



การอนุวัติการกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและ
ประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมย่อมถือเป็นแนวทางเลือกหนึ่งสำหรับ
ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพ
ภูมิอากาศที่นับวันจะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นและรับมือกับปัญหาน้ำท่วม
ที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิต เศรษฐกิจ และทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม

ABSTRACT

European Union Law relating to the assessment and management of flood risks

Pedithep Youyuenyong

Europe suffered many damaging floods which effected human health social and economic welfare and the environment including cultural heritage. Although the Water Framework Directive (Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy) commits EU member states to achieve the water governance for improving water quality throughout the EU, however the Water Framework Directive did not set up the specific legal measures relating to flood risk management.

Hence, the Directive 2007/60/EC on the assessment and management of flood risks became enforce on 26 November 2007. This Directive was established to reduce and manage the problems which provided by the floods aforementioned. The Directive requires EU Member States first to carry out a preliminary assessment plans to identify the river basins and associated coastal areas susceptible to flooding. The Directive also set up flood risk management plans and river basin management plans which shall be carried out in coordination with the Water Framework Directive. Moreover, EU Member States are obliged to prepare for flood hazard and flood risk maps for the water basins of their countries.

The effectiveness of this Directive implementation can bring about flood risk management measures and improve the overall level of flood protection among EU Member States. In addition, non-EU countries might follow the Directive aspects as specific legal measures relating to flood risk control and management in order to provide public plans to activities for increasing in the likelihood and adverse impacts of extreme flood events.

กฎหมายสหภาพยุโรป ว่าด้วยการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม

ปีติเทพ อยู่ยืนยง*

[1] บทนำ

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (European Union – EU) หลายประเทศ ต่างเคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับวิกฤติน้ำท่วม เช่น วิกฤติน้ำท่วมในมหานครปารีส ประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1910¹ วิกฤติน้ำท่วมในเมืองเวนิส ประเทศอิตาลีในปี ค.ศ. 1966² วิกฤติน้ำท่วมในเมืองเดรสเดน ประเทศเยอรมันในปี ค.ศ. 2002³ และวิกฤติน้ำท่วม หลายมณฑลในประเทศอังกฤษปี ค.ศ. 2007⁴

* น.บ. มหาวิทยาลัยกรุงเทพ น.ม. (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ร.บ.ม. (นโยบายสาธารณะ) มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ LL.M. in Business Law Leicester De Montfort Law School นักวิจัยประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ (กฎหมายสิ่งแวดล้อม) Leicester De Montfort Law School, UK อีเมลล์ pedithep.youyuenyong@email.dmu.ac.uk.

¹ โปรดดู Guardian, Flooding in Paris in 1910, Thursday 7 January 2010, available online at www.guardian.co.uk/weather/gallery/2010/jan/07/paris-france-great-flood-1910#/picture=357771180&index=1.

² โปรดดู Telegraph, Venice's Great Flood in 1966 destroyed art and homes, Wednesday 09 November 2011, available online at www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/italy/3540719/Venices-Great-Flood-in-1966-destroyed-art-and-homes.html.

³ โปรดดู BBC News, Floods wreak havoc in Germany, Thursday, 15 August, 2002, available online at <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2194395.stm>.

⁴ โปรดดู BBC News, Floods force thousands from homes, Tuesday, 26 June 2007, available online at <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/6239828.stm>.

เป็นต้น โดยวิกฤติน้ำท่วมภายในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปได้ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์

โดยในช่วงก่อนปี ค.ศ. 2007 สหภาพยุโรปไม่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายสหภาพยุโรปในการบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วมหรือจัดการความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเป็นการเฉพาะ คงมีเพียงกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำ (Water Framework Directive 2002)⁵ ที่กำหนดมาตรการในการป้องกันและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำในประเทศสมาชิก เช่น แหล่งน้ำผิวดิน (Surface waters) แหล่งน้ำบาดาล (Ground water) และแหล่งน้ำทะเล (Coastal Water) เป็นต้น เพื่อสนับสนุนการใช้แหล่งน้ำที่ยั่งยืนและเป็นการสนับสนุนการใช้แหล่งน้ำที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น (Sustainable Water Usage) แต่กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำมิได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายหรือแนวทางเฉพาะในการบริหารจัดการความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมแต่ประการใด⁶

นอกจากนี้ ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ย่อมเป็นสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่เกิดวิกฤติน้ำท่วมในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป อันถือเป็นภัยอันตรายจากสภาพอากาศ (climatic hazards) ที่กระทบต่อประชาชนในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปประการหนึ่ง ทั้งนี้ ภัยอันตรายจากสภาพอากาศถือเป็นสาเหตุที่สำคัญในการเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดภาวะน้ำท่วมในหลายรูปแบบ เช่น ภาวะน้ำท่วมขึ้นอย่างช้าๆ จากระดับความสูงของแม่น้ำที่เพิ่มขึ้น (Slow-Onset Riverine Floods) ภาวะน้ำท่วมขึ้นอย่างฉับพลัน (Rapid-Onset (Flash) Floods) และการสะสมของปริมาณน้ำฝนประกอบกับระบบระบายน้ำที่ไม่ดี (Accumulation of Rainwater in

⁵ EUR-Lex, Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, available online at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT>.

⁶ Farmer, A., A European Union Directive on flood management, Water Law, 2005, 16(3), 85-89.

Poorly-Drained Environments) เป็นต้น

จากเหตุการณ์น้ำท่วมในอดีตที่ผ่านมาประกอบกับสถิติวิกฤติน้ำท่วมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้มีการคาดการณ์ว่าปัญหาน้ำท่วมอาจเกิดขึ้น และอาจเกิดวิกฤติน้ำท่วมเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะประเทศที่ประกอบด้วยภูมิประเทศที่มีพื้นที่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเล (Low-Lying Coastal)⁷ ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงได้แสวงหาแนวทางด้านนโยบายสหภาพยุโรปและมาตรการทางกฎหมายสหภาพยุโรป⁸ เพื่อกำหนดแนวทางและวิธีการในการจัดการปัญหาน้ำท่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยในปี ค.ศ. 2007 สหภาพยุโรปได้ตรากฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (DIRECTIVE 2007/60/EC on the Assessment and Management of Flood Risks) ขึ้น เพื่อกำหนดแนวทางให้ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปสามารถบริหารจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม จากแหล่งน้ำต่างๆ และพื้นที่แนวริมชายฝั่งที่มีความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมและเพื่อกำหนดแนวทางและวิธีการในการจัดการปัญหาน้ำท่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

บทความฉบับนี้เขียนขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับแนวทางในการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมของสหภาพยุโรป โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายสหภาพยุโรปมาเป็นแนวทางเพื่อให้ประเทศในกลุ่มสมาชิก

⁷ Directorate General Health & Consumers, Flooding in Europe: health risks, available online at http://ec.europa.eu/health/climate_change/extreme_weather/flooding/index_en.htm.

⁸ สหภาพยุโรปได้ตรากฎหมายสหภาพยุโรปในการบริหารจัดการน้ำเพื่อลดมลร้ายและภัยพิบัติอันอาจเกิดจากภาวะน้ำท่วมอันเกิดจากภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ ได้แก่ กฎหมาย Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy กฎหมาย Directive 2008/56/EC of a framework for community action in the field of marine environmental policy (Marine Strategy Framework Directive) และกฎหมาย DIRECTIVE 2007/60/EC on the assessment and management of flood risks โปรดดู Kramer, L., Climate Change and EU legal initiatives regarding water availability, Journal for European Environmental & Planning Law, 2009, 6(4), 461-480.

ได้ปฏิบัติตามและอนุวัติการ เพื่อสนับสนุนแนวคิดในการจัดการภาวะน้ำท่วมที่ยั่งยืน (Sustainable Flood Risk Management) ในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป แม้ว่าประเทศไทยไม่ใช่ประเทศที่เป็นสมาชิกกลุ่มสหภาพยุโรป (Non-EU Country)⁹ แต่อย่างไรก็ดี การศึกษาวิธีการบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเฉพาะ ย่อมเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาและบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมในระยะยาว ทั้งนี้ การที่ประเทศไทยได้เผชิญกับวิกฤติน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 ถือว่าเป็นเรื่องปกติของวัฏจักรธรรมชาติและเป็นเรื่องปกติจากการขาดนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายเฉพาะในการบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วม ที่หลายประเทศเคยประสบพบเจอกับปัญหาเช่นนี้ แต่อาจไม่เป็นเรื่องปกติ หากเมื่อได้รับบทเรียนจากความเสียหายในอดีตแล้วและไม่ได้จัดทำแนวทางในการรับมือกับเหตุการณ์ที่อาจมีความเสี่ยงจะเกิดได้อีกในอนาคต

[2] การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศกับภาวะน้ำท่วม (Climate change and floods)

อุณหภูมิของโลกเราในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง โดยการเปลี่ยนแปลงความถี่ของการเกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศอย่างรุนแรง (Intensity of Extreme Weather Events) เช่น พายุ น้ำท่วม¹⁰ ภัยแล้ง และคลื่นความร้อน เป็นต้น¹¹ ล้วนแต่เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาจากการเปลี่ยนแปลง

⁹ โปรดดูรายชื่อประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกในกลุ่มสหภาพยุโรปใน European Commission's Taxation and Customs Union, Additional tools List of non-EU countries, available online at http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_duties/rules_origin/article_403_en.htm.

¹⁰ สาเหตุของภาวะน้ำท่วมจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ อาจมีได้หลายสาเหตุด้วยกัน เช่น ฝนที่ตกลงมาอย่างผิดธรรมชาติและผิดฤดูกาลและการขาดการบริหารจัดการภาวะน้ำท่วมที่ดี เป็นต้น โปรดดู Vincent, S., Lessons learned from the 2007 floods, Lloyd's List Insurance Day, 2008, Jun 30, 6.

¹¹ Catherine Freissinet (SOGREAH), The EU Flood Directive ASEM WATER-NET, WP3 "Flood" Version 1.3 – 8th of July 2009, available online at www.sogreah.com.

สภาพอากาศ (Climate Change) ที่ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชน ภาคธุรกิจ และสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น การคมนาคม พลังงานและการประปา เป็นต้น นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม เช่น รายได้ของประชาชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ เป็นต้น ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงได้แสวงหามาตรการในการเตรียมตัวและป้องกันให้ประชาชนและประเทศสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศได้ในอนาคต

ทั้งนี้ ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2009 คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission - EC) ได้เสนอสมุดปกขาวว่าด้วย มาตรการและนโยบายในการปรับตัวเพื่อลดช่องว่างของสหภาพยุโรปจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ (White Paper which presents the Framework for Adaptation Measures and Policies to Reduce the European Union's Vulnerability to the Impacts of Climate Change)¹² ซึ่งเอกสารดังกล่าวได้กล่าวถึงแนวทางในการสนับสนุนยุทธศาสตร์ในการเพิ่มการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศและความอยู่รอดของมนุษย์จากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ เช่น สุขภาพ ทรัพยากรและการผลิตอาหาร เป็นต้น นอกจากนี้ เอกสารดังกล่าวยังได้สนับสนุนในเรื่องของการปรับปรุงการจัดการทรัพยากรน้ำและระบบนิเวศภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศของโลกอีกด้วย¹³

จากที่กล่าวมาในข้างต้น อาจเห็นได้ว่าผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศก่อให้เกิดมาตรการในการปรับตัวหลายประการทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ บทบาทของสหภาพยุโรปในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพอากาศ ได้แก่ บทบาทในการส่งเสริมและบทบาทในการสนับสนุนใน

asemwaternet.org/FILESERVER/PROJECT/asem-WP3-CFt-090708.pdf.

¹² European Commission Environment, Adapting the management of Water and Environmental Resources in response to Global Change, available online at http://ec.europa.eu/environment/water/adaptation/index_en.htm.

¹³ EUR-Lex, White paper - Adapting to climate change : towards a European framework for action, available online at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0147:EN:NOT>.

ความพยายามที่จะบูรณาการและประสานงาน เพื่อวางแนวทางให้ประเทศสมาชิกในกลุ่มสหภาพยุโรปสามารถรับมือกับปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศได้ในอนาคต

ทั้งนี้ ความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วม (Flood Risk) และการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศจึงถือเป็นสิ่งที่สัมพันธ์กันโดยตรง¹⁴ เพราะการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศอย่างรุนแรงดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น อาจก่อให้เกิดภavnน้ำท่วมที่รุนแรงและเป็นภัยอันตรายต่อมนุษย์ได้ ดังนั้น สหภาพยุโรปและรัฐบาลประเทศกลุ่มสมาชิกควรมีการวางแผนระยะยาว (Long-Term Plans) เพื่อรองรับปัญหาน้ำท่วมอันอาจจะเกิดขึ้น เพราะหากสหภาพยุโรปและประเทศกลุ่มสมาชิกไม่ได้กำหนดนโยบายและมาตรการทางกฎหมายสหภาพยุโรป เพื่อรับมือกับผลกระทบภavnน้ำท่วมที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ (Impact of Climate Change on Flood Risk) อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเสียหายทางเศรษฐกิจ สังคมและระบบนิเวศในอนาคต¹⁵

[3] การจัดการความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมของสหภาพยุโรปโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายสหภาพยุโรป (EU legislation relating to flood risk management)

สภาพก่อนปี ค.ศ. 2007 สหภาพยุโรปได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการลุ่มน้ำ ได้แก่ กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำ

¹⁴ Scottish Executive Central Research Unit, Climate Change: Flooding Occurrence Review, Department of Scottish Ministers, 2002, page 1. และโปรดดูเพิ่มเติมใน Environment Agency, Investing for the future. Flood and coastal risk management in England - a long term investment strategy, available online at <http://www.environment-agency.gov.uk/cy/ymchwil/llyfrgell/cyhoeddiad-au/108673.aspx>.

¹⁵ โปรดดูสถิติและการคาดการณ์ภavnน้ำท่วมในสหภาพยุโรปได้ใน European Commission Joint Research Centre, Impact of climate change on flood hazard, available online at <http://floods.jrc.ec.europa.eu/climate-change-impact-assessment/floods>.

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวน้ำท่วม

(Water Framework Directive 2002) เท่านั้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวสร้างมาตรการในการมุ่งเน้นในการสร้างแนวทางในการลดมลพิษทางน้ำจากแหล่งน้ำต่างๆ (Water Pollution)¹⁶ โดยสร้างแนวทางในการปกป้องทรัพยากรน้ำสำหรับอนาคต ทั้งนี้ แม้ว่ากฎหมายสหภาพยุโรปดังกล่าวได้สร้างมาตรการหลายประการเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ยั่งยืน เช่น การพัฒนาแนวทางและระบบการจัดการแหล่งน้ำจากแม่น้ำให้มีระบบการจัดการเป็นอันหนึ่งอันเดียว (A single system of river basin management) แนวทางการปกป้องแหล่งน้ำโดยคำนึงถึงมาตรฐานระบบนิเวศและมาตรฐานทางเคมีของแหล่งน้ำต่างๆ (Ecological and Chemical protection) และแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาแหล่งน้ำ (Public participation) เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำ ไม่ได้กล่าวถึงแนวทางในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพของลุ่มน้ำต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดภาวน้ำท่วมหรือวิกฤติน้ำท่วมในอนาคต¹⁷

นอกจากนั้น จากสถิติวิกฤติน้ำท่วมระหว่างปี ค.ศ. 1998 ถึง 2002 ภาวน้ำท่วมในสหภาพยุโรปได้คร่าชีวิตผู้คนไปแล้วกว่า 700 ชีวิตและก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจประมาณ 25 ล้านยูโร ดังนั้น แนวคิดในการจัดการความเสี่ยงจากภาวน้ำท่วมของสหภาพยุโรป (Flood Risk Management) จึงได้ถูกพัฒนาขึ้น เพื่อรับมือกับภัยพิบัติจากภาวน้ำท่วม (catastrophic floods) ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและชีวิตมนุษย์ โดยสหภาพยุโรป

¹⁶ Journal Article, The water framework Directive: Government reply, sixth special report of session 2002-3, Journal of Planning & Environment Law, 2003, Oct, 1267-1274.

¹⁷ ได้มีนักวิชาการสาขากฎหมายสิ่งแวดล้อมบางท่านในขณะนั้น วิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้จากภัยอันตรายและความไม่แน่นอนจากภาวน้ำท่วมในอนาคตจากแหล่งน้ำต่างๆ ในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป และการเพิกเฉยของสหภาพยุโรปต่อภัยจากภาวน้ำท่วมในขณะนั้น (ในปี ค.ศ. 2001) โปรตุเกส Tromans., S., Too much or too little – water management and the land use planning system, Journal of Planning & Environment Law, Supp (Occasional Papers No. 29), 2001, 64-78.

จึงได้บัญญัติกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภวณน้ำท่วม (DIRECTIVE 2007/60/EC on the assessment and management of flood risks) ขึ้น เพื่อกำหนดแนวทางให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปบริหารจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภวณน้ำท่วม

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภวณน้ำท่วม เป็นกฎหมายที่บังคับใช้เมื่อ 26 พฤศจิกายน 2007 กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้จัดการและประเมินความเสี่ยงจากภวณน้ำท่วม ในกรณีทีทางน้ำ (water courses) เช่น แม่น้ำ คลอง และทางน้ำต่างๆ เป็นต้น และพื้นที่แนวริมชายฝั่ง (coast lines) มีความเสี่ยงต่อภวณน้ำท่วม ทั้งนี้ การจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภวณน้ำท่วม ได้ถูกกำหนดขึ้นภายใต้มาตรการทางกฎหมายของสหภาพยุโรป ก็เพื่อกำหนดขอบเขตของภวณน้ำท่วม (flood extent) และประเมินความเสี่ยงของมนุษย์ที่ต้องเผชิญกับความเสี่ยงต่อภวณน้ำท่วมในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงและเพื่อเป็นการกำหนดการป้องกันพองเพียงต่อสถานการณ์ที่กำลังเผชิญและกำหนดมาตรการประสานงาน ในการลดความเสี่ยงจากภวณน้ำท่วม¹⁸ นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับภวณน้ำท่วมและวางหลักเกณฑ์ในเรื่องกระบวนการผังเมืองอีกด้วย¹⁹

¹⁸ การลดความเสี่ยงจากภวณน้ำท่วมโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม ถือเป็นการกำหนดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม (Environmental Governance) และเป็นการสนับสนุนหลักการพัฒนายั่งยืน (Sustainable Development) ประการหนึ่ง โปรดดูเพิ่มเติมใน Turner, S., Devolution as a barrier to environment reform: assessing the response to the review of environmental governance in Northern Ireland, *Environmental Law Review*, 2009, 11(3), 150-160.

¹⁹ European Commission Environment, A new EU Floods Directive, available online at http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/index.htm และ Herman, C., Will the Floods Directive keep our feet dry? Policies and regulations in the Flemish Region and Scotland, *Water Law*, 2010, 21(4), 156-166.

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม

กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดแนวทางที่สอดคล้องกับกฎหมายสหภาพยุโรปในการบริหารจัดการน้ำ (The Water Framework Directive)²⁰ โดยกำหนดให้แผนในการบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและแผนการจัดการแหล่งน้ำต้องมีความสอดคล้องกัน โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation procedures)²¹ ในการจัดทำแผนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม แผนที่น้ำท่วม และแผนรับมือกับวิกฤติน้ำท่วมต่างๆ

มาตรการทางกฎหมายสหภาพยุโรปดังกล่าว ยังได้วางแนวทางเพื่อก่อให้เกิดการประสานความร่วมมือ (coordination) ระหว่างประเทศในกลุ่มสมาชิก โดยประเทศในกลุ่มสมาชิกไม่ควรดำเนินการใดๆ เพื่อเพิ่มความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมต่อประเทศเพื่อนบ้าน (Member States shall in solidarity not undertake measures that would increase the flood risk in neighbouring countries.) นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปควรร่วมมือกันในการพัฒนาแผนระยะยาวเพื่อแก้ปัญหา น้ำท่วมหรือรับมือกับภาวะน้ำท่วมในอนาคตร่วมกัน ทั้งนี้ รวมไปถึงการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศและการกำหนดวิธีการใช้ที่ดินที่ยั่งยืนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมได้

โดยกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ได้กำหนดแนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ดังต่อไปนี้

²⁰ Bach, S., Perspective for European Water Management Law: Report of a conference in Brussels, 3 and 4 April 2008, Journal for European Environmental & Planning Law, 2008, 5(3/4), 341-348.

²¹ การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participatory action) ย่อมส่งผลดีต่อการพัฒนานโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โปรดดู Kirk, A. E. and Reeves, D. A., Regulatory agencies and regulatory change: breaking out of the routine, Environmental Law Review, 2011, 13(3), 155-168.

[3.1] ผลกระทบจากภาวะน้ำท่วม (European Flood Impacts)

จากสถิติของคณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปพบว่า ระหว่างปี ค.ศ. 1998 ถึง 2004 ภาวะน้ำท่วมในสหภาพยุโรปได้คร่าชีวิตผู้คนไปแล้วกว่า 700 ชีวิตและก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจประมาณ 25 ล้านยูโร ทั้งนี้ เห็นได้ว่าภาวะน้ำท่วมหรือวิกฤติน้ำท่วม อาจก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างทั้งต่อ ชีวิตมนุษย์และทรัพย์สินของมนุษย์ ตลอดไปจนถึงทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศด้วย เช่น ความเสียหายต่อเศรษฐกิจ (economic losses) และการลดความหลากหลายทางชีวภาพ (reduce biodiversity) เป็นต้น นอกจากนี้ คณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปยังได้มีการประเมินความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นได้ตามชายฝั่งแม่น้ำไรน์ (Rhine coastal areas) ซึ่งหากเกิดภาวะวิกฤติน้ำท่วม อาจก่อให้เกิดความเสียหายถึงหนึ่งร้อยหกสิบห้าล้านยูโร นอกจากนี้ได้มีการประเมินทรัพย์สินบริเวณชายฝั่งทะเลของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปที่ตั้งอยู่เป็นระยะห่างร้อยละ 50 จากชายฝั่ง ตกอยู่ภายใต้ความเสี่ยงจากจากความเสียหายโดยมีมูลค่าประมาณห้าร้อยถึงหนึ่งพันล้านยูโร

ซึ่งแม้ว่าน้ำท่วมจะเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติสุดที่มนุษย์จะห้ามไม่ให้เกิดขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ดี มนุษย์สามารถเตรียมการในการรับมือกับภาวะน้ำท่วม ที่ถือเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้นได้เสมอในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ดีหรืออาจเกิดจากฝนตกอย่างรุนแรงติดต่อกัน (Extreme rain) ดังนั้น จากผลกระทบที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ทำให้ประเทศหลายประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปต้องแสวงหาทางออกจากปัญหาวิกฤติน้ำท่วมด้วยกัน ทั้งนี้ ความร่วมมือระดับสหภาพยุโรปย่อมเป็นการนำไปสู่การปรับปรุงภาพรวมของประเทศสมาชิกในการป้องกันน้ำท่วม อันเป็นการบริหารความเสี่ยงต่อชีวิตมนุษย์ เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม²²

²² European Commission Environment, A European Flood Action programme Floods and their impacts, available online at http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/impacts.htm.

[3.2] หลักการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (Aspects of Flood Risk Management)

หลักการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมในกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมมีจุดมุ่งหมายในการลดโอกาสและความเสี่ยงจากผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น โดยจากประสบการณ์ที่ผ่านมาของสหภาพยุโรปได้แสดงให้เห็นว่าแนวทางที่มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อลดความเสี่ยงดังกล่าว ได้แก่ การพัฒนานโยบายและมาตรการทางกฎหมายเพื่อบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม โดนกำหนดแนวทางเบื้องต้นไว้ ดังนี้²³

- การป้องกัน (Prevention) ได้แก่ การป้องกันความเสียหายที่เกิดจากภาวะน้ำท่วมโดยหลีกเลี่ยงการปลูกสร้างบ้านเรือนหรืออุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภูมิประเทศจนอาจก่อให้เกิดน้ำท่วมในอนาคตและส่งเสริมการใช้ที่ดิน การเพาะปลูกและป่าไม้ตามความเหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม
- การคุ้มครอง (Protection) ได้แก่ การกำหนดมาตรการทั้งในการลดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมหรือลดผลกระทบที่เกิดจากภาวะน้ำท่วมในพื้นที่เฉพาะหรือพื้นที่ที่ได้กำหนดไว้ (specific location)
- การเตรียมการล่วงหน้า (Preparedness) ได้แก่ การแจ้งข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนเกี่ยวกับความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและสิ่งที่ต้องเตรียมการและสิ่งที่ต้องกระทำในกรณีที่เกิดภาวะน้ำท่วมขึ้น

²³ European Commission Environment, Communication on Flood risk management; Flood prevention, protection and mitigation, available online at http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/key_docs.htm#communication.

- การรับมือในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency response) ได้แก่ การพัฒนาแนวทางและมาตรการในการรับมือกับภาวะน้ำท่วม โดยการกำหนดแผนฉุกเฉินและแผนซักซ้อมเพื่อเตรียมการในการรับมือในกรณีที่เกิดเหตุการณ์หรือภาวะน้ำท่วม
- การฟื้นฟูและการเรียนรู้จากบทเรียนในอดีต (Recovery and lessons learned) ได้แก่ แนวทางในการทำให้กลับคืนสู่สภาวะเดิมโดยเร็วที่สุดและการลดผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมหรือวิกฤติน้ำท่วมที่เกิดขึ้นมาแล้ว เพื่อบรรเทาผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมต่อเศรษฐกิจและสังคมที่ได้กระทบต่อประชาชน

[3.3] ทางเลือกด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีกว่าในการบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วม (Towards better environmental options in flood risk management)

สหภาพยุโรปได้แสวงหาทางออกโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป ในการประเมินทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับการปรับตัวและการรับมือกับภัยพิบัติธรรมชาติต่างๆ เช่น วาตภัย อัคคีภัย และ อุทกภัย เป็นต้น ซึ่งการตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติและการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ ทำให้สหภาพยุโรปได้บัญญัติกฎหมายสหภาพยุโรปหลายฉบับ²⁴ เช่น กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการทรัพยากรน้ำ (Water Framework Directive) กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment Directive) เป็นต้น โดยการกำหนดมาตรการ

²⁴ โปรดดูตัวอย่างของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมใน European Commission Directorate-General Environment, ANNEX: TOWARDS BETTER ENVIRONMENTAL OPTIONS FOR FLOOD RISKMANAGEMENT Brussels, 8.3.2011DG ENV/D.1 – Ares (2011) 236452, available online at http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/pdf/Better%20Environmental%20Options%20for%20Flood%20risk%20management%20ANNEXE.pdf.

ทางกฎหมายสหภาพยุโรปดังกล่าว ก็เพื่อสร้างสมดุลระหว่างความต้องการของมนุษย์²⁵กับการปกป้องสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงเป้าหมายที่สำคัญที่ต้องการให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในการจัดการทรัพยากรน้ำ²⁶

การบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม โดยอาศัยมาตรการในการป้องกันและฟื้นฟูธรรมชาติ (Protection and restoration) ย่อมเป็นการตอบสนองประโยชน์ระหว่างมนุษย์และธรรมชาติร่วมกันดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้นเพื่อให้มนุษย์และธรรมชาติสามารถอยู่ร่วมกันได้ นอกจากนี้ ในการสร้างมาตรการในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมย่อมส่งผลดีต่อการควบคุมคุณภาพและปริมาณน้ำ และพื้นที่ความหลากหลายทางชีวภาพอีกด้วย เช่น การสร้างเขื่อน (dams) หรือผนังกันน้ำ (dikes) อาจส่งผลกระทบต่อการใช้ของน้ำหรือกระแสน้ำ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศในบริเวณที่มีโครงการก่อสร้างเขื่อนได้ ดังนั้น จึงต้องกำหนดมาตรการรับมือกับปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศอันเกิดมาจากการก่อสร้างเขื่อนเป็นต้น

ดังนั้น การจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมย่อมต้องคำนึงถึงกระบวนการทางอุทกศาสตร์ (Hydrological processes) เพื่อให้สอดคล้องกับการเก็บกักน้ำเพื่อรองรับภาวะน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต โดยมุ่งเน้นการพัฒนาขีดความสามารถในการเก็บกักน้ำ (water retention capacities) เช่น การก่อสร้างและการสร้างกลไกทางชลประทานเพื่อช่วยชลอการไหลของ

²⁵ แม้ว่าสหภาพยุโรปต้องการสร้างสมดุลระหว่างการตอบสนองความต้องการของมนุษย์กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ดี สหภาพยุโรปยังคงเผชิญกับปัญหาสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติในหลายกรณี โดยมีหลายประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการขาดการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินที่ดีของรัฐสมาชิก อันก่อให้เกิดการกระทบสิทธิของประชาชนในประเทศกลุ่มสมาชิกด้วย โปรดดู Stallworthy, M., Human Rights challenges and adequacy of state responses to natural disaster, *Environmental Law Review*, 2009, 11(2), 123-132.

²⁶ European Commission Environment, Towards better environmental options in flood risk management, available online at http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/better_options.htm.

กระแสน้ำ (slow the flow) เมื่อเกิดภาวะน้ำท่วม และการสร้างพื้นที่รองรับน้ำในแหล่งเกษตรกรรม (reservoirs in agricultural areas) ซึ่งนอกจากจะใช้ทำเกษตรกรรมแล้วยังสามารถใช้รองรับน้ำเมื่อเกิดภาวะน้ำท่วม เป็นต้น

จากที่กล่าวมาในข้างต้น สหภาพยุโรปได้พยายามหามาตรการในการบริหารจัดการภาวะน้ำท่วม ภายใต้พัฒนาที่ยั่งยืนในการจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งนี้ สหภาพยุโรปต้องคำนึงถึงผลกระทบและความเสียหายจากภาวะน้ำท่วม ต่อสุขภาพประชาชน (human health) กิจกรรมทางเศรษฐกิจ (economic activity) สิ่งแวดล้อม (the environment) และมรดกทางวัฒนธรรม (cultural heritage) ที่อาจกระทบต่อประชาชนในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปเมื่อเกิดภาวะและเหตุการณ์น้ำท่วม ตัวอย่างของแนวทางที่สหภาพยุโรปได้วางไว้ เพื่อเสริมสร้างการจัดการน้ำท่วมที่ยั่งยืน เช่น การบำรุงรักษาและฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่รองรับน้ำต่างๆ โดยอาศัยการเสริมสร้างกลไกการทำงานของระบบนิเวศ²⁷ และการปรับปรุงพื้นที่รองรับน้ำต่างๆ ให้เป็นพื้นที่คุ้มครองทางธรรมชาติให้สามารถเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจและเพิ่มคุณภาพชีวิตที่ดี เป็นต้น²⁸

[3.4] สำคัญของกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดขั้นตอนในการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ได้กำหนดวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อกำหนดมาตรการ

²⁷ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับ สาธารณูปโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Green Infrastructure) ได้ใน European Commission Conference on Green Infrastructure implementation Brussels, 19 November 2010, available online at http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/green_infrastructure.htm.

²⁸ โปรดดูตัวอย่างเพิ่มเติมใน European Commission Directorate-General Environment, NOTE BY DG ENVIRONMENT Subject: Towards Better Environmental Options for Flood risk management Brussels, 8.3.2011 DG ENV D.1 (2011) 236452, available online at http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/pdf/Note%20-%20Better%20environmental%20options.pdf.

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม

ในการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยกำหนดแนวทางที่สำคัญในการรับมือกับปัญหาวิกฤติน้ำท่วม 4 ประการ ดังต่อไปนี้

[3.4.1] การประเมินความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเบื้องต้น (Preliminary flood risk assessment)

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม มาตรา 4 และ มาตรา 5 ได้กำหนดแนวทางในการประเมินความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเบื้องต้น (Preliminary flood risk assessment) โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิก ควรเตรียมแผนที่ในการประเมินความเสี่ยงเบื้องต้น (preliminary assessment maps) ได้แก่ แผนที่กำหนดอันตรายจากภาวะน้ำท่วม (flood hazard map) และแผนที่กำหนดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (flood risk map) นอกจากนี้ กฎหมายสหภาพยุโรปดังกล่าว ยังได้กำหนดรายละเอียดองค์ประกอบเบื้องต้นของแผนที่ประเมินความเสี่ยงเบื้องต้น โดยแผนที่ดังกล่าวต้องแสดงที่ตั้งลุ่มน้ำ (river basin) ควรมีรายละเอียดที่สำคัญ ได้แก่ เส้นขอบ ชายฝั่งของแม่น้ำและสาขาน้ำย่อยๆ ในแต่ละพื้นที่ พื้นที่บริเวณชายฝั่ง ลักษณะทางกายภาพของพื้นดิน วัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดิน ในแต่ละบริเวณ

ทั้งนี้ กฎหมายสหภาพยุโรปดังกล่าว ยังได้กำหนดแนวทางในการกำหนดองค์ประกอบของรายงานประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเบื้องต้นที่ประเทศสมาชิกควรจัดทำ (Preliminary assessment description) โดยองค์ประกอบดังกล่าวบรรยายรายละเอียดการประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับเหตุการณ์น้ำท่วมในอดีต (past floods) และแนวโน้มที่จะเกิดอันตรายภาวะน้ำท่วมในอนาคต (future floods) ซึ่งองค์ประกอบของรายงานประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเบื้องต้นยังต้องชี้แจงในเรื่องของผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมต่อสุขภาพประชาชน (human health) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ (economic activity) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (the environment) และผลกระทบต่อมรดกทางวัฒนธรรม (cultural heritage) ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้น

สำหรับแนวโน้มที่จะเกิดอันตรายจากภาวะน้ำท่วมในอนาคต ในรายงานประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเบื้องต้น ต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการประเมินความเป็นไปได้เกี่ยวกับผลของภาวะน้ำท่วมในอนาคต (Possible consequences of future floods) ได้แก่ ลักษณะทางกายภาพของพื้นดิน (topography) ที่ตั้งของทางน้ำประเภทต่างๆ (position of watercourses) ลักษณะทั่วไปทางอุทกวิทยาและทางธรณีวิทยา (general hydrological and geo-morphological characteristics) ประสิทธิภาพของโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคที่รองรับภาวะน้ำท่วม (effectiveness of existing man-made flood defence infrastructures) พื้นที่ตั้งของที่อยู่อาศัยของประชาชน (position of populated areas) พื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและแผนพัฒนาระยะยาว (areas in which economic activity and long-term developments) และผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศในปัจจุบันและระยะยาว (impacts of climate change on the occurrence of floods)²⁹

[3.4.2] การจัดทำแผนที่กำหนดความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมและพื้นที่อันตรายจากภาวะน้ำท่วม (Flood risk management maps)

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม มาตรา 6 ได้กำหนดแนวทางในการจัดทำแผนที่กำหนดอันตรายจากภาวะน้ำท่วม (Flood hazard map) และแผนที่กำหนดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (flood risk map) ของประเทศสมาชิก โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้³⁰

²⁹ Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks CHAPTER II PRELIMINARY FLOOD RISK ASSESSMENT articles 4 and 5.

³⁰ Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks CHAPTER III FLOOD HAZARD MAPS AND FLOOD RISK MAPS article 6.

[3.4.2.1] แผนที่กำหนดอันตรายจากภาวะน้ำท่วม (Flood hazard maps)

ประเทศสมาชิก ควรจัดทำแผนที่กำหนดอันตรายจากภาวะน้ำท่วม (Flood hazard maps) ที่มีองค์ประกอบ ได้แก่ ความน่าจะเป็นในการเกิดภาวะน้ำท่วม ว่าเป็นภาวะน้ำท่วมระดับต่ำ ระดับกลางหรือระดับสูง (whether the probability of each possible flood occurring in low, medium or high) และขอบเขตภาวะน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้น โดยรวมไปถึงระดับน้ำและความลึกของน้ำ (likely extent of possible floods) ทิศทางและความเร็วของกระแสน้ำจากภาวะน้ำท่วม (likely direction and speed of flow) ที่อาจจะเกิดขึ้นด้วย

[3.4.2.2] แผนที่กำหนดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (Flood risk maps)

ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ในการจัดทำแผนที่กำหนดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (Flood risk maps) จากแหล่งน้ำในแต่ละแห่ง โดยแผนที่ดังกล่าวต้องแสดงถึงพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมได้ นอกจากนี้ แผนที่ดังกล่าวควรมีองค์ประกอบ ได้แก่ ระบุจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น ที่อาจได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำท่วม (indicative number of inhabitants potentially affected) และประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบ (type of economic activity of the area potentially affected) อันตรายจากมลภาวะที่เกิดจากภาวะน้ำท่วม (accidental pollution in case of flooding) และข้อมูลเกี่ยวกับภาวะน้ำท่วมและมลพิษที่เกิดจากภาวะน้ำท่วม ที่อาจเป็นประโยชน์ต่อประเทศในกลุ่มสมาชิก

[3.4.3] แผนบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (Flood Risk Management Plans)

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม มาตรา 7 ได้กำหนดแนวทางสำหรับประเทศสมาชิก

ในการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วม (Flood risk management plans) โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องจัดทำแผนทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นในการบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วม โดยต้องกำหนดความเสี่ยงจากแหล่งน้ำภายในประเทศและพื้นที่ลุ่มน้ำระหว่างประเทศ ทั้งนี้ การจัดทำแผนดังกล่าว ประเทศสมาชิกต้องจัดทำแผน ที่มุ่งเน้นในการลดผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมต่อสุขภาพประชาชน ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และผลกระทบต่อมรดกทางวัฒนธรรม

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ยังได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกได้จัดทำแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมฉบับแรก (Components of the first flood risk management plans) อันประกอบด้วยสาระสำคัญ ได้แก่³¹

- บทสรุปของการประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเบื้องต้น ไม่ว่าจะเป็นการประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับเหตุการณ์น้ำท่วมในอดีตและแนวโน้มที่จะเกิดอันตรายภาวะน้ำท่วมในอนาคต นอกจากนี้ประเทศสมาชิกต้องจัดทำบทสรุปสาระสำคัญของแผนที่ลุ่มน้ำท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการภาวะน้ำท่วมในอนาคตและแผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับการประเมินความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเบื้องต้นอีกด้วย
- แผนที่กำหนดอันตรายจากภาวะน้ำท่วมและบทสรุปเนื้อหาจากแผนที่
- รายละเอียดของวัตถุประสงค์ที่เหมาะสมในการจัดการภาวะน้ำท่วม

³¹ Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks ANNEX A. Flood risk management plans.

- บทสรุปมาตรการและการจัดลำดับความสำคัญของการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดการภาวะน้ำท่วม ภายใต้แนวทางการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วม นอกจากนี้ ในการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วม ประเทศสมาชิกต้องคำนึงถึงกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการประเมินผลกระทบของโครงการภาครัฐและเอกชนที่อาจเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม (Council Directives 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment) กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการควบคุมอันตรายจากอุบัติเหตุที่เกี่ยวข้องกับสารพิษอันตราย (Council Directives 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major accident hazards involving dangerous substances) กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการประเมินผลกระทบจากแผนและโครงการสิ่งแวดล้อม (EU Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment) และกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำ (Water Framework Directive 2000/60/EC) กล่าวคือ แผนหรือแนวทางของสมาชิกต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักกฎหมายของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ
- แผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมฉบับแรกได้บังคับใช้ในประเทศสมาชิกแล้ว ประเทศสมาชิกต้องวิเคราะห์

ประโยชน์ต้นทุน (Cost-Benefit Analysis) ที่ใช้ในการประเมินมาตรการที่อาจได้รับผลกระทบข้ามชาติ (transnational effects) จากภาวะน้ำท่วมหรือความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมจากการใช้แหล่งน้ำร่วมกันระหว่างประเทศด้วย

แผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมต้องคำนึงถึงหลักการที่เกี่ยวข้องต่างๆ ในการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม เช่น ต้นทุนและประโยชน์ที่จะได้รับ เป็นต้น โดยการกำหนดศักยภาพของพื้นที่และเส้นทางในการรองรับภาวะน้ำท่วมเพื่อบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำ ที่กำหนดหลักการในการใช้ที่ดิน³² การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการจัดการทรัพยากรน้ำและดิน เพื่อให้การบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมของรัฐไม่กระทบต่อสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง

นอกจากนี้ แผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมภายใต้กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ยังต้องประเทศสมาชิกควรกำหนดแผนเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดการความเสี่ยงในทุกๆ ด้าน เพื่อป้องกันภาวะน้ำท่วม ปกป้องไม่ให้มนุษย์และทรัพย์สินเสียหายจากภาวะน้ำท่วม รวมไปถึงการพยากรณ์อากาศและการพัฒนาระบบเตือนภัยล่วงหน้าอีกด้วย โดยการกำหนดแผนดังกล่าวต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของแหล่งน้ำและพื้นที่รองรับน้ำประเภทต่างๆ ด้วย ทั้งนี้ แผนดังกล่าวควรรวมไปถึงการสนับสนุนการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน การพัฒนาการเก็บกักน้ำที่เหมาะสม และการควบคุมภาวะน้ำท่วมในพื้นที่ที่กำหนดไว้เฉพาะในกรณีที่มีภาวะน้ำท่วมเกิดขึ้น

³² Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy article 4.

แต่อย่างไรก็ดี แผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ ภายใต้กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ไม่ควรกำหนดแผนและมาตรการที่กำหนดขอบเขตของการบริหารความเสี่ยงและผลกระทบของภาวะน้ำท่วมของประเทศอื่นๆ ที่อาศัยพื้นที่ลุ่มน้ำหรืออาศัยแหล่งน้ำร่วมกัน³³ เว้นเสียแต่ การกำหนดมาตรการดังกล่าวได้กระทำภายใต้ มาตรา 8 กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม³⁴

ทั้งนี้ กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม มาตรา 8 ได้กำหนดมาตรการเพื่อสอดคล้องกับข้อยกเว้นภายใต้ มาตรา 7 กล่าวคือ แม้ว่ามีหลายประเทศที่อาศัยพื้นที่ลุ่มน้ำหรืออาศัยแหล่งน้ำร่วมกัน ประเทศต่างๆ เหล่านี้ อาจกำหนดแผนร่วมกันในการจัดการแหล่งน้ำร่วมกัน (level of the international river basin district) เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบของการจัดการลุ่มน้ำและความขัดแย้งระหว่างประเทศที่อาจเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมในอนาคต โดยแผนที่ตกลงร่วมกันควรมีลักษณะเป็นแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเพียงแผนเดียว (One single flood risk management plan)

สำหรับแนวทางในการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเพียงแผนเดียว (One single flood risk management plan) ระหว่างประเทศที่ใช้ลุ่มน้ำร่วมกันนั้น ประเทศสมาชิกที่ใช้ลุ่มน้ำร่วมกันควรจัดให้มีการประสานงานในระดับลุ่มน้ำภูมิภาคที่มีพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของลุ่มน้ำเพื่อกำหนด

³³ สาเหตุที่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้เช่นนี้ เพราะสหภาพยุโรปต้องการป้องกันการกระทบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International relations) โดยเฉพาะประเทศที่ใช้แหล่งน้ำร่วมกันหรือมีพื้นที่ลุ่มน้ำร่วมกัน ซึ่งถือเป็นการสร้างธรรมเนียมในการบริหารทรัพยากรน้ำ (Water governance) ประการหนึ่ง โปรดดูเพิ่มเติมใน Howarth, W., Visions, strategies and realization, Environmental Law Review, 2008, 10(4), 310-318.

³⁴ Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks article 7.

การบูรณาการในการจัดทำและการปฏิบัติแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเพียงแผนเดียวร่วมกัน ทั้งนี้ การจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมดังกล่าวอาจจัดทำร่วมกันในกรณีที่มีการใช้ลุ่มน้ำย่อยร่วมกันด้วย (sub-basin) ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมสำหรับประเทศที่มีการใช้แหล่งน้ำย่อยร่วมกัน

หากประเทศสมาชิกที่ใช้ลุ่มน้ำร่วมกันหรือลุ่มน้ำย่อยร่วมกัน ไม่สามารถจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเพียงแผนเดียวร่วมกันได้ ให้ประเทศสมาชิกใดประเทศหนึ่งที่เกี่ยวข้อง กำหนดปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข และรายงานปัญหาดังกล่าวไปให้กรรมาธิการและสมาชิกประเทศอื่นๆที่เกี่ยวข้องและอาจทำคำแนะนำถึงวิธีการแก้ปัญหาดังกล่าว³⁵

[3.4.4] การประสานความร่วมมือ (Coordination)

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม มาตรา 9 และมาตรา 10 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกและการเปิดเผยข้อมูลการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมต่อสาธารณะ กล่าวคือ สหภาพยุโรปได้กำหนดแนวทางให้ประเทศสมาชิกจัดทำขั้นตอนที่เหมาะสม (steps) ในการประสานความร่วมมือและการปฏิบัติตามกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำ (Water Framework Directive 2000/60/EC) โดยมุ่งเน้นถึงโอกาสในการปรับปรุงศักยภาพ การแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อการความร่วมมือร่วมใจและมุ่งเน้นถึงประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายฉบับนี้และกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำ³⁶ เช่น การนำ

³⁵ Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks article 8.

³⁶ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy article 4.

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม

การจัดทำแผนที่กำหนดอันตรายจากภาวะน้ำท่วม (Flood hazard map) และแผนที่กำหนดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (flood risk map) ฉบับแรกและแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมฉบับแรก (Components of the first flood risk management plans) มาพัฒนาให้กลายเป็นขั้นตอน (steps) ในการรับมือกับปัญหาน้ำท่วม เป็นต้น

- นอกจากสหภาพยุโรปได้กำหนดแนวทางให้ประเทศสมาชิกจัดทำขั้นตอนที่เหมาะสม (Steps) ในการประสานความร่วมมือและการปฏิบัติตามกฎหมายสหภาพยุโรปดังกล่าวแล้ว บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้และรับทราบข้อมูลข่าวสาร (Public information) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม เช่น แผนที่กำหนดอันตรายจากภาวะน้ำท่วม แผนที่กำหนดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและข้อมูลการประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเบื้องต้น เป็นต้น³⁷

นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังได้สนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้เสียกับการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (Interested parties) ให้จัดทำทบทวนและปรับปรุงแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมของประเทศสมาชิกเพื่อประโยชน์ในการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม³⁸

³⁷ Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks article 9.

³⁸ Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks article 10.

[4] แนวทางในการอนุวัติการกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภวณน้ำท่วม สำหรับประเทศในกลุ่มสมาชิกสหภาพยุโรป (EU Flood Directive implementation)

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภวณน้ำท่วม มาตรา 11³⁹ ได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องแนวทางในการอนุวัติการ (Implementation) กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภวณน้ำท่วม ทั้งนี้ กฎหมายสหภาพยุโรปดังกล่าวได้แนวทางในการอนุวัติการ (Implementing of the Floods Directive) ไว้ 3 ประการ ได้แก่⁴⁰

- ประเทศสมาชิกควรกำหนดแนวทางและจัดทำกรประเมินความเสี่ยงภวณน้ำท่วมเบื้องต้นของลุ่มน้ำและพื้นที่ชายฝั่งที่เกี่ยวข้อง โดยระบุพื้นที่ที่อาจมีความเสี่ยงจากภวณน้ำท่วมได้ โดยควรจัดทำให้เสร็จภายในปี ค.ศ. 2011
- ประเทศสมาชิกต้องพัฒนาแผนที่กำหนดอันตรายจากภวณน้ำท่วม (Flood hazard map) และแผนที่กำหนดความเสี่ยงจากภวณน้ำท่วม (Flood risk map) ให้เสร็จภายในปี ค.ศ. 2013 ทั้งนี้ แผนดังกล่าวต้องระบุแผนดังกล่าวต้องระบุพื้นที่ที่อาจเกิดความเสี่ยงได้ในระดับต่ำ ระดับกลางและระดับสูง โดยต้องระบุการคาดการณ์ระดับน้ำ นอกจากนี้ สำหรับพื้นที่ที่อาจมีความเสี่ยงต่อภวณน้ำท่วมที่มีผู้นอนอาศัยอยู่ด้วยนั้น ควรระบุความเสี่ยงและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมด้วย

³⁹ Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks article 11.

⁴⁰ European Commission Environment, Implementing of the Floods Directive, available online at http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/implem.htm.

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม

- ประเทศสมาชิกต้องจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมให้เสร็จภายในปี ค.ศ. 2015 โดยแผนเหล่านี้ต้องระบุถึงมาตรการในการลดความเป็นไปได้ในการเกิดภาวะน้ำท่วมและมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแผนต่างๆ ควรระบุระยะเวลาในการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (phases of the flood risk management cycle) ให้ชัดเจน เช่น การปรับปรุงโครงสร้างอาคารและที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับการจัดการความเสี่ยงเมื่อเกิดภาวะน้ำท่วม เป็นต้น ทั้งนี้ ในแผนบริหารความเสี่ยงดังกล่าว ควรระบุถึงความเป็นไปได้และผลกระทบเฉพาะพื้นที่ (impact of floods in a specific location) เพื่อให้เกิดการเตรียมการในการป้องกันเหตุการณ์น้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

ทั้งนี้ ภายใต้แนวทางในการอนุวัติการ ประเทศสมาชิกที่อนุวัติการกฎหมายดังกล่าว ต้องทบทวนขั้นตอนและแนวทางในการปฏิบัติทุกๆ 6 ปี เพื่อประสานและกำหนดกรอบการปฏิบัติของประเทศสมาชิกให้ตรงกับแนวทางการบริหารจัดการแหล่งน้ำตามกฎหมายจัดการแหล่งน้ำของสหภาพยุโรปดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้นด้วย

[5] กิจกรรมการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมของสหภาพยุโรป (EU Flood Action Programme)

สหภาพยุโรปได้กำหนดแนวทางให้ประเทศสมาชิกกำหนดกิจกรรมการเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมในประเทศของตน โดยต้องยึดหลักให้สอดคล้องกับ⁴¹ หลักการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ภายใต้กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ที่กำหนดแนวทาง

⁴¹ European Commission Environment, Communication on Flood risk management; Flood prevention, protection and mitigation, available online at [http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/key_docs.htm# communication](http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/key_docs.htm#communication).

และจุดมุ่งหมายในการลดโอกาสและความเสี่ยงจากผลกระทบจากภาวะน้ำท่วม ดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้น ได้แก่ การป้องกัน การคุ้มครอง การเตรียมการล่วงหน้า การรับมือในสถานการณ์ฉุกเฉิน และการฟื้นฟูและการเรียนรู้จากบทเรียนในอดีต

สำหรับประเทศที่อนุวัติการกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและเข้าร่วมกิจกรรมกับสหภาพยุโรป เพื่อติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามของประเทศสมาชิกตามหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น ได้แก่ ออสเตรีย เบลเยียม บัลแกเรีย ไซปรัส สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก แอสโทเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี แลตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลต้า เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สโลวาเกีย สโลวาเนีย สเปน สวีเดน และสหราชอาณาจักร

แม้ว่าจะมีหลายประเทศที่นำกฎหมายสหภาพยุโรปไปอนุวัติการเพื่อให้เกิดแนวทางในการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสาระสำคัญ (Harmonisation) เพื่อสะดวกต่อการประสานความร่วมมือและบูรณาการการรับมือกับภาวะน้ำท่วมในอนาคต แต่อย่างไรก็ดี สหภาพยุโรปได้ระบุระยะเวลาอันเป็นเงื่อนไขในการทำกิจกรรมภายใต้แนวทางในการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม โดยกำหนดที่กิจกรรมต่างๆต้องเสร็จภายใต้ระยะเวลาที่กำหนดไว้ (Deadline)⁴² เช่น ประเทศสมาชิกต้องจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมให้เสร็จภายในปี ค.ศ. 2015 เป็นต้น

⁴² โปรดดูตารางกำหนดเวลาของการจัดทำกิจกรรมต่างๆที่กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ได้กำหนดไว้ใน European Commission Environment, Implementation of the Floods Directive Timetable, available online at http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/timetable.htm.

[6] ข้อพิจารณากฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ได้กำหนดแนวทางในการบริหารจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม จากแหล่งน้ำต่างๆ และพื้นที่แนวริมชายฝั่งที่มีความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมภายใต้แนวคิด การจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสาระสำคัญดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้น แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายสหภาพยุโรปฉบับนี้อาจมีปัญหาในการบังคับใช้หลังจากที่ได้อนุวัติการและบังคับใช้แล้ว ทั้งนี้ แม้ว่ากฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ได้กำหนดแนวทางที่สำคัญเพื่อสร้างขั้นตอนในการรับมือกับปัญหาน้ำท่วมและสร้างการบูรณาการในการประสานความร่วมมือในการจัดการแหล่งน้ำร่วมกันระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ดี มาตรการทางกฎหมายของสหภาพยุโรปดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกได้ เช่น กฎหมายผังเมืองที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น (Planning law) ไม่มีมาตรการเพื่อสอดคล้องกับกฎหมายอนุวัติการเพื่อกำหนดมาตรการเฉพาะในการจัดการภาวะน้ำท่วม เป็นต้น⁴³ ดังนั้น ประเทศสมาชิกที่อนุวัติการกฎหมายสหภาพยุโรปดังกล่าว จึงควรแก้ไขกฎหมายหรือจัดทำกฎหมายให้สอดคล้องกับกฎหมายอนุวัติการด้วย

⁴³ แม้ประเทศเดนมาร์กได้อนุวัติการกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติด้านการผังเมืองบางฉบับ ยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายอนุวัติการดังกล่าว โปรดดูเพิ่มเติมใน Helle Tegner Anker - Platform of Experts in Planning Law, Conference September 29 & 30 2011 in Copenhagen Water in Urban Areas and Planning Law, available online at http://www.internationalplanninglaw.com/templates/mercury.asp?page_id=1584&country_id=1 และหากประเทศใดต้องการอนุวัติการกฎหมายสหภาพยุโรปดังกล่าว ควรแก้ไขบทบัญญัติปัจจุบัน ให้สอดคล้องกับกฎหมายอนุวัติการเสียก่อน โปรดดู Department for Environment, Food and Rural Affairs and Welsh Assembly Government, Draft Flood and Water Management Bill April 2009, Department for Environment, Food and Rural Affairs, 2009, page 25.

[7] บทสรุป

จากปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ (Climate Change) ที่ได้กล่าวในข้างต้น เป็นสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดวิกฤติน้ำท่วมที่กระทบต่อประชาชนในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป ทั้งนี้ ภัยอันตรายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศถือเป็นเหตุในการเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดภาวะน้ำท่วมในหลายรูปแบบ เช่น ภาวะน้ำท่วมฉับพลันที่เกิดจากตกอย่างต่อเนื่อง (Extreme rain) เป็นต้น

การบัญญัติกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม อันเป็นกฎหมายสหภาพยุโรปที่กำหนดมาตรการในการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการรับมือกับปัญหาวิกฤติน้ำท่วมที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้แก่ การประเมินความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเบื้องต้น การจัดทำแผนที่กำหนดความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมและพื้นที่อันตรายจากภาวะน้ำท่วม แผนบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม และการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งประเทศสมาชิกสามารถนำแนวทางจากมาตรการทางกฎหมายสหภาพยุโรปดังกล่าว มาจัดทำเป็นขั้นตอน (Steps) เพื่อรับมือกับเหตุการณ์และวิกฤติน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตอย่างยั่งยืน

ดังนั้น การอนุวัติการกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมย่อมถือเป็นแนวทางเลือกหนึ่งสำหรับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่นับวันจะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นและรับมือกับปัญหาน้ำท่วมที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิต เศรษฐกิจ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม