

U 28/2020 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen EU/1313/2013 muuttamisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 2 päivänä kesäkuuta 2020 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi unionin pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen EU/1313/2013 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 2 päivänä heinäkuuta 2020

Sisäministeri Maria Ohisalo

Neuvotteleva virkamies Wivi-Ann Wagello-Sjölund

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO
22.6.2020

EU/2020/0977

**EHDOTUS UNIONIN PELASTUSPALVELUMEKANISMISTA ANNETUN EUROOPAN
PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖKSEN (EU/1313/2013) MUUTTAMISEKSI**

1 Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

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

Unionin pelastuspalvelumekanismi on perustettu vuoden 2014 alussa voimaan tulleella päätöksellä (EU/1313/2013) parantamaan ja tehostamaan Euroopan maiden yhteistyötä ja helpottamaan koordinoitua pelastuspalvelun alalla luonnon ja ihmisen aiheuttamien katastrofien ennaltaehkäisyssä, varautumisessa ja avustustoiminnassa. Pelastuspalvelumekanismiin toiminta perustuu eurooppalaiseen hätäavun koordinoitukeskukseen (ERCC) sekä eurooppalaisiin hätäapuvaikeuksiin, jotka sisältävät muun muassa pelastusmuodostelmia ja asiantuntijoita. Pelastusavunannon järjestelmä perustuu mekanismiin osallistuvien maiden kansallisiin valmiuksiin, joiden lopullinen käyttöönotto on jäsenmaiden toimivallassa.

Komissio antoi vuonna 2017 ehdotuksen pelastuspalvelumekanismipäätöksen muuttamiseksi. Muutettu päätös tuli kolmikantaneuvottelujen jälkeen voimaan 21.3.2019. Voimassa oleva päätös sisältää kaksitasoisen avustusvalmiuksien poolin: jäsenvaltioiden vapaaehtoisesti unionin käyttöön antamien avustusvalmiuksien pooli (European Civil Protection Pool) sekä uutena elementtinä EU-tason "rescEU" -valmiudet, joita jäsenvaltiot hankkivat ja isännöivät. Komission osarahoitus on vähintään 80 % ja enintään 90 % arvioituista kustannuksista. Valmiudet, joilla vastataan matalan todennäköisyyden, mutta suuren vaikutuksen riskeihin korvataan täysimääräisesti unionin budjetista. Komission alkuperäisessä ehdotuksessa valmiuksia esitettiin kokonaan komission hallinnoitaviksi ja rahoitettaviksi täysimääräisesti unionin budjetista.

Komissio antoi lisäksi 7.3.2019 ehdotuksen unionin pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen muuttamisesta koskien seuraavaa EU:n monivuotista rahoituskehyskautta (2021-2027). Neuvoston osittainen yleisnäkemyksensä hyväksyttiin 19.11.2019, mutta neuvottelut parlamentin kanssa eivät ehtineet edetä. Komission uudessa 2.6. annetussa ehdotuksessa todetaan, että siinä on huomioitava edistys, jota Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat saaneet aikaan käsitellessään komission ehdotusta COM(2019) 125 final ja neuvotellessaan siitä.

Komission uuden ehdotuksen taustalla on erityisesti COVID-19-pandemian myötä esiin noussut tarve tehostaa Euroopan unionin valmiutta vastata vakaviin, laaja-alaisiin suuronnettomuus- ja kriisitilanteisiin. Pelastuspalvelumekanismi perustuu jäsenvaltioiden resursseille ja komission mukaan eurooppalainen solidaarisuus ei nykyisellään toteudu riittävästi tilanteessa, jossa jäsenvaltioita kohtaa kriisitilanne samanaikaisesti. Erityisesti koronaviruksen alkuvaiheessa jäsenvaltiot eivät kyenneet vastaamaan Italian ja Espanjan esittämiin avunpyyntöihin. Komissio katsoo, että pelastuspalvelumekanismilta vaaditaan enemmän joustavuutta ja riippumattomuutta toimia unionin tasolla, silloin kuin jäsenvaltiot ovat kykenemättömiä toimimaan ylivoimaisessa tilanteessa.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komissio ehdottaa nykyistä pelastuspalvelumekanismeja koskevan lainsäädännön kohdennettua uudistamista siten, että valmiutta vahvistetaan muodostamalla katastrofiriskien hallintaa koskevia EU-tason perusvaatimuksia ja suunnitteluperusteita, komissio voi suoraan hankkia ja hallinnoida rescEU-valmiuksia sekä tarjota kuljetus- ja logistiikkajärjestelyjä avun toimittamiseen, hätäavun koordinoitakeskus ERCC:n roolia vahvistetaan ja budjetin täytäntöönpanoa yksinkertaistetaan.

Päätösehdotuksessa ennaltaehkäisy- ja varautumistoimia esitetään vahvistettavaksi EU-tasolla määritettävillä katastrofivalmiutta ja -palautuvuutta koskevilla tavoitteilla (Union disaster resilience goals) (6 artikla). Tavoitteet perustuvat tulevaisuuteen suuntautuviin skenaarioihin, joissa huomioidaan mm. ilmastonmuutoksen vaikutukset ja haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset. Komissiolle annettaisiin toimivalta antaa tarvittaessa delegoituja säädöksiä tavoitteiden määrittämiseksi.

EU:n hätäavun koordinoitakeskuksen ERCC:n roolia ja operatiivista koordinointi- ja seuranta-tehtävää esitetään tehostettavaksi (7 artikla) vahvistamalla yhteyksiä muihin keskeisiin kriisinhallintaan osallistuviin EU:n tason elimiin ja jäsenvaltioiden kriisijärjestelmien ja pelastuspalveluviranomaisten kanssa sekä lujittamalla koordinoitakeskuksen seuranta- ja ennakkovalvointitoimintoja.

Päätösehdotuksessa esitetään, että vastaisuudessa jäsenvaltioiden lisäksi myös komissio voisi hankkia rescEU-valmiuksia (12 artikla). Komission hallinnoimat rescEU-kapasiteetit sijoitettaisiin strategisesti EU:n sisällä tai kolmansiin maihin EU:n ulkopuolella kansainvälisten järjestöjen kautta. Komissiolla olisi myös mahdollisuus ylläpitää logistista valmiutta tarjota monikäyttöisiä lentopalveluita avun kuljettamiseen ja toimittamiseen perille. Ehdotuksen mukaisesti näyttäisi siltä, että rescEU-valmiudet rahoitettaisiin täysimääräisesti EU:n budjetista. Asiaan pyydetään neuvotteluissa komissiolta lisäselvitystä.

Artiklaan 33 tehty lisäys, jossa komissiolle annetaan oikeus antaa välittömästi sovellettavia täytäntöönpanosäädöksiä asianmukaisesti perustelluissa erittäin kiireellisissä tapauksissa.

Ehdotuksessa esitetään liitteen I kumoamista. Liitteessä määritetään rahoituspuutteiden suhteelliset rahoitusosuudet unionin mekanismin eri osien (ennaltaehkäisy, varautuminen ja avustustoimet) rahoitukselle. Komission mukaan prosenttiosuudet eivät tarjoa riittävää joustavuutta ja aiheuttavat hätätilanteessa tarpeetonta hallinnollista rasitetta.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

3.1 Oikeusperusta

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

Pelastuspalvelu on yksi SEUT 6 artiklassa mainituista aloista, joilla jäsenvaltiot säilyttävät toimivaltansa sen olennaisilta osin ja joissa unionilla on vain rajallinen ja täydentävä toimivalta. Artikla 6:n mukaisesti unionin toimivalta rajoittuu toimiin, jotka tukevat, yhteen sovittavat ja täydentävät jäsenvaltioiden toimia. Unionin pelastuspalvelumekanismeilla on selkeästi toissijainen asema suhteessa jäsenvaltioiden toimivaltaan.

Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyksessä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määränemmistöllä.

3.2 Toissijaisuusperiaate

Komission mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen. Jäsenmailla säilyy päävastuu katastrofeihin liittyvistä ennaltaehkäisy- ja varautumistoimenpiteistä. Esityksen tavoitteita ei kuitenkaan komission mukaan voi saavuttaa yksinomaan jäsenmaiden toimilla. Unionit toimet käsittävät rajat ylittävien ja moneen maahan liittyvien tilanteiden hallinnan, joka edellyttää kokonaiskoordinaatiota ja yhtenäisiä toimia jäsenvaltioiden rajat ylittävällä tasolla. EU:n lisäarvo liittyy hyötyihin, joita saavutetaan covid-19-epidemian kaltaisissa vakavissa hätätilanteissa ihmishenkien säästämiseksi sekä taloudellisten, aineellisten, sosiaalisten ja ympäristövahinkojen vaikutusten osalta.

3.3 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteen osalta, komissio toteaa, että ehdotus rajoittuu siihen, mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi. Unionin vaikutus on vähäinen, eikä ylitä sitä, mikä on ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä.

Valtioneuvosto pitää toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumisen kannalta tärkeänä, että ensisijainen vastuu pelastusvalmiuksien ja varautumisen kehittämisestä on jäsenvaltioilla itsellään ja komission toimet ovat näitä tukevia ja täydentäviä.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset EU:n talousarvioon

Ehdotus unionin pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen muuttamisesta liittyy komission esitykseen EU:n uudeksi monivuotiseksi rahoituskehykseksi 2021–2027. Lopullinen rahoitus ja Suomen maksuosuus EU:n talousarviosta ovat riippuvaisia rahoituskehystä koskevasta kokonaisratkaisusta.

Komissio ehdottaa unionin pelastuspalvelumekanismiin yhteensä 3 106 000 000 euroa (vuoden 2018 hintoina) ohjelmakaudelle 2021–2027. Tästä 1 106 000 000 euroa katettaisiin unionin vuosien 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehyksestä ja 2 000 000 000 euroa ns. elpymisvälineen kautta (eng. Next Generation EU; European Union Recovery Instrument). Pelastuspalvelumekanismiin rahoitus sisältyisi kokonaisuudessaan rahoituskehysten otsakkeeseen 5 ”Resilienssi, turvallisuus ja puolustus”.

Mikäli komission ehdotus etenisi esitetyn mukaisesti, pelastuspalvelumekanismiin ja rescEU-valmiuksien kehittämiseen Suomeen mahdollisesti takaisin tulevan rahoituksen määrä riippuu osaltaan kansallisista päätöksistä sekä Suomen omasta aktiivisuudesta hakea mekanismin puitteissa rahoitusta eri toimiin. RescEU-rahoituksen hyödyntämisellä kansallisen valmiuden, esimerkiksi varastoinnin ja kapasiteettien kehittämisessä on mahdollista tukea ja täydentää kansallista varautumista. EU:n tuoma lisäarvo on erityisesti perusteltua sellaisten riskien osalta, joiden todennäköisyys on pieni mutta vaikutukset huomattavia (High Impact Low Probability), ja jotka vaikuttavat useisiin jäsenmaihiin samanaikaisesti. EU-tason yhteistyöllä voitaisiin saavuttaa kustannustehokkuutta ja täydentää kansallista varautumista.

4.2 Vaikutukset kansalliseen talousarvioon ja lainsäädäntöön

Päätösehdotuksella ei arvioida olevan vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Ehdotuksella ei tässä vaiheessa arvioida olevan ainakaan merkittävää vaikutusta Suomen kansalliseen pelastustoiminnan tai sen valmiuden ja rakenteiden rahoitukseen. Nykyisin Suomi voi osallistua avustusoperaatioihin ja ilmoittaa kansallisia valmiuksiaan pelastuspalvelumekanismiin pooliin, jos tästä on tehty erillinen päätös sisäministeriössä pelastuslain 38 §:n mukaisesti ja siihen on talousarviossa myönnetty valtion talousarviossa kansallista osarahoitusta. Tämä asia joudutaan jatkossa arvioimaan ja tekemään päätökset uudelleen sekä lainsäädännön että talousarvion näkökulmista. Pelastuslakia säädettäessä ei ole huomioitu tällaista tilannetta.

Ehdotuksen mukaan näyttäisi siltä, että tulevat rescEU-valmiudet rahoitettaisiin täysimääräisesti EU:n budjetista. Ehdotuksen käsittelyn aikana asiasta pyydetään komissiolta lisäselvitystä.

Suomen saanto kuluvan Suomen rahoituskauden (2014-2020) pelastuspalvelumekanismista arvioidaan olevan noin 2 %. Tulevan rahoituskehyskauden saantoon vaikuttaa paitsi rahoituskehysten, myös pelastuspalvelumekanismien neuvottelutulos. Jäsenvaltiokohtaiseen saantoon vaikuttavat mm. komissiolle ja jäsenvaltioille säädettävät velvoitteet, tulevat kriisit ja Suomen vastaanottama tai lähettämä kansainvälinen apu.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallanjaosta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Maakunnalla on lain 18 §:n mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat yleistä järjestystä ja turvallisuutta 27 §:n 27, 34 ja 35 kohdassa säädettyin poikkeuksin sekä palo- ja pelastustointia.

Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetyn toimivallanjaon perusteella valtakunnan toimivallassa on pyytää kansainvälistä apua Ahvenanmaan alueelle. Maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa on maakunnan viranomaisten vastuulla arvioida, tarvitaanko ulkopuolista apua sekä lähettää mahdollinen pyyntö valtakunnan toimivaltaiselle ministeriölle. Valtakunnan viranomaisen on huolehdittava yhteydenpidosta ulkomaille samaan tapaan kuin muun Suomen osalta.

Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallintolain 59 b § mukaisesti oikeus toimeenpanna EU-politiikkaa Ahvenanmaan maakunnassa niillä toimialoilla, joiden osalta maakunnalla on lainsäädäntötoimivalta. Ne toimenpiteet, jotka kuuluvat EU:n koheesiopolitiikan, maaseudun kehittämisen tai meri- ja kalatalouspolitiikan alaan, sisältyvät maakunnan toimivaltaan. Maakunta vastaa Suomen kumppanuussopimus – Finlands partnerskapsöverenskommelse 2014 - 2020 -ennakkoehdollisuuksien toteuttamisesta omissa ohjelmissaan.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Ehdotuksesta laadittu E-kirje on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa 17.6.2020.

Luonnos valtioneuvoston U-kirjelmäksi on ollut lausuntokierroksella EU-jaosto 7:ssä 17.6-22.6.2020.

Ehdotuksen käsittely neuvoston pelastuspalvelutyöryhmässä alkoi 5.6.2020. Eduskunnalle on 17.6.2020 annettu ehdotusta koskeva e-kirjelmä (SM2020-00147) eduskunnan tiedonsaannin varmistamiseksi neuvottelutilanteessa, jossa komissio tavoittelee ehdotuksen hyväksyntää neuvostossa ja Euroopan parlamentissa.

Ehdotus esiteltiin Euroopan parlamentissa 27.5.2020. Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunta (ENVI) on keskustellut ehdotuksesta 4.6.2020.

7 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto toistaa E-kirjelmässä SM2020-00147 esittämän kannanoton ja toteaa seuraavaa.

Valtioneuvoston kannat EU:n elpymissuunnitelmaan, sisältäen komission muutetun rahoituskehys ehdotuksen ja uutta elpymisvälinettä koskevan ehdotuksen, on tuotu esiin E 64/2020 vp -kirjeessä.

Suomi tukee komission ehdotuksen tavoitetta parantaa ja tehostaa Euroopan unionin valmiutta vastata vakaviin, laaja-alaisiin suuronnettomuus- ja kriisitilanteisiin. Sektorienvälisyyteen ja yhteiskunnan kriisinkestävyys vahvistamiseen pohjautuvan lähestymistavan vahvistaminen eurooppalaisella tasolla edistää myös Suomen kansallista valmiutta.

Suomi suhtautuu avoimesti ja myönteisesti annettuun ehdotukseen, mutta ehdotusta tulisi muokata seuraavaan suuntaan;

Suomi korostaa, että ensisijainen vastuu pelastusvalmiuksien ja varautumisen kehittämisestä on jäsenvaltioilla itsellään ja komission toimet ovat näitä tukevia ja täydentäviä.

Mikäli komissiolle osoitetaan ehdotuksen mukaisesti aiempaa laajempi rooli valmiuksien hankinnassa, varastoinnissa tai kuljetusjärjestelyissä, tulee komission toimivallan laajuus olla selkeästi rajattu erittäin laajoihin, maiden rajat ylittäviin kriisitilanteisiin, kuten nykyisen koronapandemian kaltaiset tilanteet, ilmastonmuutoksen vuoksi todennäköisemmät ja vaikutuksiltaan laajemmat luonnononnettomuudet ja muut sään ääri-ilmiöistä aiheutuvat kriisit sekä teollisuusonnettomuudet.

Suomen kannalta on keskeistä säilyttää unionin pelastuspalvelumekanismin toiminnan pohjana alkuperäinen ajatus jäsenvaltioiden välisestä solidaarisuudesta edellä mainitun kaltaisissa laajoissa kriisitilanteissa, joissa jäsenvaltion omat resurssit eivät ole riittäviä. Komission toimilla tulee olla selkeä lisäarvo.

On tärkeää, että komission toimivaltuuksia ei uloteta koskemaan jäsenvaltioiden kansalliseen varautumiseen kuuluvia tehtäviä. RescEU-valmiuksien tulee toimia turvaverkkona ylivoimaisissa tilanteissa, joissa olemassa olevat kansalliset kapasiteetit ja Euroopan pelastuspalveluserviiniin sidotut valmiudet eivät ole riittäviä varmistamaan tehokasta avunantoa erilaisissa jäsenmaita kohtaavissa onnettomuustilanteissa.

Suomi katsoo, että valmiuksien kehittämisessä tulisi kiinnittää erityistä huomioita siihen, että valmiudet ovat myös pitkällä tähtäimellä mahdollisimman joustavia ja niillä kyetään vastaamaan laaja-alaisesti monenlaisiin kriiseihin ja onnettomuuksiin, eikä keskityä ainoastaan nykyiseen pandemiatilanteeseen.

Suomi suhtautuu myönteisesti ennaltaehkäisy- ja varautumissuunnittelun vahvistamiseen Unionin tasolla. Tästä näkökulmasta ehdotuksessa esitettyjen kriisinsietokykyä koskevien yhteisten tavoitteiden muodostaminen ja mm. ilmastonmuutoksen vaikutukset huomioiva skenaariopohjainen työ voi olla kannatettavaa. Komissiolta vaaditaan kuitenkin lisäselvitystä tavoitteiden määrittämisestä ja niiden hyödyntämisestä käytännössä.

Suomen kannalta rescEU-valmiuksien strateginen maantieteellinen sijoittelu ja alueellisten keskusten perustaminen on kannatettavaa. Alueellisen valmiuden parantaminen ja tiiviimpi yhteistyö erityisesti Pohjoismaiden ja Baltian alueella olisi myös Suomen kansallisen varautumisen ja huoltovarmuuden kannalta myönteistä.

Suomi katsoo, että yhteneväisillä tavoitteilla ja toimien yhteensovittamisella päällekkäisyyksien välttämiseksi voidaan saavuttaa merkittäviä synergiaetuja yhdessä EU4Health -ohjelman kanssa.

Komission ehdotuksen rahoituksen mitoitukseen ja rahoituksen luonteeseen otetaan erikseen kantaa osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.