EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 14.4.2023
COM(2023) 194 final

2023/0095 (COD)

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU OTSUS,

millega muudetakse otsust nr 1313/2013/EL liidu elanikkonnakaitse mehhanismi kohta

(EMPs kohaldatav tekst)

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

• Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

Ettepaneku eesmärk on muuta Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta otsust nr 1313/2013/EL liidu elanikkonnakaitse mehhanismi kohta[1] (edaspidi „otsus“), mille alusel Euroopa Liit toetab, koordineerib ja täiendab liikmesriikide meetmeid[2] elanikkonnakaitse valdkonnas. Kõnealuseid meetmeid rakendatakse nii liidu sees kui ka väljaspool seda loodusõnnetuste ja inimtegevusest tingitud õnnetuste ennetamisel, nendeks valmistumisel ja neile reageerimisel.

Kavandatava muudatuse ainus eesmärk on tagada, et liit saaks jätkata metsatulekahjude vastu võitlevatele liikmesriikidele erakorralise toetuse andmist, kasutades selleks ELi ühise elanikkonnakaitse varu rescEU üleminekuetapi raames välja töötatud vahendeid, kuni muutub kättesaadavaks Euroopa alaline metsatulekahjude tõrjumise lennukipark. Täpsemalt soovitakse käesoleva ettepanekuga pikendada artiklis 35 osutatud üleminekuperioodi 1. jaanuarist 2025 kuni 31. detsembrini 2027. See kuupäev on kooskõlas kehtiva mitmeaastase finantsraamistiku kehtivuse lõppemisega.

Õhutemperatuuri tõusu ja pikkade põuaperioodide tõttu suureneb liidus metsa- ja maastikupõlengute oht ning need muutuvad üha sagedasemaks ja intensiivsemaks. 2022. aasta oli metsa- ja maastikupõlengute arvu poolest rekordiline. Kokku oli liidus 2 707 üle 30 hektari suuruse pindalaga metsa- ja maastikupõlengut. Põles 786 316 hektarit maad (enam kui kolm korda suurem ala kui Luksemburgi pindala). See maht on eelmise aastaga (416 413 hektarit) võrreldes märkimisväärselt suurenenud. Lisaks näitavad 2022. aasta andmed, et põlengute ohvriks langenud keskmine maa-ala on üle 250 % suurenenud alates sellest, kui liidu tasandil vastavaid andmeid 2006. aastal registreerima hakati. Metsa- ja maastikupõlengud on muutunud tõsiseks üleeuroopaliseks probleemiks, mis mõjutab mitte ainult Vahemere piirkonda, vaid ka selliseid riike nagu Tšehhi Vabariik, Saksamaa ja Sloveenia. Sellest annab tunnistust liidu elanikkonnakaitse mehhanismi hiljutine aktiveerimine nende riikide poolt. Näitena võib tuua Rootsi 2018. aasta rasked metsa- ja maastikupõlengud. 2022. aastal registreeriti eelmiste aastate keskmisega võrreldes rohkem põlenud alasid 20 liikmesriigis.

Nagu on näidanud viimaste aastate metsa- ja maastikupõlengud, kaasneb nendega tohutu keskkonna-, kliima-, majanduslik ja ühiskondlik kahju. Ainuüksi 2022. aastal tõid metsa- ja maastikupõlengud kaasa hinnanguliselt üle 2 miljardi euro suuruse majandusliku kahju ja eraldus enam kui 25 miljonit tonni CO_2. Ligikaudu 35 % 2022. aastal põlenud aladest kuulub Natura 2000 alade[3] hulka.

Prognooside kohaselt jätkub lähiaastatel kliimamuutuste mõju tõttu metsa- ja maastikupõlengute murettekitavalt kiire laienemine kogu Euroopas. President von der Leyen

---

1 ELT L 347, 20.12.2013, lk 924–947.

2 Otsuse nr 1313/2013/EL artikli 28 lõike 1a kohaselt peetakse liikmesriikidele viitamisel silmas ka osalevaid riike, nagu on määratletud otsuse nr 1313/2013/EL artikli 4 lõikes 12.

3 Natura 2000 on haruldaste ja ohustatud liikide peamiste paljunemis- ja puhkealade ning mõnede haruldaste looduslike elupaigatüüpide võrgustik, mis on omaette kaitse all, hõlmates kõiki 27 ELi liikmesriiki nii maismaal kui ka merel. Võrgustiku eesmärk on tagada nii linnudirektiivis (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta direktiiv 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta) kui ka elupaikade direktiivis (nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta) loetletud Euroopa kõige väärtuslikumate ja ohustatumate liikide ja elupaikade pikaajaline püsimajäämine.

käsitles seda probleemi oma 2022. aasta septembris peetud kõnes olukorrast Euroopa Liidus, kus ta märkis, et „*sedamööda, kuidas sellised sündmused muutuvad ulatuslikumaks ja sagedasemaks, vajab ka Euroopa reageerimiseks rohkem vahendeid*. *Seepärast teatan teile täna, et kahekordistame järgmisel aastal metsapõlengute kustutamiseks ette nähtud võimekust.*“

2019. aastal otsusesse tehtud muudatusega[4] loodi Euroopa tasandi vahendite reserv rescEU, et osutada abi äärmuslikes olukordades, kus üldine olemasolev võimekus riigi tasandil ja liikmesriikide poolt Euroopa elanikkonnakaitse ühisressursi jaoks eelnevalt eraldatud vahendid ei suuda tagada tõhusat reageerimist loodusõnnetuste ja inimtegevusest tingitud õnnetuste korral. Selline võimekus on välja töötatud eelkõige metsatulekahjude õhust tõrjumise valdkonnas, et täiendada riiklikke võimekusi[5]. Kuigi mõned neist vahenditest on turul kergesti kättesaadavad ja neid saab osta suhteliselt kiiresti, võtab metsatulekahjude õhust tõrjumise võimekuse kättesaadavus rohkem aega. rescEU täielikule rakendamisele sujuva ülemineku tagamiseks anti komisjonile esialgseks viieaastaseks üleminekuperioodiks õigus eraldada rahalisi vahendeid, et tagada asjaomaste riiklike vahendite kiire kättesaadavus. Samuti täpsustati, et komisjon ja liikmesriigid peaksid püüdma saada lisavahendeid, sealhulgas tulekustutuskoptereid, et paremini ja tõhusamalt reageerida metsa- ja maastikupõlengute ohule juba alates 2019. aasta suvest[6]. 9. juulil 2018 avaldatud metsatulekahjude õhust tõrjumise vahendite kättesaadavuse turu-uuringu[7] põhjal hinnati, et viis aastat on piisav aeg, et erilennukid oleksid uuesti turul kättesaadavad ning saaks asuda arendama alalist lennukiparki. Seepärast lisati otsuse artiklisse 35 kõnealuse üleminekusätte kohaldamise lõppkuupäev 1. jaanuar 2025. Hiljutised turusuundumused ning täpsemalt vajalike väga spetsialiseeritud õhusõidukite puudumine turul näitavad siiski, et metsatulekahjude kustutamiseks kasutatavate amfiibsete õhusõidukite väljatöötamiseks on vaja pikemat ajavahemikku (pärast 2024. aastat). Läbirääkimised selliste erilennukite tootjaga on lõppjärgus ning esimeste lennukite tarnimine kokkulepitud hinnaga peaks tootja viimaste kinnituste kohaselt algama 2026. aastal. Seega tuleb artiklis 35 sätestatud lõppkuupäeva veelgi pikendada kuni praeguse mitmeaastase finantsraamistiku lõpuni, st 31. detsembrini 2027. See periood hõlmaks kooskõlas artikli 19 lõike 1 punktiga a kogu liidu elanikkonnakaitse mehhanismi mitmeaastase finantsraamistiku rahastamispaketti.

Käesoleva ettepaneku eesmärk on tagada asjaomaste riiklike vahendite kiire kättesaadavus pärast 2024. aasta metsa- ja maastikupõlenguhooaega, kui kehtiva üleminekusätte kohaldamine lõpeb. Lepingud tuleb aegsasti ette valmistada, et metsatulekahjude õhust tõrjumise vahendid 2024. aastal kasutusele võtta. Seetõttu tuleb otsust muuta praegusel seadusandlikul perioodil, et ettevalmistused saaksid alata 2024. aastal. Seetõttu on hädavajalik, et kaasseadusandjad seda sihtettepanekut kiiremas korras arutaksid.

---

4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. märtsi 2019. aasta otsus (EL) 2019/420, millega muudetakse otsust nr 1313/2013/EL liidu elanikkonnakaitse mehhanismi kohta, ELT L 77I, 20.3.2019, lk 1.

5 Muud rescEU valdkonnad hõlmavad muu hulgas keemilisi, bioloogilisi, radioloogilisi ja tuumaintsidente, meditsiinilist hädaolukordadele reageerimist, samuti transporti ja logistikat ning hädaolukorra energiavarustust.

6 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. märtsi 2019. aasta otsuse (EL) 2019/420 (millega muudetakse otsust nr 1313/2013/EL liidu elanikkonnakaitse mehhanismi kohta) põhjendus 34, ELT L 77, 20.3.2019, lk 1.

7 METSATULEKAHJUDE ÕHUST TÕRJUMISE VAHENDITE KÄTTESAADAVUST KÄSITLEV UURING, LEPING ECHO/2018/A1/396_01.

- **Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega**

Käesolev ettepanek käsitleb üksnes otsuse artiklis 35 osutatud tähtaja pikendamist ega mõjuta muul viisil kõnealuse sätte sisu. Seetõttu on ettepanek täielikult kooskõlas selles valdkonnas praegu kehtivate õigusnormidega.

- **Kooskõla muude liidu tegevuspõhimõtetega**

Ükski liidu muude tegevusvaldkondade õigusakt ei suuda praegu täita käesoleva ettepanekuga seatud eesmärki. Seega ei kattu see poliitikavaldkonna muude meetmetega. Siiski pööratakse tähelepanu tiheda koordineerimise, järjepidevuse ja vastastikuse täiendavuse tagamisele muude liidu poliitikavaldkondade raames võetavate meetmetega. Samuti tagab see koostoime teiste poliitikavaldkondadega, nagu näiteks kliimamuutustega kohanemine ning õnnetuste ennetamise ja katastroofiohu vähendamise vahenditega, mille eesmärk on kliimamuutuste mõjuga paremini toime tulla.

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

- **Õiguslik alus**

Käesoleva ettepaneku õiguslik alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 196.

- **Subsidiaarsus (ainupädevusse mittekuuluva valdkonna puhul)**

Liidu pädevuses on toetada elanikkonnakaitset. Katastroofide ennetamise, nendeks valmisoleku ja neile reageerimise eest vastutavad eelkõige liikmesriigid. Üheks liidu elanikkonnakaitse mehhanismi loomise põhjuseks oli asjaolu, et suurõnnetused võivad ületada üksi tegutseva liikmesriigi suutlikkuse piirid. Selle mehhanismi keskmes on liikmesriikide hästi kooskõlastatud ja kiire vastastikune abi. Liikmesriigid ei suuda üksinda tegutsedes käesoleva ettepaneku eesmärki täiel määral saavutada. See on eriti ilmne juhul, kui liikmesriike tabab õnnetus või mitu üheaegset õnnetust, mille mõju on kaugeleulatuv ja mis ületab liikmesriikide suutlikkuse ning võib takistada vastastikuse abi osutamist. Liidu tegevus kõnealuses valdkonnas seisneb seetõttu selliste piiriüleste ja mitut riiki/piirkonda hõlmavate olukordade haldamises, mis vajavad üldist kooskõlastamist ja koordineeritud tegevust riigi tasandist kõrgemal. See hõlmab selliste vahendite hankimist nagu eriõhusõidukid, mis aitavad vähendada metsa- ja maastikupõlengute mõju. Eeliste hulka kuulub inimkaotuste ning keskkonna-, majandusliku ja materiaalse kahju vähendamine.

- **Proportsionaalsus**

Ettepanek piirdub üksnes sellega, mis on vajalik eesmärgi saavutamiseks, ja tugineb kehtivale poliitikale. Selles käsitletakse konkreetset lünka, mis on kindlaks tehtud pärast Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsuse (EL) 2019/420 (millega muudetakse otsust nr 1313/2013/EL liidu elanikkonnakaitse mehhanismi kohta) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/836 (millega muudetakse otsust nr 1313/2013/EL liidu elanikkonnakaitse mehhanismi kohta) vastuvõtmist, ning pakutakse välja sihipärane lahendus. Liidu ja liikmesriikide halduskoormus ei suurene, kuna käesolev ettepanek seda ei muuda.

- **Vahendi valik**

Selle piiratud kohaldusala arvesse võttes on sobivaks vahendiks ettepanek võtta vastu otsus, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsust nr 1313/2013/EL liidu elanikkonnakaitse mehhanismi kohta.

3. JÄRELHINDAMISE, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

• Praegu kehtivate õigusaktide järelhindamine või toimivuse kontroll

Ei kohaldata.

• Konsulteerimine sidusrühmadega

Lõuna- ja Kesk-Euroopas 2022. aastal toimunud laastavate metsa- ja maastikupõlengute järel kutsus Euroopa Komisjon 5. septembril 2022 Brüsselis kokku ministrite mitteametliku kohtumise metsa- või maastikutulekahjudeks valmisoleku ja neile reageerimise tugevdamise teemal. Liikmesriikide ministrid, riigisekretärid ja elanikkonnakaitsega tegelevate asutuste peadirektorid arutasid liidu elanikkonnakaitse mehhanismi raames võetavaid kiireid koordineeritud Euroopa meetmeid, mille eesmärk on kaitsta liitu ja selle elanikke paremini tulekahjude eest 2023. aastal ja edaspidi. Erilist muret väljendati selle üle, et kõigis mõjutatud riikides ei ole piisavalt tuletõrjelennukeid ega helikoptereid ning see seab veelgi suurema surve alla juba loodud Euroopa hooajalise tuletõrjelennukite turvavõrgu, mida kaasrahastab komisjon ja mille eesmärk on ajutiselt täita lünki, kuni 2026. aastast saab kättesaadavaks alaline uus Euroopa tuletõrjelennukite park (nn rescEU, mis koosneb 14 keskmise suurusega või kergest amfiiblennukist ja üheksast keskmise suurusega helikopterist, mis täiendavad riiklikke lennukiparke). Seetõttu jõuti laiapõhjalisele konsensusele laiendada olemasolevat Euroopa hooajalist tuletõrjelennukite turvavõrku, rahastades alates 2023. aasta suvest täiendavate helikopterite ja kergõhusõidukite lisamist peamistesse Euroopa piirkondadesse. Seda lähenemisviisi arutati ka 2022. aasta oktoobris Prahas toimunud elanikkonnakaitse peadirektorite 49. mitteametlikul kohtumisel ja tehnilisel tasandil liikmesriikidega.

• Eksperdiarvamuste kogumine ja kasutamine

Käesoleva ettepaneku ettevalmistamisel on komisjon tuginenud metsatulekahjude ennetamise, nendeks valmisoleku ja neile reageerimise valdkonna välisekspertide arvamusele. 10.–11. jaanuaril 2023 kogunes komisjoni eksperdirühm, mis tegeleb lahendatud hädaolukordadest saadud kogemustega (*Experts group on lessons learnt from the handled emergencies*)[8]. Kohtumise peamisteks tulemusteks oli konsensuse saavutamine, et 2022. aastal toimunud metsa- ja maastikupõlengud olid Euroopa ajaloos ühed kõige keerulisemad ning et kogu Euroopas on selgelt puudu õhuvahendeid, et tulla toime üha suurema arvu samaaegsete tulekahjudega. Hädaolukordadele reageerimise koordineerimiskeskuse puudujääkide analüüs näitab, et liikmesriikide poolt avatud abitaotlustega perioodidel on päevas keskmiselt puudu neli õhusõidukit, kusjuures aktiivse metsa- või maastikupõlenguperioodi mõne päeva jooksul on haripunktis puudu kümme õhusõidukit. Eksperdid tunnistasid selget vajadust suurendada vahendeid nii riiklikul kui ka liidu tasandil.

• Mõju hindamine

Kuna ettepanek on tehniline ja kiireloomuline, siis mõju ei hinnatud. Käesolevas ettepanekus on aga siiski arvesse võetud 2022. aastal toimunud metsa- ja maastikupõlengutest saadud õppetunde, mis tehti kindlaks tihedas koostöös asjaomaste riikliku ja liidu tasandi sidusrühmadega (sidusrühmad nõustusid sätte pikaajalise kohaldamisega). See on aidanud hinnata mõju, mida eeldatavasti avaldavad kavandatud poliitikameetmed, mis laiendavad praegust lähenemisviisi.

---

8 Komisjoni eksperdirühmade ja teiste sarnaste üksuste register (europa.eu).

- **Õigusnormide toimivus ja lihtsustamine**

Ei ole asjakohane.

- **Põhiõigused**

Ei ole asjakohane.

4. MÕJU EELARVELE

Alates 2023. aastast on eesmärk suurendada rescEU üleminekuetapi lennukiparki kokku 22 lennuki ja 4 helikopterini. Lennukipargi säilitamine sellisel tasemel kuni praeguse mitmeaastase finantsraamistiku lõpuni (st 31. detsembrini 2027) on hädavajalik. Võttes arvesse metsatulekahjude tõrjumise lennukiparki tehtud üldisi investeeringuid, saab hinnangulise mõju eelarvele katta liidu elanikkonnakaitse mehhanismi olemasolevast rahastamispaketist.

5. MUU TEAVE

- **Rakenduskavad ning järelevalve, hindamise ja aruandluse kord**

Otsuse artiklis 34 sätestatakse, et rahalist abi saavate meetmete suhtes teostatakse korrapärast järelevalvet, et jälgida nende rakendamist. Komisjon peab hindama otsuse kohaldamist ning esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule vahe- ja järelhindamise aruanded ning teatise otsuse tulemuslikkuse, kulutõhususe ja jätkuva rakendamise kohta. Selliste hindamiste aluseks tuleks võtta otsuse artiklis 3 esitatud näitajad. Praegu on käimas hindamine, mis peaks vastavalt otsuse artikli 34 lõikele 3 valmima 2023. aasta detsembriks.

- **Selgitavad dokumendid (direktiivide puhul)**

Ei ole asjakohane.

- **Ettepaneku sätete üksikasjalik selgitus**

Käesoleva seadusandliku algatusega tehakse ettepanek pikendada otsuse artiklis 35 osutatud ajavahemiku lõppkuupäeva kuni 31. detsembrini 2027.

2023/0095 (COD)

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU OTSUS,

millega muudetakse otsust nr 1313/2013/EL liidu elanikkonnakaitse mehhanismi kohta

(EMPs kohaldatav tekst)

EUROOPA PARLAMENT JA EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 196,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut,

olles edastanud seadusandliku akti eelnõu liikmesriikide parlamentidele,

võttes arvesse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamust,[9]

võttes arvesse Regioonide Komitee arvamust,[10]

toimides seadusandliku tavamenetluse kohaselt

ning arvestades järgmist:

(1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsuses nr 1313/2013/EL[11] on määratletud rescEU õiguslik raamistik. rescEU eesmärk on pakkuda abi äärmuslikes olukordades, kus üldine olemasolev suutlikkus riigi tasandil ja liikmesriikide poolt Euroopa elanikkonnakaitse ühisressursi jaoks eraldatud vahendid ei suuda tagada tõhusat reageerimist.

(2) Õhutemperatuuri tõusu ja pikkade põuaperioodide tõttu suureneb Euroopa Liidus metsa- ja maastikupõlengute oht ning need muutuvad üha sagedasemaks ja intensiivsemaks. Spetsialiseeritud reageerimisvahendite, sealhulgas metsatulekahjude kustutamiseks kasutatavate amfiibsete õhusõidukite piiratud kättesaadavus, on endiselt suur probleem ja liidu peamine murekoht samaaegsete metsa- ja maastikupõlengute vastu võitlemisel.

(3) Otsuse nr 1313/2013/EL artiklis 35 sätestatud ajavahemiku jooksul võimaldatud vajaliku paindlikkuse tõttu on äärmiselt oluline pikendada nimetatud artiklis sätestatud lõppkuupäeva 1. jaanuar 2025 kuni 31. detsembrini 2027, et liit saaks oma elanikkonnakaitse mehhanismi raames tagada täiendava rescEU lennuvõimekuse, kuni järk-järgult luuakse Euroopa alaline metsatulekahjude tõrjumise lennukipark.

(4) Seega tuleks otsust nr 1313/2013/EL vastavalt muuta,

---

9 ELT C , , lk .

10 ELT C , , lk .

11 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta otsus nr 1313/2013/EL liidu elanikkonnakaitse mehhanismi kohta (ELT L 347, 20.12.2013, lk 924).

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

Muutmine

Otsust nr 1313/2013/EL muudetakse järgmiselt:

1) Artikli 35 esimeses lõigus asendatakse sõnad „1. jaanuarini 2025“ sõnadega „31. detsembrini 2027“.

Artikkel 2

Jõustumine

Käesolev otsus jõustub kahekümnendal päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*.

Artikkel 3

Adressaadid

Käesolev otsus on adresseeritud liikmesriikidele.

Brüssel,

Euroopa Parlamendi nimel	*Nõukogu nimel*
president	*eesistuja*