viimastel aastatel märkimisväärselt paranenud, mis näitab selle võimekust kohaneda kiiresti muutuva riskikeskkonna kasvavate nõudmistega. Ka elanikkonnakaitse mehhanismi käsitleva otsuse kohaselt esitatud riikide aruanded kajastavad edusamme, mida on riskijuhtimises tehtud riiklikul tasandil. Elanikkonnakaitse mehhanismi reageerimissuutlikkuse ja -võime laiendamine koos suurema rõhuasetusega ennetavale riskijuhtimisele ja vastupidavuse suurendamisele on loonud ELile paremaid võimalusi ühe keerukamaks muutuvate suurõnnetustega toimetulekuks.

Suurõnnetustele vastupidavuse eesmärkide vastuvõtmine 2023. aastal oli märkimisväärne saavutus, millega seati ühine suund elanikkonnakaitse viies valdkonnas: prognoosimise, elanikkonna valmisoleku, varajase hoiatamise, reageerimissuutlikkuse ja elanikkonnakaitse vastupidavuse parandamine. Järgnenud sihipärased juhtalgatused on edukalt muutnud need prioriteedid konkreetseteks meetmeteks, mille elluviimises osalevad riiklikud elanikkonnakaitseasutused ja teised partnerid, kelle koostöö eesmärk on suurendada ELi vastupidavust.

Elanikkonnakaitse mehhanismiga seotud edusammud ei ole olulised ainult valdkondlikku arengut arvestades, vaid sellele tuginevad ka laiemad strateegilised jõupingutused ELi valmisoleku tugevdamiseks. ELi kriisivalmiduse ulatuslikku visiooni sisaldavas liidu kriisivalmiduse strateegias on kirjeldatud meetmeid, mis aitavad paremini prognoosida ja ennetada mitmesuguseid riske ja ohte ning neile reageerida, samuti suurendada teadlikkust, teavitada üldsust ja kaasata elanikkonda. Elanikkonnakaitse mehhanismi raames tehtava töö ja ELi kriisivalmiduse strateegias kirjeldatud visiooni suur kooskõla loob ELi jaoks ainulaadse võimaluse kasutada kriisivalmiduse ja vastupidavuse edukaks suurendamiseks ära elanikkonnakaitse mehhanismi tugevaid külgi ja eksperditeadmisi.

Elanikkonnakaitse mehhanism on tõestanud oma väärtust ELi elanikkonnakaitsesüsteemi põhielemendina. Selle jätkuv arendamine eelkõige suurõnnetustele vastupidavuse eesmärkide edasise rakendamise kaudu ja selle võimekust suurendavate vahendite pidev täiustamine elanikkonnakaitse teadmusvõrgustiku raames toetab märkimisväärselt ulatuslikuma ja ambitsioonikama ELi kriisivalmiduse strateegia elluviimist.

Tulevikku vaadates ja kiiresti arenevat riskikeskkonda arvesse võttes on aga vaja jõupingutusi jätkata. ELi vastupidavuse suurendamine nõuab jätkuvat pühendumist ja kogu ELi, selle liikmesriikide ja kodanikuühiskonna kollektiivset tegutsemist. Laiaulatuslik riskidest lähtuv lähenemisviis on oluline selleks, et vähendada haavatavust ja suunata strateegilisi investeeringuid ELi suutlikkusse, mida on tarvis tulevaste kriiside ennetamiseks ja leevendamiseks, nendeks valmistumiseks ja neist taastumiseks.

Koostöö valmisoleku valdkonnas peab ulatuma liidust kaugemale ja hõlmama liidu lähimaid naaberriike. Vastupidavuse suurendamine neis piirkondades aitab tagada ühist julgeolekut, mis kokkuvõttes tugevdab ELi enda vastupidavust.