



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 8.4.2014
COM(2014) 216 final

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

**Hyogon toimintaohjelman jatkaminen vuoden 2015 jälkeen: riskien hallinta
selviytymiskyvyn saavuttamiseksi**

{SWD(2014) 133 final}

{SWD(2014) 134 final}

1 – HYOGON TOIMINTAOHJELMAN JATKAMINEN VUODEN 2015 JÄLKEEN

Hyogon toimintaohjelma ”Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters” on 10 vuoden suunnitelma, jonka 168 YK:n jäsenvaltiota on hyväksynyt. Kyseiset valtiot sitoutuivat vapaaehtoisesti edistämään viittä toimintaprioriteettia, joiden tarkoituksena on tehdä maailma turvallisemmaksi luonnonmullistuksien varalta ja lisätä selviytymis- ja palautumiskykyä katastrofitilanteissa. Toimintaohjelma hyväksyttiin vuonna 2005, ja sen voimassaolon on määrä päättyä vuonna 2015. Parhaillaan on meneillä laaja konsultointiprosessi ¹, joka koskee vuoden 2015 jälkeisen ohjelman muotoilua katastrofiriskien vähentämiseksi. Toimintaohjelma on tarkoitus hyväksyä katastrofiriskien vähentämistä käsittelevässä 3. maailmankonferenssissa Japanin Sendaisa 14.–18. maaliskuuta 2015.

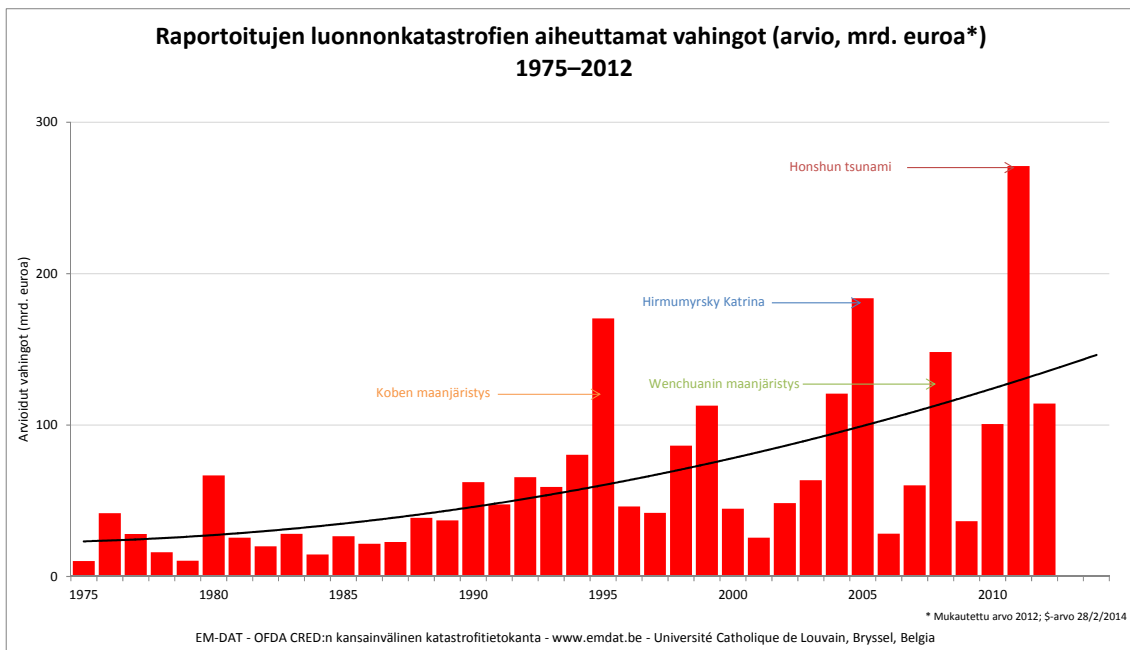
Katastrofeilla ja ilmatoriskeilla on huomattava vaikutus talouteen sekä kansalaisten turvallisuuteen ja hyvinvointiin. Viime vuosina katastrofiriskit ovat lisääntyneet huomattavasti. Syitä tähän ovat ilmastonmuutos, nopea ja suunnittelematon kaupungistuminen, väestönkasvu, riskialttiilla seuduilla tapahtuva rakentaminen ja maankäytön tehostaminen, biologisen monimuotoisuuden köyhtyminen ja ekosysteemien tilan heikkeneminen.

Vuosina 2002–2012 luonnonkatastrofit ovat aiheuttaneet keskimäärin yli 100 000 ihmisen kuoleman vuosittain. Viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana välittömät maailmanlaajuiset menetykset ovat kasvaneet jatkuvasti niin, että taloudelliset tappiot ovat keskimäärin yli 100 miljardia euroa vuodessa. ² Vaikutukset vaihtelevat eri alueilla maantieteellisestä riskialttiudesta sekä sosioekonomisen kehityksen tasosta riippuen. Vaikka kuolonuhrien määrä on yleensä suurempi kehitysmaissa ja taloudelliset menetykset suuremmat kehittyneissä talouksissa, kaikki maat ovat katastrofialttiita. Euroopan unionikaan ei vältty katastrofeilta, sillä 10 viime vuoden aikana luonnononnettomuudet ovat johtaneet 80 000 ihmisen kuolemaan ja aiheuttaneet 95 miljardin euron taloudelliset tappiot. ³

¹ Yhdistyneiden kansakuntien katastrofiriskien vähentämisen tukitoimistoa (UNISDR) on pyydetty (YK:n yleiskokouksen 22. joulukuuta 2011 antama päätöslauselma 66/199) edistämään katastrofiriskien vähentämistä koskevan vuoden 2015 jälkeisen ohjelman kehittämistä.

² Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED).

³ Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) – tiedot koskevat EU-28:aa vuosilta 2002–2012.



Näihin huolestuttaviin suuntauksiin puuttumiseksi riskien ehkäisyä ja hallintaa koskevat politiikat ovat olennaisen tärkeitä kestäväen kehityksen ja talouskasvun varmistamiseksi sekä unionissa⁴ että maailmanlaajuisesti. Ennaltaehkäisy ja riskinhallinta on taloudellisesti järkevää menetysten välttämiseksi, sillä jokaisen tähän käytetyn euron tuotto on 4–7-kertainen⁵. Katastrofien riskinhallintaan sijoittaminen tuo myös muuta taloudellista hyötyä, ja se voi toimia keinona edistää työllisyyttä ja varmistaa julkisen ja yksityisen talouden rakenteellinen kestävyys.

Tätä taustaa vasten katastrofiriskien vähentämiseen tähtäävä uusi kansainvälinen toimintaohjelma tarjoaa ainutlaatuisen tilaisuuden hyödyntää Hyogon toimintaohjelman saavutuksia, jotta voidaan vastata paremmin tulevaisuuden haasteisiin.

Rio+20-huippukokouksen⁶ ja YK:n ilmastopöimöksen (UNFCCC)⁷ tapaisten aloitteiden tulokset ja laaja kansainvälinen tuki selviytymiskyvyn kehittämishöjelmalle osoittavat, että riskin vähentämisen ja katastrofinhallinnan olisi oltava ensisijaisia tavoitteita kehitysmaissa, kehittyvissä talouksissa ja kehittyneissä maissa.

Hyogon toimintaohjelman tarkistaminen antaa myös EU:lle mahdollisuuden tarkastella kehitettyä toimintapolitiikkaa ja edistymistä, joka on saavutettu selviytymis- ja palautumiskyvyn ja katastrofiriskien hallinnan parantamisessa EU:n politiikan sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun muodossa annetun tuen avulla.

⁴ Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti, KOM(2010) 2020.

⁵ "Natural disasters, counting the cost" (Maailmanpankki, 2004).

⁶ Yhdistyneiden kansakuntien kestäväen kehityksen konferenssi vuonna 2012.

⁷ Ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden kansakuntien pöimö (United Nations Framework Convention on Climate Change).

Tässä tiedonannossa esitetään komission alustavat näkemykset vuoden 2015 jälkeisen Hyogon toimintaohjelman muotoilusta käyttäen perustana EU:n eri politiikkojen tuloksia, mukaan lukien pelastuspalvelu, ympäristönsuojelu, sisäinen turvallisuus, ilmastonmuutokseen sopeutuminen, terveydenhuolto, tutkimus ja innovointi. Lisäksi esitetään komission näkemykset selviytymiskyvyn kehittämisohjelmasta, jota edistetään EU:n ulkoisilla toimilla. Tiedonannossa tarkastellaan edistymistä ja käsitellään täytäntöönpanon puutteita ja tulevaisuudessa kasvaviin riskeihin liittyviä uusia haasteita.

2 – EDISTYMINEN JA HAASTEET

Hyogon toimintaohjelma hyväksyttiin vuonna 2005. Se on sen jälkeen ollut keskeisessä asemassa tuettaessa maailmanlaajuisia, alueellisia ja kansallisia toimia katastrofiriskien vähentämiseksi. Myönteisestä kehityksestä huolimatta täytäntöönpanossa on edelleen huomattavia puutteita ja lisäksi on ilmaantunut uusia haasteita.

Tuki katastrofiriskien hallintaan on lisääntynyt, ja sen johdosta keskeiset sidosryhmät, myös tärkeimmät kehitysavun antajat, ovat kiinnittäneet enemmän huomiota katastrofien riskinhallintaan ja lisänneet tähän liittyviä investointeja. Hyogon toimintaohjelmaan sisältyvien viiden toimintaprioriteetin⁸ toteuttamisen edistymistä koskevan itseseurannan mukaan eniten on edistytty prioriteettien 1 (varmistetaan, että katastrofiriskin vähentäminen on kansallinen ja paikallinen prioriteetti, jolla on luja institutionaalinen toteutus pohja) ja 5 (parannetaan kaikkien tasojen valmiutta tehokkaaseen toimintaan katastrofitilanteissa) osalta. Sen sijaan taustalla olevien riskitekijöiden vähentämiseen tähtäävän prioriteetin 4 kohdalla edistyminen on jatkuvasti hitaampaa.⁹

Useimmilla mailla on edelleen vaikeuksia yhdistää riskien vähentäminen julkiseen investointisuunnitteluun, kaupunkikehitykseen, maankäytön suunnitteluun ja hallinnointiin sekä sosiaaliseen suojeluun. On edelleen tarpeen saattaa politiikat ja instituutioiden vahvistaminen todelliseksi toimiksi yhteiskunnan selviytymiskyvyn parantamiseksi. Nykyiset investoinnit ja poliittiset toimet eivät riitä vastaamaan tehokkaasti olemassa oleviin riskeihin, puhumattakaan siitä, että niiden avulla pysyttäisiin uusien haasteiden tasolla. Tällaisia haasteita ovat muun muassa seuraavat:

- Ilmastonmuutoksen vaikutukset ja ympäristön pilaantuminen johtavat voimakkaampiin ja useammin toistuviin ääri-ilmiöihin, mukaan lukien tulvat, kuivuuskaudet ja pyörremyrskyt.
- Ilmastonmuutos myös moninkertaistaa riskin epävakauksista, konflikteista ja valtioiden hauraudesta, mikä johtaa muuttoliikkeeseen ja väestön siirtymiseen asuinsijoiltaan, heikkoon hallintoon ja geopoliittiseen epävakauteen.
- Konfliktit ja heikkoudet vaikuttavat myös katastrofialttiuteen.

⁸ Toimintaprioriteetit: 1) varmistetaan, että katastrofiriskin vähentäminen on kansallinen ja paikallinen prioriteetti, jolla on luja institutionaalinen toteutus pohja, 2) tunnistetaan riskit, arvioidaan ja seurataan niitä sekä tehostetaan varhaisvaroitusjärjestelmiä, 3) hyödynnetään tietoa, innovaatioita ja koulutusta turvallisuuden ja selviytymisen kulttuurin luomiseksi kaikilla tasoilla, 4) vähennetään taustalla olevia riskitekijöitä, 5) parannetaan kaikkien tasojen valmiutta tehokkaaseen toimintaan katastrofitilanteissa.

⁹ Implementation of the Hyogo Framework for Action, Summary reports 2007-2013, UNISDR, 2013.

- Väestönkasvu, ensisijaisesti köyhemmissä maissa ja kotitalouksissa, samoin kuin nopea kaupungistuminen aiheuttavat luonnonvaroihin ja taloudellisiin toimintoihin kohdistuvaa painetta katastrofeille alttiilla alueilla.
- Nopea kaupungistuminen, joka johtaa väestön ja investointien keskittymiseen katastrofi- ja riskialttiille alueille, lisää haavoittuvuutta merkittävästi (arvioidaan, että vuoteen 2050 mennessä 60–70 prosenttia maailman väestöstä asuu kaupunkialueilla)¹⁰.
- Energian ja elintarvikkeiden kysyntä kasvaa ja aiheuttaa erilaisiin luonnonvaroihin, kuten maahan ja veteen, kohdistuvaa painetta. Vedenpuutteesta ennustetaan tulevan suuri ongelma niin, että vuoteen 2030 mennessä lähes puolet maailman väestöstä elää huomattavasta vesistressistä kärsivillä alueilla¹¹.
- Ilmaantuu uusia riskejä, joilla on mahdollisesti erittäin haitalliset seuraukset (avaruussäähän liittyvät tapahtumat, monta riskiä sisältävät tapahtumat, kuten Fukushima kolmoiskatastrofi vuonna 2011, digitaali- ja korkean teknologian aikaan liittyvät riskit, kuten kyberriskit).
- Korkeariskisiä tapahtumia (pienet, erittäin usein toistuvat paikalliset tapahtumat, kuten hyökyluovat, tulipalot ja maanvyöryt) usein aliarvioidaan eikä niistä raportoida tarpeeksi, mutta ne vaikuttavat kuitenkin haitallisesti paikalliseen kehitykseen ja kansalliseen kilpailukykyyn.
- Taloudet ovat globaaleja, ja ne rakentuvat entistä useammin monimutkaisten globaalien toimitusketjujen ympärille. Kuten Thaimaassa vuonna 2011 sattuneet tulvat osoittivat, katastrofin shokkivaikutus talouteen voi levitä toisella puolella maailmaa sijaitseviin talouksiin ja yrityksiin.
- Talouden ja rahoituksen laskusuuntaus aiheuttaa painetta kansallisiin talousarvioihin varmistettaessa rahoitusta katastrofiriskien hallintaan.

3 – EU:N KATASTROFIRISKIEN HALLINTAPOLITIikka JA SELVIITYMISKYVYN KEHITTÄMISOHJELMA: OLENNAINEN PANOS HYOGON TOIMINTAOHJELMAN TOTEUTTAMISEKSI

EU:n kriiseistä selviytymiskyvyn samoin kuin riskien, erityisesti rajat ylittävien riskien, ennustamiseen, niihin valmistautumiseen ja niiden johdosta toteutettaviin toimiin liittyvien valmiuksien parantaminen on yksi Eurooppa 2020 -strategian¹² tavoitteista: kilpailukyky ja selviytymiskyky riippuvat tehokkaasta katastrofiriskien hallinnasta, jonka avulla voidaan välttää menetykset ja vahvistaa kykyä selviytyä kasvavista maailmanlaajuisista häiriötilanteista ja uhkista. Sijoittaminen katastrofiriskien ehkäisyyn ja hallintaan edistää merkittävästi innovointia, kasvua ja työpaikkojen luomista ja avaa uusia markkinoita ja liiketoimintamahdollisuuksia.

¹⁰ Global Health Observatory, Maailman terveysjärjestö.

¹¹ Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisten ja sosiaalisten asiain osasto (UNDESA).

¹² KOM(2010) 2020, 3.3.2010.

Sekä unionin politiikkojen että rahoitustuen avulla on päästy merkittäviin saavutuksiin. Nämä ovat huomattavia EU:n aikaansaamia tuloksia tavoiteltaessa yhdenmukaista katastrofiriskien hallintapolitiikkaa. Niitä voidaan jakaa ja ne voivat muodostaa perustan tämän alan uudelle kansainväliselle toimintaohjelmalle.

3.1. Katastrofiriskien hallintaan liittyvät poliittiset saavutukset EU:ssa

EU:n tarkistetun pelastuspalvelulainsäädännön¹³ uudet säännökset muodostavat puitteet eri alojen välisen katastrofiriskien hallintapolitiikan toteuttamiselle ja edistävät kokonaisvaltaista lähestymistapaa kaikkien luonnon ja ihmisten aiheuttamien riskien osalta kaikissa katastrofinhallinnan vaiheissa (ennaltaehkäisy, varautuminen, avustustoimet).

EU:n katastrofiriskien hallintapuitteiden toteuttamista tukevat keskeiset toimet perustuvat uuteen lainsäädäntöön sekä aikaisempiin tiedonantoihin ja neuvoston päätelmiin. Näitä toimia ovat seuraavat:

- **Riskien arviointi ja analyysi:** komissio on saatavilla olevien kansallisten riskinarviointien perusteella laatinut alustavan eri alojen katsauksen EU-maihin kohdistuvista riskeistä ottaen mahdollisuuksien ja tarpeen mukaan huomioon ilmastonmuutoksen tulevat vaikutukset ja tarpeen sopeutua ilmastonmuutokseen; jäsenvaltioiden on yhdenmukaista lähestymistapaa soveltaen määrä laatia useita riskejä kattavat kansalliset riskinarvioinnit vuoden 2015 loppuun mennessä ja niiden jälkeen arvioinnit kansallisista riskinhallintavalmiuksista ja parannetusta riskinhallintasuunnittelusta;
- **Opetusten ja kokemusten vaihdon edistäminen hallintotavan parantamiseksi** – saatujen kokemusten vaihdon ja vertaisarviointien (kuten Yhdistyneen kuningaskunnan vuoden 2012 vertaisarviointi ja Suomen vuoden 2013 vertaisarviointi¹⁴) edistäminen ja tukeminen kokemusten vaihtamiseksi jäsenvaltioiden välillä ja kehityksen ohjaamiseksi riskienhallintapolitiikan ja -käytäntöjen kehittämisessä ja toteuttamisessa;
- **Hyviin käytäntöihin perustuvien, katastrofien ennaltaehkäisyä koskevien ohjeiden** laatiminen on parhaillaan käynnissä, ja ne kattavat useita erilaisia teemoja (hallintotapa, suunnittelu, tiedot, riskiviestintä ja -tiedotus, tutkimus ja teknologia);
- **Tietojen saatavuus, tietoihin pääsy, tietojen jakaminen ja tietojen vertailtavuus,** mukaan lukien käynnissä oleva työ jäsenvaltioiden ja kansainvälisten kumppanien (kuten UNISDR ja IRDR¹⁵) kanssa tavoitteena luoda katastrofien aiheuttamien menetysten kirjaamista koskevat eurooppalaiset standardit ja käytännöt¹⁶;

¹³ Päätös N:o 1313/2013/EU unionin pelastuspalvelumekanismista.

¹⁴ Euroopan komission tuella ja yhteistyössä UNISDR:n ja OECD:n kanssa.

¹⁵ Integrated Research on Disaster Risk, <http://www.irdrinternational.org>.

¹⁶ De Groeve, T., K. Poljansek ja L. Vernaccini, 2013. Recording Disaster Losses: Recommendations for a European approach. Publications Office of the European Union, Scientific and Technical Research Reports EUR 26111. ISBN 978-92-79-32690-5, DOI: 10.2788/98653 (online), <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/111111111/29296>.

- **Katastrofiriskien hallinnan valtavirtaistaminen:** riskien ennaltaehkäisyä ja hallintaa koskevat seikat on sisällytetty useisiin keskeisiin EU:n politiikkoihin ja rahoitusvälineisiin kestävien investointien tukemiseksi (esim. koheesiopolitiikka, liikenne ja energia, tutkimus ja innovointi, kriittisten infrastruktuurien suojeleminen, rajat ylittävät terveysuhat, ympäristövaikutusten arviointi, vihreä infrastruktuuri, rannikkoalueiden yhdennetty hoito, maatalous, elintarvike- ja ravitsemusturva, vesi, tulvariskien hallinta, suurten teollisuusonnettomuuksien ennaltaehkäisy);
- **Vakuutukset katastrofien hallintakeinona** – luonnonkatastrofeja ja ihmisen aiheuttamia katastrofeja koskevista vakuutuksista annetun vihreän kirjan¹⁷ tavoitteena on saada yksityissektori mukaan toimintaan ja tutkia tapoja, joiden avulla vakuutuksia voidaan käyttää tehokkaasti kannusteena lisäämään tietoisuutta riskeistä sekä niiden ennaltaehkäisyä ja vähentämistä;
- **Vahvojen synergioiden luominen ilmastonmuutokseen sopeutumisen kanssa,** kuten on esitetty EU:n strategiassa ilmastonmuutokseen sopeutumisiksi¹⁸, useilla eri aloilla, kuten tiedon ja tietämyksen jakaminen, riskien ja haavoittuvuuksien arviointi, kaupunkien selviytymiskyky, ilmastokestäviä infrastruktuureja koskevien eurooppalaisten standardien luominen, kansallisten sopeutumisstrategioiden ja riskinhallintasuunnitelmien välinen johdonmukaisuus, kestävien investointien seuraaminen¹⁹;
- **Tiede ja innovaatiot katastrofiriskien hallinnassa:** komissio käynnisti vuonna 2013 jäsenvaltioiden kanssa aloitteen, jossa tarkoituksena on kartoittaa ja parantaa tieteseen perustuvaa neuvontaa koskevia lähestymistapoja riskien vähentämiseen ja kriisitoimiin. Lisäksi Horisontti 2020 -tutkimusohjelman puitteissa tuetaan haastelähtöisiä lähestymistapoja, jotta kykyä selviytyä katastrofeista voidaan parantaa (esim. seuranta, ennaltaehkäisy, ennustaminen, varhaisvaroitus, tiedottaminen, ilmastonmuutoksen vaikutusten lieventäminen ja niihin sopeutuminen, kriisiviestintä, teknologian siirto, ennakkostandardointi);
- **Rajat ylittävien vaikutusten vähentäminen** (makroalueellisilla hankkeilla ja strategioilla, kuten Itämeri-strategia, Tonava-strategia tai alueelliset meristrategiat) **ja yhteistyö** ehdokasmaiden, mahdollisten ehdokasmaiden ja muiden naapurimaiden kanssa;
- **Toimintavalmiuksien parantaminen** luomalla ennakkoon sidottujen valmiuksien vapaaehtoinen reservi, parantamalla avustustoimien suunnittelua, luomalla koulutusverkosto ja lisäämällä viranomaisten keskinäistä yhteistyötä koulutuksessa ja harjoituksissa²⁰ sekä lujittamalla ennakkovaroitusjärjestelmiä²¹. Uusia toiminnallisia

¹⁷ COM(2013) 213, 16.4.2013.

¹⁸ COM(2013) 216, 16.4.2013.

¹⁹ Tämä edistää EU:n tavoitetta, jonka mukaan ilmastoon liittyvien investointien osuuden olisi oltava 20 prosenttia EU:n talousarviosta.

²⁰ Päätös N:o 1313/2013/EU unionin pelastuspalvelumekanismista.

²¹ Esimerkiksi EFFIS (Euroopan metsäpalotietojärjestelmä) tai EFAS (tulviin liittyvää tietoisuutta koskeva eurooppalainen järjestelmä).

hätätilanteiden hallintapalveluja tarjotaan maailmanlaajuisesti myös EU:n avaruusohjelmien (esim. Galileo ja Copernicus) kautta.

3.2. EU:n tuki kehitysmailla selviytymiskyvyn parantamiseksi kriisialttiilla alueilla

EU on vuonna 2012 annetun selviytymiskykyä koskevan tiedonannon²² ja sitä seuranneen toimintaohjelman²³ perusteella sitoutunut vähentämään haavoittuvuutta ja kehittämään selviytymiskykyä tulevien stressitilanteiden ja häiriöiden varalta. Nämä toimet ovat edellytyksenä köyhyyden vähentämiselle ja kestäväälle kehitykselle. Riskinhallintaa koskevat lähestymistavat ovat olennainen osa kaikkia EU:n humanitaarisen ja kehitysavun ohjelmia kaikilla aloilla ja kaikissa yhteyksissä. Näiden toimien perustana ovat myös vuonna 2009 annettu EU:n strategia kehitysmaiden katastrofiriskin vähentämiseksi²⁴ ja vuoden 2011 täytäntöönpanosuunnitelma²⁵.

Selviytymiskykyä koskeva EU:n lähestymistapa edellyttää monialaisia ja monitasoisia lähestymistapoja (paikallinen, kansallinen, alueellinen, maailmanlaajuinen), joilla puututaan haavoittuvuuteen ja haurauteen, jotka ovat kausaalisia toisiinsa liittyviä tekijöitä. Samalla optimoidaan kunkin tason tai alan valmiudet. Lähestymistavassa korostetaan voimakkaasti paikallisten, kansallisten ja alueellisten instituutioiden asemaa.

Tältä osin on jo saavutettu merkittävää edistystä. Viimeaikaisilla aloitteilla, joita ovat SHARE²⁶, AGIR²⁷ ja GCCA²⁸, parannetaan jo nyt kaikkein haavoittuvimpien maiden ja alueiden selviytymiskykyä. Samoin AKT-maiden välisellä strategialla²⁹ tuetaan alueiden omia katastrofiriskien vähentämistä ja ilmastonmuutosta koskevia strategioita ja toimintasuunnitelmia Afrikassa sekä Karibian ja Tyynenmeren maissa.

ECHOn kriisivalmiusohjelman (DIPECHO) puitteissa pystyttiin ottamaan ensin alustavasti ja myöhemmin laajemmin käyttöön yhteisöperustaisia lähestymistapoja ja hyviksi osoittautuneita käytäntöjä riskien vähentämiseksi (esim. koulujen ja sairaaloiden turvallisuuden edistäminen ja kaupunkien selviytymiskyvyn parantaminen). Ohjelmaa aiotaan levittää edelleen niin, että se huomioidaan hallitusten politiikassa.

Myös kriisejä ja haavoittuvuutta koskevat arvioinnit ovat edistyneet, sillä on kehitetty tieteeseen perustuva, yhteinen ja läpinäkyvä humanitaarisen riskin indeksi (InfoRM³⁰). Se

²² COM(2012) 586, 3.10.2012.

²³ SWD(2013) 227, 19.6.2013.

²⁴ KOM(2009) 84, 23.2.2009.

²⁵ SEC(2011) 215, 16.2.2011.

²⁶ Afrikan sarven selviytymiskyvyn tukeminen.

²⁷ Sahelin alueen selviytymiskyvyn kehittämisaloitetta tukeva EU:n maailmanlaajuinen yhteenliittymä.

²⁸ Maailmanlaajuinen ilmastonmuutosliittouma, <http://www.gcca.eu>.

²⁹ Euroopan yhteisön ja AKT-valtioiden ryhmän AKT-maiden väliset strategia-asiakirjat sekä monivuotinen maaohjelma.

³⁰ Index for Risk Management (InfoRM), <http://inform.jrc.ec.europa.eu>.

perustuu avoimeen dataan, ja sen tavoitteena on yhdenmukaistaa eri humanitaaristen toimijoiden toteuttamaa katastrofiriskien hallintaa (YK-järjestöjen välisen pysyvän komitean ja Euroopan komission sekä avunantajien, kansalaisjärjestöjen ja jäsenvaltioiden yhteinen aloite).

Näiden aloitteiden tulokset otettaisiin huomioon myös laajemmassa EU:n ulkopoliitikassa, mukaan lukien yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (esim. konfliktien ennaltaehkäisyä koskeva työ ja konfliktien varhaisvaroitussjärjestelmän kehittäminen).

4 – UUDEN TOIMINTAOHJELMAN PERIAATTEET

Koska tarpeet lisääntyvät ja uusia haasteita ilmaantuu maailmanlaajuisesti, Hyogon toimintaohjelman jälkeisessä ohjelmassa on kartoitettava ja pantava täytäntöön sellaiset lähestymistavat ja käytännön keinot, joiden avulla katastrofiriskejä voidaan vähentää ja selviytymiskykyä parantaa tehokkaammin. Seuraavat keskeiset tekijät, jotka pohjautuvat nykyisen toimintaohjelman onnistuneisiin käytäntöihin ja opetuksiin, on sisällytettävä vuoden 2015 jälkeiseen Hyogon toimintaohjelmaan:

i) Vastuuvollisuuden, avoimuuden ja hallintotavan parantaminen

Nykyinen toimintaohjelma on vapaaehtoinen, ja se perustuu itsearviointeihin. Vaikka toimintaohjelman odotetaan säilyvän ei-sitovana, tulevaa ohjelmaa koskevissa neuvotteluissa olisi kehitettävä standardit ja mekanismit, joiden avulla voidaan varmistaa, että eri toimijat voidaan saattaa vastuuseen toimistaan (tai niiden puutteesta). Sen olisi kannustettava sitoumusten täyttämiseen ja varmistettava, että täytäntöönpanoprosessiin osallistuminen tunnetaan omaksi asiaksi.

Käyttöön olisi otettava säännöllisen vertaisarvioinnin mekanismeja, mukaan lukien vapaaehtoiset vertaisarviointit (esimerkkejä tästä ovat Yhdistyneen kuningaskunnan ja Suomen vertaisarviointit, jotka toteutettiin EU:n katastrofiriskien hallintaa koskevan yhteistyön ja Hyogon toimintaohjelman yhteydessä). Ne ovat välineitä, jotka auttavat parantamaan poliittista päätöksentekoa, jakamaan kokemuksia ja lisäämään vastuuvollisuutta.

Avoimuuden parantamiseksi uuden toimintaohjelman olisi johdettava katastrofimenetyksiä, riskejä ja haavoittuvuutta koskevien luotettavien ja vertailukelpoisten tietojen keräämiseen ja jakamiseen avointa tietopolitiikkaa soveltaen, mukaan lukien tietoja ja riskinarviointia koskevien yhteisten ja yhteentoimivien käytäntöjen sekä riskejä koskevien julkisten rekisterien ja tietokantojen kehittäminen. Standardointitoimien olisi katettava myös yleiset riskinhallinnan kannalta merkitykselliset toimet. Tätä olisi tuettava järjestelmällisillä toimilla yleisön riskitietoisuuden lisäämiseksi ja riskejä ja kriisejä koskevan viestinnän parantamiseksi (koulutus, viestintävälineiden osallistuminen, verkostot).

Uuden toimintaohjelman olisi lisäksi edistettävä katastrofinhallinnan hallintotapaa kaikilla tasoilla ja eri aloilla, pohjautuen tehokkaisiin koordinoituneisiin mekanismeihin ja julkisten viranomaisten ja asiaankuuluvien sidosryhmien (kansalaisyhteiskunta, korkeakoulu, tutkimuslaitokset ja yksityissektori) kestäviin kumppanuuksiin. Asiaankuuluvien toimijoiden ja yhteisöjen osallistuminen päätöksentekoprosesseihin olisi varmistettava osallistavilla mekanismeilla ja edistämällä oikeuksiin³¹ perustuvaa lähestymistapaa. Vahvat paikalliset

³¹ Kuten oikeus saada suojelua, saada tietoja tai tulla kuulluksi.

rakenteet ja paikallisviranomaisten valmiuksien parantaminen ovat keskeisiä tekijöitä, jotta voidaan parantaa suunnittelua ja kaupunkien selviytymiskykyä sekä varmistaa paikallinen poliittinen sitoutuminen ja voimassa olevien oikeudellisten ja poliittisten puitteiden tehokas täytäntöönpano.

Alueellisilla hallitustenvälisillä järjestöillä olisi oltava merkittävä rooli uuden toimintaohjelman täytäntöönpanossa ja katastrofiriskien vähentämistä käsittelevillä alueellisilla foorumeilla, koska yhtenäistettyjä alueellisia katastrofiriskien hallintastrategioita kehitetään eri alueilla, EU mukaan luettuna. Lisäksi olisi edistettävä tehokkaampia yhteistyöhön ja valmiuksien kehittämiseen liittyviä alueellisia mekanismeja ja ohjelmia erityisesti yhteisten ja rajat ylittävien riskien rajoittamiseksi. Myös alueellisia riskinarviointeja olisi lisättävä ja suunnittelua tehostettava.

ii) Puitteet tulosten saavuttamiseksi – tavoitteiden ja indikaattorien rooli edistymisen mittaamisessa ja täytäntöönpanon edistämisessä

Nykyisen Hyogon toimintaohjelman mukaisissa toimintaprioriteeteissa ja indikaattoreissa³² tarkastellaan, missä määrin maat ovat ottaneet käyttöön katastrofiriskien vähentämiseksi tarvittavat politiikat ja instituutiot. Hyogon toimintaohjelmaan sisältyvien viiden prioriteetin täytäntöönpanon edistymistä koskeva itsearviointi ei ole kuitenkaan toistaiseksi johtanut siihen, että maat seuraisivat katastrofiriskejä ja selviytymiskykyä johdonmukaisesti. Lisäksi Hyogon toimintaohjelman toteuttamisen edistymistä koskevan seurannan ja vuosituhattavoitteiden³³ ja YK:n ilmastopimuksen toteuttamista seuraavien mekanismien välillä ei ole minkäänlaista yhteyttä. Uusi yksinkertaisempi seurantajärjestelmä ratkaisisi nämä ongelmat, ja siitä tulisi tehokkaampi väline edistymisen mittaamiseksi, mikä edistäisi täytäntöönpanoa eri tasoilla samoin kuin myönteisten tulosten jakamista.

Toimintaperusteisia tavoitteita olisi kehitettävä edelleen, jotta voitaisiin mitata tehokkaasti uuden toimintaohjelman täytäntöönpanoa ja edistää suurempaa vastuuvollisuutta. Tavoitteissa olisi otettava huomioon selviytymiskykyyn katastrofitilanteissa liittyvät olennaiset seikat ja kannustettava maita ottamaan käyttöön ja panemaan tehokkaasti täytäntöön tarpeelliset politiikat ja välineet riskien syntymisen ja kertymisen ehkäisemiseksi, jotta katastrofiriskejä voidaan vähentää ja selviytymiskykyä lujittaa.

Tavoitteiden on oltava poliittisesti hyväksyttäviä, tulosperusteisia ja toteuttamiskelpoisia. Niiden on myös oltava mitattavissa ja saavutettavissa. Lisäksi niillä on oltava selkeä aikataulu. Tavoitteet voisivat kattaa sitoumuksia, joiden mukaan kehitetään ja toteutetaan tiettyyn päivämäärään mennessä integroitu riskien arviointi ja riskinhallintavalmiudet (pelastuspalvelua koskevan EU:n lainsäädännön mukaisesti), tai muita tulosperusteisia toimia (varmistuen, että varhaisvaroitus- ja riskitiedot ovat kaikkien kansalaisten, myös heikossa asemassa olevien henkilöiden saatavilla ja että vastarakennetut infrastruktuurit, kuten sairaalat, terveyspalvelutilat ja koulut, ovat katastrofinkestäviä ja että riskeille alttiiden henkilöiden ja infrastruktuurien osuus alenee).

³² Viiteen toimintaprioriteettiin liittyy yhteensä 22 keskeistä indikaattoria.

³³ Millennium Development Goals (MDG).

Yleisten tavoitteiden asettaminen voisi helpottaa yhtenäisemmän lähestymistavan käyttöönottoa, jotta voitaisiin vertailla täytäntöönpanosta saatuja tuloksia maailmanlaajuisesti ja vaihtaa parhaita käytäntöjä kehitys- ja kehittyneiden maiden välillä.

Eri maiden ja alueiden hyvin erilaisten riskiprofiilien vuoksi on todennäköisesti aiheellista asettaa tarkempia kansallisen tai alueellisen tason tavoitteita ja indikaattoreita. Alueellista lähestymistapaa tavoitteisiin olisi tuettava eri alueilla kehitetyistä alueellisista strategioista saatujen kokemusten pohjalta, ja lisäksi olisi otettava huomioon riskien erityispiirteet ja Hyogon toimintaohjelman toteuttamisen edistyminen sekä olemassa olevat katastrofinhallintaa koskevat alueellisen yhteistyön mekanismit.

Lisäksi ajan kuluessa tapahtuneita katastrofien vaikutusten muutoksia mittaavat indikaattorit voisivat antaa oman panoksensa seurattaessa selviytymiskyvyn kehittymistä. Tätä voitaisiin mitata esimerkiksi sellaisilla indikaattoreilla kuin katastrofitehys, maakohtaiset välittömät taloudelliset menetykset prosentteina suhteessa BKT:hen, uhrien ja loukkaantuneiden lukumäärä, vakuutettujen vahinkojen prosenttiosuus kaikista vahingoista, katastrofiriskien vähentämiseen ja toimintavalmiuksien parantamiseen suunnattujen yksityisten ja julkisten varojen prosenttiosuus (esim. mitattuna luotettavan katastrofiriskien hallintaa koskevan seurantajärjestelmän avulla³⁴).

Tavoitteilla ja niiden indikaattoreilla on pystyttävä vähentämään menetyksiä ja riskejä konkreettisesti siellä, missä sillä on eniten merkitystä.

iii) Kestävään ja älykkääseen kasvuun suunnatun panoksen vahvistaminen

Uudella toimintaohjelmalla olisi edistettävä katastrofeilta suojautumista taloutta ja rahoitusta koskevissa päätöksissä ja strategioissa sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä katastrofien ennaltaehkäisytoimenpiteiden kustannus-hyötyanalyysiin resurssien jakamisen tukemiseksi. Kaikissa tärkeimmissä infrastruktuureissa ja hankkeissa olisi otettava riskit huomioon, ja niiden olisi oltava ilmaston ja katastrofien kestäviä.

On tärkeää, että uusi Hyogon toimintaohjelma laaditaan ja toteutetaan tiiviissä yhteistyössä yksityissektorin, kansainvälisten rahoituslaitosten, kuten EIP³⁵ ja EBRD³⁶, sekä suurimpien sijoittajien kanssa. Uusia aloitteita kaikkien yritysten osallistumiseksi olisi edistettävä, mukaan lukien kumppanuudet julkisten, yksityisten ja muiden sidosryhmien kanssa. Vakuutus-/jälleenvakuutusarvoketjulla, mukaan lukien (jälleen)vakuutusten välittäjät ja vakuutus- ja jälleenvakuutusyhtiöt, sekä markkinaehtoisilla instrumenteilla olisi oltava keskeinen rooli autettaessa sellaisia maita ja alueita, jotka ovat erityisen haavoittuvia katastrofitilanteissa. Näin voidaan luoda toimivia riskeiltä suojaavia rahoitusjärjestelmiä ja ehkäistä riskialttiita käytäntöjä.

Lisäksi olisi edistettävä nykyistä enemmän innovatiivisia teknologioita ja instrumentteja, joilla voidaan tukea katastrofinhallintaa (tieto- ja viestintäteknikka,

³⁴ Täydentäen olemassa olevia, mukaan lukien Rion tunnusluvut <http://www.oecd.org/dac/stats/rioconventions.htm>.

³⁵ Euroopan investointipankki.

³⁶ Euroopan jälleerakennus- ja kehityspankki.

varhaisvaroitujärjestelmät, kestävät infrastruktuurit ja rakennukset, vihreä infrastruktuuri, ilmastomallinnus ja yhdenmukainen katastrofiriskien mallinnus, ekosysteemiperustaiset lähestymistavat, viestintä, tietämyksenhallinta). Tämä tarjoaa myös enemmän liiketoimintamahdollisuuksia ja lisää vihreää kasvua.

Uuden toimintaohjelman olisi lujitettava tieteen ja politiikan välistä yhteyttä ja hyödynnettävä tietämystä, mukaan lukien innovointi ja teknologia. Tieteen ja tutkimustoiminnan tehokkaampi hyödyntäminen sekä fysikaalisissa että yhteiskuntatieteissä on tarpeen, jotta niistä saatavat tulokset voidaan ottaa järjestelmällisesti huomioon päätöksenteossa ja toiminnoissa. Tähän olisi sisällyttävä ennakointia koskeva, laaja-alainen ja useita riskejä kattava lähestymistapa (joka kattaa sekä luonnon että ihmisen aiheuttamat riskit, mukaan lukien teolliset ja kemikaalionnettomuudet) ja ratkaisulähtöinen tutkimustoiminta, jonka avulla voidaan puuttua paremmin tuleviin riskeihin ja yhteiskunnallisiin haasteisiin. Tiivis kansainvälinen yhteistyö on välttämätöntä tällä alalla.

Yhteinen lähestymistapa, johon nivoutuu sopeutuminen ilmastonmuutokseen ja suurempi huomio perustana olevien riskitekijöiden vähentämiseen ekosysteemien hoidossa, resurssitehokkuus, maankäyttö ja kaupunkisuunnittelu, ympäristön seuranta ja vaikutusten arviointi ovat olennaisia edellytyksiä, jotta voidaan varmistaa pitkän aikavälin kestävä kehitys.

iv) Haavoittuvuuksien vähentäminen ja kattavaan toimintaohjelmaan sisältyvät tarpeet

Uuden Hyogon toimintaohjelman olisi oltava nykyistä osallistavampi ja sukupuolierot huomioon ottava. Ohjelman olisi suuntauduttava paremmin erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin (esim. lapset, vanhuksat, vammaiset, kodittomat, köyhät ja puutteellisesta elintarviketurvasta kärsivät henkilöt) ja kansalaisyhteiskuntaan sekä tuettava näiden ryhmien vaikutusmahdollisuuksia. Tähän olisi sisällyttävä sellaisten asianmukaisten sosiaalisten turvaverkkomekanismien ja sosiaalisten suojelujärjestelmien tehokkaampi käyttö, jotka toimivat tehokkaasti katastrofitilanteissa. Naisten roolia kotitalouksien ja yhteisöjen selviytymiskyvyn lisäämisessä olisi edistettävä.

Huomiota olisi kiinnitettävä erityisesti selviytymiskyvyn parantamiseen kaikissa kaupungeissa ja haavoittuvilla maaseutualueilla sekä rannikkoseuduilla, esimerkiksi kokonaisvaltaisen suunnittelun avulla. Tältä osin kattavat riskinarvioinnit, vahvat paikallis- ja valtionhallinnon väliset koordinoitumekanismit, kansalaisyhteiskunnan aktiivinen osallistuminen ja tietoisuuden lisäämiseen tähtäävät aloitteet (kuten ystävyysskaupunkitoiminta) ovat olennaisia.

Maailmanlaajuisesti tarkasteltuna katastrofiriskit keskittyvät vahvasti köyhempiin maihin, jotka kärsivät heikosta hallinnosta. Tähän haavoittuvuuteen liittyy monissa tapauksissa poliittista epävakautta ja konflikteja. Samoin selviytymiskykyyn painottuvaa lähestymistapaa, joka toimii hyvin sellaisessa maassa, joka on vakaa ja jossa on hyvä hallinto, ei voida soveltaa suoraan konfliktitilanteessa olevaan maahan.

Uudessa toimintaohjelmassa olisi sen vuoksi otettava huomioon valtion hauraus ja konfliktit, kun pohditaan, mitkä olisivat sopivimpia tapoja katastrofiriskien vähentämiseksi. Kattavalla kansainvälisellä toimintaohjelmalla olisi luonnononnettomuuksien lisäksi puututtava muunlaisiin väkivallan ja haavoittuvuuden muotoihin sekä teknologiariskeihin, mukaan lukien pienet paikalliset katastrofit sekä maailmanlaajuiset häiriöt ja stressitilat, kuten elintarvike- ja ravitsemusturvan puute ja epidemiat.

v) Johdonmukaisuus kansainvälisen toimintaohjelman kanssa

On olennaista, että katastrofiriskien hallintaa ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevat politiikat sisällytetään kansainväliseen kestäväen kehityksen toimintaohjelmaan. Kyky selviytyä katastrofitilanteissa ja siihen liittyvät riskitekijät, joita on esitelty edellä, ovat tärkeitä seikkoja, jotka on jo otettu huomioon kansainvälisissä valmisteluissa vuoden 2015 jälkeistä, köyhyiden vähentämiseen ja kestäväen kehitykseen tähtäävää kehittämissuunnitelmaa varten.

Lisäksi vuoden 2015 ilmastonmuutossopimuksen valmistelut tarjoavat toisen tilaisuuden edistää sopeutumistoimia ja yhtenäistää katastrofiriskien hallintaa. Tässä olisi hyödynnettävä YK:n ilmastopöytäkirjan liittyviä asiaankuuluvia prosesseja, kuten kansallisia sopeutussuunnitelmia, vihreän ilmastonrahaston puitteissa tarjoutuvia sopeutumismahdollisuuksia sekä vahinkojen ja menetysten huomioimiseksi perustettua Varsovan kansainvälistä mekanismia. Tyynenmeren alueen yhteisten kansallisten toimintasuunnitelmien tapaisissa aloitteissa yhdistetään ilmastonmuutokseen mukautumista ja katastrofiriskien hallintaa koskevia toimia, ja näitä aloitteita olisi edistettävä myös muilla alueilla.

Samanaikaisesti järjestetään muita asiaan liittyviä kansainvälisiä korkean tason tapahtumia, erityisesti ravitsemusta³⁷, biodiversiteettiä³⁸ ja kulttuuria³⁹ koskevilla aloilla. Lisäksi tänä vuonna järjestetään sekä Yhdistyneiden kansakuntien kolmas pieniä kehittyviä saarivaltioita koskeva konferenssi että ilmastonmuutosta käsittelevä Yhdistyneiden kansakuntien huippukokous.

Näillä foorumeilla ja vuoden 2015 jälkeisessä Hyogon toimintaohjelmassa käsiteltyjen politiikkojen ja tavoitteiden sekä niiden seurannan olisi tuettava ja vahvistettava toisiaan.

Uudessa toimintaohjelmassa olisi myös selvennettävä UNISDR:n ja UNFCCC:n sekä niiden muiden Yhdistyneiden kansakuntien elimien välisiä suhteita, jotka vastaavat katastrofiuhkien ja ilmastonmuutoksen vaikutusten edellyttämien maailmanlaajuisten ja kansallisten toimien suunnittelusta.

Lopuksi on erittäin tärkeää, että kansainvälisellä tasolla tunnustetaan asteittain – sen kansainvälisen oikeuden kehittämisen kautta, jota kansainvälisen oikeuden toimikunta tekee liittyen henkilöiden suojelemiseen katastrofitilanteissa – että ennaltaehkäisy on oikeudellinen velvoite. Tätä tunnustamista olisi käytettävä välineenä parannettaessa vuoden 2015 jälkeisen Hyogon toimintaohjelman täytäntöönpanoa.

6 – TIE ETEENPÄIN

Uusi vuoden 2015 jälkeinen Hyogon toimintaohjelma on erinomainen tilaisuus edistää katastrofiriskien hallintaa eri puolilla maailmaa.

³⁷ YK:n kansainvälinen ravitsemuskonferenssi (ICN2) marraskuussa 2014.

³⁸ Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssin 12. kokous Koreassa lokakuussa 2014 ja Nagoyan pöytäkirjan sopimuspuolten 1. kokous.

³⁹ Alkuperäiskansoja koskeva YK:n yleiskokouksen erityisistunto syyskuussa 2014 sekä suunniteltu yleiskokouksen korkean tason tapaaminen kulttuuriasioista ja kestävästä kehityksestä.

Tässä tiedonannossa esitettyjen ajatusten olisi määrä toimia pohjana keskusteluille, joita käydään EU:n jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin, alueiden komitean, Euroopan talous- ja sosiaalikomitean ja muiden sidosryhmien (kansalaisyhteiskunta, korkeakoulut, yksityissektori) sekä kansainvälisten kumppanien ja YK-järjestelmän kanssa siitä, kuinka tätä ohjelmaa voidaan muokata Sendain huippukokouksen valmisteluprosessissa.