EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 29.5.2024
COM(2024) 212 final

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Liidu elanikkonnakaitse mehhanismi hindamine - ELi kriisivalmiduse parandamine

Sisukord

1. Sissejuhatus – liidu elanikkonnakaitse mehhanism ELi valmisoleku parandajana 2
2. Olla tulemuslik probleemidest hoolimata – tulevased ohud 2
3. Hindamistulemused – liidu elanikkonnakaitse mehhanismi tegevus muutuval riskimaastikul 6
4. Vaade tulevikku – kriisivalmiduse parandamine varasemale kogemusele tuginedes 7
5. Kokkuvõte 10

1. Sissejuhatus – liidu elanikkonnakaitse mehhanism ELi valmisoleku parandajana

Õnnetuse toimumisel aitab ohtu sattunud inimesi elanikkonnakaitse[1]. Liidu elanikkonnakaitse mehhanism[2] võimaldab reageerida nii liidu sees kui ka väljaspool seda ühiselt kriisidele, millega toimetulek käib ühele riigile üle jõu.

Kui hindamisperioodil 2017–2022 aktiveeriti liidu elanikkonnakaitse mehhanism rohkem kui 500 korral, siis ainuüksi aastatel 2020–2022 tehti seda üle 320[3] korra, mis on viis korda rohkem kui eelneva kümne aasta keskmine. Selline kasvutrend toob välja liidu elanikkonnakaitse mehhanismi järjest kasvava rolli liidu hädaolukorraks valmisoleku tugevdamisel kõigil tasanditel.

2021. aastal anti humanitaarabi ja elanikkonnakaitse peadirektoraadile ja Euroopa välisteenistusele Euroopa Ombudsmani hea halduse auhind. Neid tunnustati erakorralise panuse eest, tänu millele õnnestus enam kui pool miljonit COVID-19 pandeemia ajal maailma eri paigus lõksu jäänud ELi kodanikku koju tagasi tuua.

See näitab, millist keskset rolli ELi institutsioonid ja asutused etendavad liikmesriikide kriisitegevuse toetamisel ja täiendamisel liidu elanikkonnakaitse mehhanismi raames. Meie ühiskonna, looduse ja kultuuripärandi kaitsmine sõltub sisuliselt sellest, kuidas suudame tulevasi suurõnnetusi ennetada ja nendeks valmis olla. Elanikkonnakaitse ei toimi isoleeritult, see eeldab ühiseid jõupingutusi, kapseldunud mõtteviisist vabanemist ja koostööd sidusa liiduna, et tugevdada meie kollektiivset vastupidavust ja valmisolekut.

Käesolevas teatises antakse ülevaade Euroopa elanikkonnkaitse maastiku muutuvatest vajadustest ja probleemidest. Lisaks esitatakse selles soovitused, kuidas parandada kogu liidu elanikkonnakaitse mehhanismi suurõnnetuste ohjamise erinevate osade (ennetus, valmisolek ja reageerimine) tulemuslikkust.

2. Olla tulemuslik probleemidest hoolimata – tulevased ohud

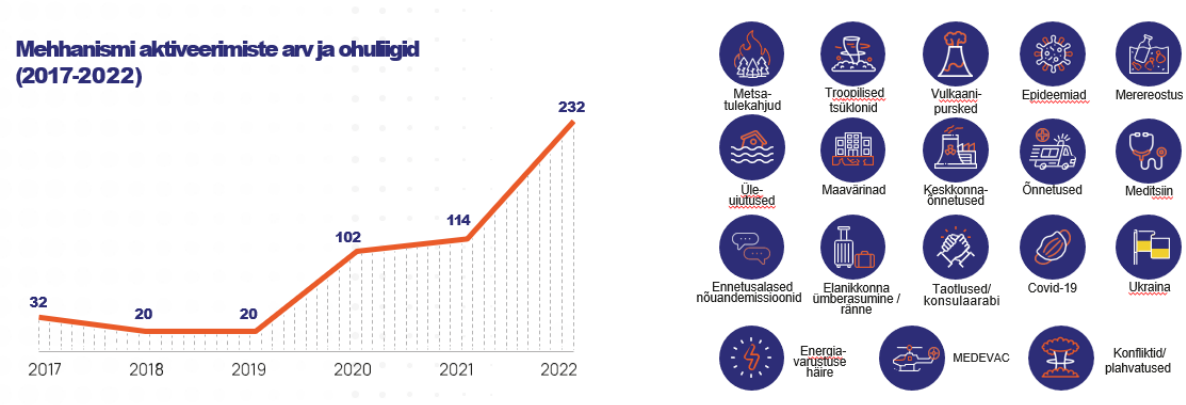
Euroopa riskimaastik on läbi tegemas suuri muutusi. Praegu seisab EL silmitsi mitme samaaegse väljakutse ja ohuga, mis on oma olemuselt erinevad ja üha keerukamad. Konfliktide, inimtegevusest tingitud suurõnnetuste ja loodusõnnetuste, sealhulgas äärmuslike ilmastikunähtuste arv kasvab ning julgeolekuriskide olemus on muutumises. Selline olukord paneb järjest suurema surve alla nii ELi suurõnnetustega seotud riskijuhtimise struktuuri kui ka liidu elanikkonnakaitse mehhanismi võimekuse tulemuslikult toimida. Liidu elanikkonnakaitse mehhanismi aktiveerimiste arvu pidev kasv viimastel aastatel näitab selle suundumuse jätkumist tulevikus.

[1] Elanikkonnakaitse hõlmab erakorralist abi, mida antakse valitsusasutuste egiidi all suurõnnetusteks valmistumisel või vahetult pärast suurõnnetust, nii Euroopas kui ka mujal maailmas.

[2] Liidu elanikkonnakaitse mehhanismis osalevad 27 liikmesriiki ja 10 kolmandat riiki (Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Island, Moldova, Montenegro, Põhja-Makedoonia, Norra, Serbia, Türgi ja Ukraina).

[3] Ehkki mehhanismi aktiveerimist seoses Ukraina sõjaga 2022. aastal võeti arvesse ühe korrana, hõlmab see rohkem kui 120 uuendatud abitaotlust.

Joonis 1. Liidu elanikkonnakaitse mehhanismi aktiveerimiste arv ja liigid



Graafik (vasakul) näitab liidu elanikkonnakaitse mehhanismi aktiveerimiste kasvu aastatel 2017–2022. Mullid (paremal) illustreerivad, millist liiki sündmustega olid liidu elanikkonnakaitse mehhanismile esitatud taotlused sel ajavahemikul seotud.

Allpool kirjeldatud viis põhimõõdet illustreerivad seda muutuvat riskimaastikku ja näitavad, kuidas liidu elanikkonnakaitse mehhanism juba kasutab oma kohanemisvõimet ja erinevaid vahendeid nende riskidega tegelemiseks. Riskide mõju Euroopas oodatakse tulevikus kasvavat ja see viib tõenäoliselt suuremate lünkadeni riskidega tegelemisel.

2.1. Kriiside mitmekesisus: uued esilekerkivad kriisid eeldavad koordineeritud reageerimist

Hindamises rõhutati liidu elanikkonnakaitse mehhanismi suurt paindlikkust muutuvate probleemidega kohanemisel[4]. Paindlikkuse peamiste näidetena toodi kiireid kohandusi, mis tehti ELi õigusaktides humanitaarabi ja elanikkonnakaitse peadirektoraadi vahendite integreerimiseks. Suur osa sidusrühmadest[5] nii riiklikul kui ka ELi tasandil pidas märkimisväärseks saavutuseks rescEU-t, mille abil suudeti COVID-19 pandeemia puhkemise järel meditsiinivahendite varu loomise suutlikkust oluliselt kasvatada.

Hindamisperioodi vältel sai ilmseks hädaolukordadele reageerimise koordineerimiskeskuse (edaspidi „ERCC“) keskne koordineeriv roll: seda nii elanikkonnakaitse- ja tervishoiuasutuste kui ka konsulaarasutuste ning liikmesriikide ja osalevate riikide välisministeeriumide ning Euroopa välisteenistuse ja ELi delegatsioonide vahel. Lisaks toimis keskus koos peasekretäriga koordineerijana Euroopa Komisjoni direktoraatide, Euroopa välisteenistuse ja nõukogu vahel. See valdkondadevaheline koostöö osutus eriti oluliseks COVID-19 tagajärgedega tegelemisel ja see puudutas muu hulgas meditsiinitarvete tarnimist ja logistilise toe pakkumist konsulaarabi andmiseks kolmandatesse riikidesse lõksu jäänud ELi kodanike tagasitoomiseks koju. Peamine edu pant oli uuenduslik lähenemine ja võime kohaneda uute olukordadega.

2.2. Dünaamilised väljakutsed: riskide kaardistamise ja varajase hoiatamise süsteemide kohandamine

Liidu elanikkonnakaitse mehhanismi hindamises osalenud teadlaste fookusrühm selgitas välja parandamist vajavad valdkonnad, et suurendada varajase hoiatamise süsteemide

[4] Enamik liikmesriikide ametiasutustega korraldatud uuringus osalenutest (ICF, liidu elanikkonnakaitse mehhanismi puudutav sõltumatu toetav uuring (2017–2022)).

[5] Uuring liikmesriikide ametiasutuste ja ELi institutsioonidega (ICF, liidu elanikkonnakaitse mehhanismi puudutav sõltumatu toetav uuring (2017–2022)).

tulemuslikkust valmisoleku parandamisel riiklikul ja ELi tasandil. Eelkõige võiks varajase hoiatamise süsteemi muuta selliselt, et

1. tagada, et **teave** ELis ja riigisiseses varajase hoiatamise süsteemis **ei oleks nii killustatud**: mitu sidusrühma rõhutas, kui keeruline on suure, erinevatest süsteemidest pärit andmehulga haldamine. See raskendab eksperdihinnangute kiiret tegemist suurõnnetuste ajal. Lisaks võiks ELi tasandi varajase hoiatamise süsteem avaldada süsteemsemat mõju riiklikele varajase hoiatamise süsteemidele[6];

2. **katta suuremal hulgal riske:** tänu pea reaalajas toimuvale seirele töötavad varajase hoiatamise ja seire süsteemid kõige tulemuslikumalt metsa- ja maastikupõlengute, üleujutuste ja põudade korral. Kuid üleujutuste, tervisealaste hädaolukordade ja muude inimtegevusest tingitud või inimtekkeliste suurõnnetuste seiret saaks paremaks ja tulemuslikumaks muuta[7].

2.3. Kiire reageerimine: ressursside mobiliseerimine tõsiste ja piiriüleste loodusõnnetuste korral

2023. aasta suvel nägi Euroopa nii kuumalaineid, rekordilisi metsa- ja maastikupõlenguid kui ka katastroofilisi üleujutusi. Sageli toimusid need samaaegselt, andes tunnistust laiemast äärmuslikust kliimamustrist. 2023. aasta juulis ja augustis jõudsid üleilmsed temperatuurid rekordilisele tasemele, ületades Pariisi kokkuleppes sätestatud 1,5 C künnise. See annab aimu sellest, milliseks võivad kujuneda tulevikus keskmised suvetingimused, kui kliimameetmeid ei võeta.

Hindamistulemused näitasid, et tuletõrjujate eelpaigutamine 2021. aastal parandas tuletõrjujate vahel teadmiste jagamist metsatulekahjudest mõjutatud piirkondades. Seda peeti ka heaks mooduseks, kuidas reageeringuid tõhusamaks muuta. 2021. aastal eelpaigutati tuletõrjujad Kreekasse, et olla suvisel metsatulekahjude hooajal toeks. Liikmesriikidelt ja osalevatelt riikidelt saadud positiivse tagasiside põhjal on algatusega jätkatud: 11 liikmesriiki võtsid kohustuse saata eelseisvaks metsatulekahjude hooajaks ettevalmistumise raames Prantsusmaale, Kreekasse ja Portugali pea 450 tuletõrjujat.

Lisaks rõhutati hindamises, et valdav enamik sidusrühmi väärtustas liidu elanikkonnakaitse mehhanismi paindlikkust ning veelgi enam selle võimet uute olukordadega kiiresti kohaneda ja neile reageerida. Liidu elanikkonnakaitse mehhanismi paindlikkuse ja innovatsioonivõime hea näitena toodi rescEU reservi kasutuselevõtmist ja hiljutist kiiret otsust suurendada rescEU õhusõidukiparki. See hoiab mehhanismi ajakohasena. Kiideti ka kohanemisvõimet, mis iseloomustab liidu elanikkonnakaitse mehhanismi koolitusprogrammi ja EU MODEXi, ja leiti, et see annab tunnistust liidu elanikkonnakaitse mehhanismi paindlikkusest.

[6] Üks riiklik ametiasutus märkis, et mõnel riigil on riiklikud süsteemid ELi varajase hoiatamise süsteemiga paremini seotud kui teistel. Siinkohal tõi ta hea näite 2021. aasta äkktulvadest Saksamaal, kus varajase hoiatamise teave oli Euroopa tasandil kättesaadav, kuid kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused ei olnud teadlikud ei süsteemist ega eeldatavate üleujutuste ulatusest.

[7] Hiljutine näide liidu elanikkonnakaitse mehhanismi toimimisest selles valdkonnas on Läti riikliku tuletõrje- ja päästeteenistuse uue, kõiki ohte hõlmava varajase hoiatamise süsteemi kaasrahastamine. Projekti peamiste tulemuste hulka kuulusid teostatavusuuring, milles võrreldi erinevaid lahendusi, mida telekommunikatsiooniettevõtted võiksid pakkuda, uuring elanikkonna seas, et selgitada välja Läti elanikkonna teadlikkus suurõnnetustest, ning kavandatud süsteemi ülesehituse kavand, milles käsitleti muu hulgas ka vajalikku taristut ja koostalitlusvõimet.

2.4. Muutuvad riskid ja julgeolekuohud, mis nõuavad tõhusamaid reageerimisvõimeid

Reageerimine agressioonisõjale, mida Venemaa peab Ukraina vastu, viis seni suurima liidu elanikkonnakaitse mehhanismi aktiveerimiseni, mis hõlmab ka keerulisi logistilisi operatsioone. 15. veebruaril 2022 aktiveeris Ukraina liidu elanikkonnakaitse mehhanismi, et valmistuda ulatuslikuks hädaolukorraks. Hiljem on ta oma esialgset taotlust ajakohastanud. Taotlused puudutasid muu hulgas meditsiinitarbeid, toitu, varjualuseid, tuletõrjeseadmeid, IT- ja sideseadmeid, kultuuripärandi kaitse seadmeid, KBRT vastumeetmeid ja põllumajandustarbeid.

ERCC aitas Poolal, Rumeenial ja Slovakkial luua liidu elanikkonnakaitse mehhanismi logistikakeskuseid,[8] kus sissetulev abi vastu võeti, konsolideeriti ja seejärel Ukrainasse saadeti. Selleks et tulla toime suure hulga päringutega, mis saadi eraettevõtetelt vastukajana komisjoni kampaaniale, milles kutsuti üles toetama Ukrainat („Stand for Ukraine“), töötati Belgias erasektori annetuste suunamiseks välja rescEU katseprojekt.

Järjest suurema nõudluse taustal arstiabi järele võttis Euroopa Komisjon (DG ECHO ja DG SANTE) Ukraina põgenike jaoks kasutusele standardse töökorra meditsiiniliseks evakuatsiooniks (MEDEVAC). Poola, Moldova, Slovakkia ja Ukraina palusid tuge meditsiinilise evakuatsiooni operatsioonideks oma riikidest teistesse Euroopa riikidesse, kus on olemas haiglate vastuvõtuvõimekus.

Lisaks on liidu elanikkonnakaitse mehhanismi arendamiseks käivitatud stsenaariumide väljatöötamise algatus,[9] et pakkuda põhjalikke tõendeid, millele toetudes mehhanismi veelgi parandada. Eesmärk on lahendada Euroopa muutuvas riskimaastikus tekkida võivaid olukordi, sealhulgas julgeolekuohtude ahelmõju, mis võib suurendada suure mõjuga, valdkondadevaheliste ja mitut riiki hõlmavate suurõnnetuste tõenäosust. Stsenaariumides püütakse sisuliselt näidata, kus on vajadus lisaressursside järele, kuidas liidu elanikkonnakaitse mehhanismi praegust toimimist kohandada hädaolukordade ohjamise kõikide etappide lõikes ja milliseid muudatusi tuleks sellega seoses teha liidu elanikkonnakaitse mehhanismi õigusraamistikus.

2.5. Haavatavate isikute kaitse: suurõnnetuste mõju haavtavatele rühmadele

Kliimariskid mõjutavad haavatavaid elanikkonnarühmi ebaproportsionaalselt selliste sotsiaal-majanduslike tegurite tõttu nagu sissetulek, sugu, vanus, puue, tervis ja sotsiaalne tõrjutus, kusjuures juba algselt ebasoodsam olukord halvendab veelgi haavatavate rühmade võimet suurõnnetustest taastuda[10]. Alates Venemaa Ukraina-vastase agressioonisõja algusest on dokumenteeritud soolise ja seksuaalse vägivalla, vaenukõne ja ksenofoobia juhtumeid.

Selle taustal ja võttes arvesse komisjoni soovitust ja teatist liidu suurõnnetustele vastupidavuse eesmärkide kohta,[11] on komisjon toetanud seda, et haavatavate inimeste,

[8] Keskuste kaudu suunatud kaupade rahastamise toetamine.
[9] Rakendatakse otsuse nr 1313/2013/EL artikli 10 lõike 1 alusel.
[10] Euroopa Komisjon „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: Kliimariskide juhtimine – inimeste ja heaolu kaitsmine, COM(2024) 91 final, <b04a5ed8-83da-4007-9c25-1323ca4f3c92_et (europa.eu)>.
[11] Komisjoni 8. veebruari 2023. aasta soovitus liidu suurõnnetustele vastupidavuse eesmärkide kohta 2023/C 56/01, <EUR-Lex - 32023H0215(01) - ET - EUR-Lex (europa.eu)>; Euroopa Komisjon, teatis „Euroopa Liidu suurõnnetustele vastupidavuse eesmärgid: ühistegevus tulevastes hädaolukordades“, COM(2023) 61 final, < EUR-Lex - 52023DC0061 - ET - EUR-Lex (europa.eu)>.

sealhulgas puuetega inimeste ja laste erivajadusi võetaks riiklikes varajase hoiatamise süsteemides süstemaatiliselt arvesse.

3. Hindamistulemused – liidu elanikkonnakaitse mehhanismi tegevus muutuval riskimaastikul

Eespool kirjeldatud uus hädaolukordade ohjamise reaalsus on andnud liidu elanikkonnakaitse mehhanismile arvukalt võimalusi näidata oma tõhusust ja tulemuslikkust hädaolukorra vahendina, mille abil saab veelgi tugevdada Euroopa vastupidavust keerulistele, pikaajalistele ja mõnikord samaaegsetele kriisidele. Liidu elanikkonnakaitse mehhanismi tulemuslikkust puudutavad peamised järeldused ajavahemikul 2017–2022 kinnitavad seda hinnangut.

Peamised järeldused liidu elanikkonnakaitse mehhanismi tulemuslikkuse kohta (2017.–2022. aasta hindamine)

1. Liidu elanikkonnakaitse mehhanism on kohanenud muutuva surve ja nõudmistega ning on suutnud säilitada kõrge reageerimismäära, hoolimata üha suuremast aktiveerimisarvust.
2. Liidu elanikkonnakaitse mehhanism on näidanud üles paindlikkust, et kohaneda muutuvate vajadustega kohapeal ja ootamatute sündmustega. Peamine edu pant seisnes uuenduslikes lahendustes uuemõõtmelistele kriisidele.
3. Liidu elanikkonnakaitse mehhanism tugevdas oma ennetus- ja valmisolekumõõdet ning suurendas kulutõhusust.
4. Liidu elanikkonnakaitse mehhanism aitas parandada suurõnnetusteks valmisolekut riiklikul ja ELi tasandil.
5. Liidu elanikkonnakaitse mehhanism aitas tõhustada koostööd traditsiooniliste elanikkonnakaitses osalejate ja ebatraditsiooniliste suurõnnetuste ohjamises osalejate vahel.
6. Liidu elanikkonnakaitse mehhanism aitas suurendada elanikkonnakaitse kogukonna seas teadlikkust suurõnnetustest.
7. Riskide kaardistamine ELi tasandi riskide ülevaate kaudu aitas tugevdada suurõnnetuste ennetamist, kuigi andmete võrreldavust ja kättesaadavust on vaja endiselt parandada.

Lisaks näitas hindamine seda, et muutuv riski- ja ohumaastik pani proovile ka liidu elanikkonnakaitse mehhanismi. Euroopa Ülemkogu jõudis samale järeldusele oma hinnangus laiema Euroopa kriisiohjesüsteemi kohta. Mitmes nõukogu 2023.[12] ja 2024.[13] aasta järelduses tunnistatakse valdkonnaülestest ja piiriülestest kriisidest ning loodusõnnetustest ja inimtegevusest tingitud õnnetustest tulenevaid väljakutseid, mida veelgi süvendab eeldatav kliimaohtude suurenemine.

Üldiselt pannakse rõhku vastupidavuse tugevdamisele strateegilistes valdkondades, milleks järgitakse kõiki ohte hõlmavat lähenemisviisi valmisolekule ja reageerimisele, kasutades asjakohaseid mehhanisme, sealhulgas liidu elanikkonnakaitse mehhanismi. Lisaks sõltub ühiskondlike funktsioonide säilitamise võime sellest, kas liikmesriigid integreerivad kõiki ohte käsitleva lähenemisviisi süstemaatiliselt kõikidesse asjakohastesse poliitikavaldkondadesse ja tagavad seeläbi juba sisseprojekteeritud vastupidavuse[14]. Riskijuhtimise seisukohast on esmatähtis poliitika, mille abil saab vähendada haavatavust ja

[12] Euroopa Ülemkogu kohtumine 29.–30. juunil 2023 ja 26.–27. oktoobril 2023.
[13] Euroopa Ülemkogu kohtumine 21.–22. märtsil 2024.
[14] Struktuursetes otsustes, näiteks ruumilist planeerimist puudutavad otsused, tuleks arvesse võtta kõiki asjakohaseid riske ning need otsused peaksid heaks kiitma riiklikud ametiasutused, kes vastutavad elutähtsa taristu vastupidavuse ja elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse eest.

piirata inimeste kokkupuudet nende riskidega[15]. Seetõttu on kliimamuutustega kohanemise ja nende leevendamisega seotud jõupingutused väga olulised, et suurendada ELi vastupidavust ja kriisidele reageerimise suutlikkust. Eespool nimetatud poliitilist suunitlust silmas pidades on praegu oluline tagada liidu elanikkonnakaitse mehhanismi praeguse hädaolukordade ohjamise mudeli kestlik toimimine. Samal ajal tunnistatakse, et liidu elanikkonnakaitse mehhanismile tuleb anda vahendid uute ohtude ja riskidega tegelemiseks kaasavama, kõiki ohte hõlmava lähenemisviisi raames Euroopa laiemas kriisiohjestruktuuris.

Samamoodi jõuti ELi juhtivate teadusnõunike rühma esitatud sõltumatutes teaduslikes nõuannetes strateegilise kriisiohje kohta ELis[16] järeldusele, et tõhus kriisiohjamine kätkeb endas ELi juhtimise tugevdamist, taristu vastupidavuse suurendamist, rahaliste vahendite optimeerimist, ühiskondliku koostöö edendamist ja andmete kättesaadavuse tagamist tulemusliku teabevahetuse tarbeks.

Strateegiline kriisiohje ELis: parandada ELi kriiside ennetamist, nendeks valmisolekut, neile reageerimist ja vastupidavust

Euroopa Komisjoni volinike kolleegiumi juhtivate teadusnõunike rühma antud sõltumatutes teaduslikes nõuannetes strateegilise kriisiohje kohta ELis leiti, et EL peaks tegema järgmist:

1. töötama välja tegevuskava, mille eesmärk on luua olemasolevate õigusaktide ja vahendite vahel koostoime;
2. reageerima ahelmõju omavatele ja piiriülestele kriisidele, tugevdades strateegilise kriisiohje Euroopa juhtimist;
3. muutma elutähtsad taristud ahelmõju suhtes vastupidavamaks;
4. muutma olemasolevad ELi rahastamisvahendid ja ressursid skaleeritumaks, kiiremini kasutuselevõetavaks ja tõhusamaks;
5. tegema tihedat koostööd ühiskonnaga, et kriise tulemuslikult ohjata ning
6. pakkuma kriiside ohjamiseks koostalitlusvõimelisi ja kvaliteetseid andmeid ning kergesti edastatavat teavet.

Lisaks ilmsele vajadusele tugevdada Euroopa vastupidavust šokkidele poliitilisel tasandil, peab üheksa eurooplast kümnest oluliseks, et EL aitaks koordineerida suurõnnetustele reageerimist ELis ja teistes riikides[17]. 94 % Euroopa kodanikest usub, et kui ELi riigis leiab aset suurõnnetus, mis on oma ulatuse poolest nii lai, et sellega üksi toime tulla on keeruline, peaksid teised ELi liikmesriigid appi tulema.

4. Vaade tulevikku – kriisivalmiduse parandamine varasemale kogemusele tuginedes

Suurõnnetuste tagajärjel tekkinud kahju kasvab jõudsalt, kuid meie üldine suutlikkus selliseid vapustusi taluda ja neist taastuda on piiratud. Seepärast tuleb ELil leida viis, kuidas tagada, et Euroopa lähenemisviis kriisiohjamisele oleks „tulevikukindel“. See eeldab tugevat liidu elanikkonnakaitse mehhanismi, mis suudab kohaneda pidevalt muutuva riskimaastikuga. Seda arvestades töötas komisjon välja viis strateegilist soovitust.

[15] COM(2024) 91 final

[16] Euroopa Komisjon, teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat, *Strategic crisis management in the EU – Improving EU crisis prevention, preparedness, response and resilience*, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2022, https://data.europa.eu/doi/10.2777/517560.

[17] Euroopa Komisjon, Elanikkonnakaitse – Eurobaromeeter (veebruar 2024), 2977 / SP541, ELi elanikkonnakaitse - veebruar 2024 - - Eurobaromeetri uuring (europa.eu).

1. soovitus – tugevdada liidu elanikkonnakaitse mehhanismi operatiivreageerimisvõimeid

Liidu elanikkonnakaitse mehhanismi edu tugineb suures osas liikmesriikide võimetele. Seda tugiraamistikku tuleb veelgi tugevdada ning samal ajal edendada tihedamat koostööd nii Euroopa elanikkonnakaitse ühisressursi kui ka rescEU raames. On äärmiselt oluline, et nii Euroopa elanikkonnakaitse ühisressursil kui ka rescEU-l oleksid olemas piiriüleste ja laiaulatuslike tulevikuriskide lahendamiseks vajalikud vahendid.

Liidu elanikkonnakaitse mehhanismi võimeid tuleks tugevdada ühise stsenaariumianalüüsi ja põhjaliku Euroopa tasandi vajaduste hindamise käigus tuvastatud puuduste alusel. Samal ajal tuleks võtta arvesse elanikkonnakaitse ja julgeoleku vahelist seost ning tulevasi koostalitlusvõime vajadusi kui olulisi strateegilisi suuniseid tuleviku jaoks. Sektorites, kus on kindlaks tehtud ühised vajadused ja riskid, on rescEU edasine laiendamine ühtlasi nii kõige kulutõhusam alternatiiv kui ka hea näide Euroopa solidaarsusest ning ELi kindlast suunast kollektiivsele vastupidavusele ja reageerimisele.

Lisaks peab liidu elanikkonnakaitse mehhanism olema suuteline pidevalt kohanema areneva tehnoloogiaga ning etendama juhtivat rolli tulemuslike ja tõhusate suurõnnetustele reageerimise vahendite ja tööriistade väljatöötamisel ja edendamisel.

2. soovitus – parandada ELi ennetust ja valmisolekut valdkondadevahelise koordineerimise, kõiki ohte hõlmava lähenemisviisi ja tugeva hädaolukordadele reageerimise koordineerimiskeskuse kaudu

On oluline, et kõik asjaomased sidusrühmad oleksid kogu ühiskonda ja kõiki riske hõlmava lähenemisviisi raames aktiivselt kaasatud suurõnnetuste ennetamise, nendeks valmisoleku ja neile reageerimise kõikidesse etappidesse. ERCC on näidanud, et on võimeline tegema tihedat koostööd erinevate teenistustega keerulistes hädaolukordades ja kriisides (eelkõige sellistes valdkondades nagu KBRT, tsiviil- ja militaar-, küber-, hübriid- ja terviseohud, konsulaarabi logistiline tugi ja kliimamuutused). Killustunud valdkondlikud reageerimisstruktuurid ei sobi keerukate stsenaariumide lahendamiseks ja seetõttu tuleks need kõrvale jätta. Kui ERCCst tehtaks komisjoni valdkondadevaheline kriisikeskus, oleks võimalik koondada eri poliitikavaldkondade eksperditeadmised ning tagada laiaulatusliku tegevuse sidusus ja tulemuslikkus paremini integreeritud ELi kriisidele reageerimise süsteemi.

Sellest tulenevalt on oluline tagada, et kõik ELi ja riigisisesed protsessid oleksid omavahel kooskõlas,[18] et tagada sisseprojekteeritud vastupidavus. Liidu elanikkonnakaitse mehhanismi ennetussammas tuleb paremini siduda muude ELi poliitikavaldkondade ja programmidega, mis suudavad mõjutada ühiskonna vastupidavust.

Lisaks nõuab tsiviilkatastroofidele julgeoleku- või kaitsekomponentidega reageerimine tsiviil-, julgeoleku- ja kaitseasutuste süstemaatilist koordineerimist suurõnnetuste ohjamise tsükli kõigis etappides. Tsiviil- ja sõjaline valmisolek peaks teineteist täiendama ja sellesse peaks olema kaasatud kogu ühiskond. ERCC peaks tihendama koostööd NATO, Euroopa välisteenistuse ja ÜROga (OCHA) ning hõlbustama sujuvat reageerimist kliimaga seotud hädaolukordades või konfliktistsenaariumides. Sama kehtib teabevahetuse kohta valitud

[18] Sealhulgas kasutades Euroopa Komisjoni tehnilise toe instrumenti ja programmi „Euroopa horisont“.

rahvusvaheliste organisatsioonide ja riikidega, kellel on suurõnnetuste ohjamiseks vajalikud eriteadmised ja -võimed.

Lisaks tuleks suurendada jõupingutusi, et suurendada erasektori osalemist ELi tasandil spetsialiseeritud elanikkonnakaitse ülesannete täitmisel, mis on seotud ennetamise, valmisoleku ja reageerimisega. See hõlmab asjaomaste eraõiguslike üksustega strateegilise koostöö korra kehtestamist selgelt määratletud ulatuses.

3. soovitus – sujundada teadmiste ja oskusteabe jagamist riskide tuvastamise ja varajase hoiatamise valdkonnas

Kogu liitu hõlmavatele, piiriülestele, mitut riiki puudutavatele ja valdkondadeülestele suurõnnetustele tuleb asjakohastes Euroopa ja riiklikes riskihindamistes pöörata rohkem tähelepanu. See on võimalik, kui riskide ja esilekerkivate ohtude algpõhjuseid põhjalikumalt analüüsida, mobiliseerida olemasolevad valdkondadeülesed ressursid nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil ning kasutada kolmandate poolte teadmisi ja oskusteavet. See võiks väljenduda ELi terviklikumas riskide ülevaates, mis hõlmab kõiki valdkondi[19].

Lisaks tuleks rohkem jagada teadmisi riiklike elanikkonnakaitseasutuste vahel. See puudutab eelkõige teadmisi, mis on väga spetsiifilised ja seotud väikese esinemistõenäosusega, kuid suure mõjuga suurõnnetustega. Seepärast on oluline tugevdada teabe jagamist ja varajase hoiatamise süsteemide koostalitlusvõimet kõigis liikmesriikides, järgides kõiki ohte hõlmavat lähenemisviisi. Liidu elanikkonnakaitse mehhanismil / ERCC-l on head võimalused kõike seda koordineerida.

Pealegi eeldab paindlik ja terviklik Euroopa suurõnnetuste ohjamise struktuur süstemaatilisemat teadmiste vahetamist kõigil tasanditel. Liidu elanikkonnakaitse mehhanismi tuleks veelgi tugevdada, et ühendada teadusasutused ja liikmesriigid ning teha teadusalased teadmised kättesaadavaks kõigile asjaomastele sidusrühmadele.

Komisjoni roll suurõnnetustega seotud riskijuhtimises ja kriisikommunikatsioonis tuleks terviklikult integreerida teenustesse, et sellega loodaks liikmesriikidele ja Euroopa kodanikele lisaväärtust.

4. soovitus – võtta olemasolevas ennetus-, valmisoleku- ja reageerimiskorras arvesse haavatavate rühmade vajadusi

Hiljutised sündmused, näiteks üleujutused, metsatulekahjud ja Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu, on näidanud, et suurõnnetused mõjutavad haavatavaid rühmi ebaproportsionaalselt. On oluline, et nende haavatavate rühmade, eelkõige puuetega inimeste, eakate ja tõrjutud kogukondade vajadustega arvestataks rohkem ja nendega tegeletaks olemasoleva ennetus-, valmisoleku- ja reageerimiskorra raames.

Seda on võimalik saavutada erinevate meetmete, muu hulgas kohandatud varajase hoiatamise süsteemide ja hoiatusmehhanismide kaudu, tagades, et hoiatussõnumid on kättesaadavad, selged ja järgitavad ning esitatud mitmes keeles, et jõuda kõigi elanikkonnarühmadeni. Samuti saab sel eesmärgil rakendada kohandatud valmisoleku- ja reageerimismeetmeid,

[19] Copernicuse hädaolukordade ohjamise teenuse rolli tuleks ELi ja liikmesriikide tasandil suurendada. Kui uus Galileo hädaolukorrast hoiatamise satelliitteenus (EWSS) on käivitatud, saab sellest oluline täiendus olemasolevatele varajase hoiatamise süsteemidele.

integreerida haavatavad rühmad süstemaatiliselt riskihindamistesse ning suurendada nende esindatust suurõnnetustega seotud riskijuhtimise kavandamises.

5. soovitus – suurendada eelarvet ning koostoimet ning integreeritust asjakohastesse ELi rahastamisvahenditesse, et tagada Euroopa pikaajaline suurõnnetuste ohjamine valdkondade- ja piiriüleselt

On väga tähtis, et ELi investeeringud liidu elanikkonnakaitse mehhanismi oleksid nii tulemuslikud kui ka tõhusad, pannes rõhku kestlikkusele, et sel oleks pikaajaline positiivne mõju Euroopa vastupidavusele ja Euroopa kodanike elule. Lisaks on oluline suurendada eelarvet seal, kus investeeringud Euroopa tasandil on kulutõhusad ja loovad lisaväärtust.

Lisaks tuleb Euroopa suurõnnetustega seotud riskijuhtimine integreerida kõikidesse asjakohastesse ELi rahastamisvahenditesse. Arvestades suurõnnetuste ohu suurenemist ja selle mõju ELi majanduslikule, sotsiaalsele ja keskkonnaalasele arengule, on oluline tagada, et suurõnnetustega seotud riskijuhtimine integreeritaks investeerimisprioriteedina kõikidesse asjakohastesse ELi rahastamisprogrammidesse. Iga selles valdkonnas kulutatud euro hoiab kokku märkimisväärses ulatuses reageerimiskulusid. See on eriti ilmne metsa- ja maastikupõlengute puhul (ligikaudu 2 miljardit eurot aastas).

Selleks et täiendada olemasolevat raamistikku, peab liidu elanikkonnakaitse mehhanism olema paindlikum, et kohandada oma reageerimis- ja rahastamiskorda, et oleks võimalik reageerida erakorralistele vajadustele keerulistes või pikaajalistes kriisistsenaariumides. Seda on võimalik teha spetsiaalsete erakorraliste rahastamismehhanismide kaudu. Elanikkonnakaitseasutused, liikmesriigid ja komisjon saaksid kasu lihtsustatud kaasrahastamismääradest ja paindlikumatest otsehangetest. Need meetmed suurendaksid lõppkokkuvõttes liidu elanikkonnakaitse mehhanismi paindlikkust ja suutlikkust reageerida kriisidele õigel ajal.

5. Kokkuvõte

Euroopa uue reaalsuse valguses on aeg, et komisjon arendaks edasi integreeritud kriisiohjamise lähenemisviisi, mis suudaks tuua kokku kõik komisjoni asjaomased talitused, et teha koostööd koordineeritud viisil, toetades ja täiendades tulemuslikult liikmesriikide jõupingutusi ennetamise, valmisoleku ja reageerimise valdkonnas. Selline tõhustatud lähenemisviis peaks edendama ennetamist, tugevdama valmisolekut ning hõlbustama kiiret ja tõhusat reageerimist suurõnnetustele nii liikmesriikide kui ka liidu tasandil.

Komisjoni tasandil on vaja horisontaalset lähenemisviisi, et parandada sidusust, vältida dubleerimist ja kattumist ning kasutada samal ajal ära võimalik koostoime. ERCC on loomulik ja kõige pädevam koordineeriv asutus, kes mõistab, analüüsib, koordineerib ja koondab meetmeid kõigis asjaomastes valdkondades ja suurõnnetuste ohjamise mõõtmetes. Eri vahendite killustatus mitmete talituste vahel tooks kaasa ebatõhususe ja võimaliku dubleerimise ning takistaks seeläbi integreeritud, vastupidavat ja tulemuslikku Euroopa kriisiohjet, mida Euroopa kodanikud ootavad.

Lisaks peavad komisjon ja liikmesriigid suurendama tihedas koostöös peamiste sidusrühmade ja partneritega oma strateegilist valmisolekut, et lahendada järgmisel kümnendil kriisiohje ees seisvaid peamisi probleeme, milleks on kliimamuutused ja muutuvad julgeolekuohud. RescEU on ELi tasandil kõige tulemuslikum ja tõhusam vahend ja selle tugevdamine toetaks liidu vastupidavust ohtudele, mis võivad mõjutada Euroopa ühiskonna olemust kui sellist.