



Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή

NAT/263
«Διαχείριση του κινδύνου
πλημμυρών»

Βρυξέλλες, 9 Φεβρουαρίου 2005

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ

της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
με θέμα :

**"Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,
την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών:**
«Διαχείριση του κινδύνου πλημμυρών –
Πλημμύρες: πρόληψη, προστασία και μετριασμός των επιπτώσεών τους»"
COM(2004) 472 τελικό

Στις 12 Ιουλίου 2004 και σύμφωνα με το άρθρο 262 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την :

"Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: «Διαχείριση του κινδύνου πλημμυρών – Πλημμύρες: πρόληψη, προστασία και μετριασμός των επιπτώσεών τους»"

(COM(2004) 472 τελικό).

Το ειδικευμένο τμήμα «Γεωργία, ανάπτυξη της υπαίθρου, περιβάλλον» στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 13 Ιανουαρίου 2005 με εισηγήτρια την **κα SÁNCHEZ MIGUEL**.

Κατά την 414η σύνοδο ολομέλειας της 9ης και 10^{ης} Φεβρουαρίου 2005 (συνεδρίαση της 9^{ης} Φεβρουαρίου 2005), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 132 ψήφους υπέρ, καμμία ψήφο κατά και 2 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

*

* *

1. Εισαγωγή

- 1.1 Μπορεί να λεχθεί ότι η έγκριση της οδηγίας-πλαίσιο για τα ύδατα (ΟΠΥ)¹ σηματοδότησε για την Ευρωπαϊκή Ένωση μια ουσιαστική αλλαγή στον χώρο της πολιτικής των υδάτων και αυτό όχι μόνο επειδή εναρμονίζει τις διαφορετικές καταστάσεις στις οποίες ευρίσκονται τα ύδατα στην ηπειρωτική χώρα και στις θάλασσές μας, αλλά και επειδή καθιερώνει μια αποτελεσματική μέθοδο για την αξιολόγηση της ποιότητάς τους, μαζί με ένα κεντρικό σύστημα οργάνωσης που επιτρέπει την ανάληψη ενιαίων δράσεων σε κάθε υδρολογική λεκάνη, ανεξάρτητα από τη συνύπαρξη των αρμοδιοτήτων που έχουν κατοχυρωθεί για κάθε σκέλος αυτής. Επιπλέον, η Επιτροπή συμπλήρωσε και ανέπτυξε περαιτέρω το περιεχόμενο της ΟΠΥ μέσω νομοθετικών² και άλλων ρυθμίσεων³, έτσι ώστε η πολιτική υδάτων της ΕΕ να εξελιχθεί σε μέσο προστασίας των ποταμών και των θαλασσών μας.

¹ ΕΕ L 327 της 22.12.2000, σελ. 72.

² Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ για την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την προστασία των υπόγειων υδάτων από τη ρύπανση COM(2003) 550 τελικό – ΕΕ C 112 της 30.4.2004, σελ. 40-43.

³ Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση ενός πίνακα ουσιών προτεραιότητας στον τομέα της πολιτικής υδάτων COM(2000) 47 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή «Πολιτικές τιμολόγησης και πολιτικές για την ενίσχυση της αειφορίας των υδάτινων πόρων» COM(2000) 477 τελικό και Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «Προς μια στρατηγική για την προστασία και τη διατήρηση του θαλάσσιου περιβάλλοντος» COM(2002) 539 τελικό.

- 1.2 Ωστόσο, κατά ανεξήγητο τρόπο, υπάρχουν ορισμένες ιδιαίτερα σημαντικές πτυχές που σχετίζονται με την ποιότητα των υδρολογικών λεκανών, οι οποίες δεν συμπεριλήφθηκαν στην οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα, όπως είναι το θέμα των πλημμυρών. Ενώ οι ίδιες οι πλημμύρες είναι απολύτως φυσικά φαινόμενα, οι συνέπειές τους επιδεινώνονται ενίοτε σε μεγάλο βαθμό εξαιτίας της μεσολάβησης του ανθρώπινου παράγοντα. Πρέπει να σημειωθεί ότι πολλές από τις καταστροφικές συνέπειες που έχουν θα μπορούσαν να περιοριστούν στο ελάχιστο με την άσκηση μιας ορθής πολιτικής για τη χρήση και την προστασία της κοίτης των ποταμών και των παρακτίων ζωνών και με τη θέσπιση της απαίτησης, στην κατασκευή υδραυλικών υποδομών, να λαμβάνονται όχι μόνο τυπικά, αλλά και ουσιαστικά υπόψη οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις, προκειμένου να μην τροποποιούνται οι φυσικές δυναμικές και να μην δυσχεραίνεται η υλοποίηση του στόχου της ορθής χρήσης των υδάτινων πόρων.
- 1.3 Ο κίνδυνος εμφανίσεως πλημμυρών στην επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης αυξάνει διαρκώς για δύο κυρίως λόγους: ο πρώτος θεωρείται ότι είναι η αλλαγή του κλίματος, με την πιθανή αύξηση της συχνότητας εμφανίσεως καταρακτωδών βροχών και τη δυνητική άνοδο της στάθμης της θάλασσας εξαιτίας της αύξησης της θερμοκρασίας της ατμόσφαιρας, ενώ ο δεύτερος θεωρείται ότι είναι ο αντίκτυπος των ανθρώπινων δραστηριοτήτων, όπως οι κατασκευές σε υδρολογικές λεκάνες, διάφορα υδραυλικά έργα για την εκτροπή του ρου ποταμών και η κατασκευή διωρύγων ή λιμένων χωρίς τη λήψη μέτρων για την αξιολόγηση και διόρθωση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Θα πρέπει επίσης να συμπεριληφθεί ως ανθρώπινος παράγοντας η εντεινόμενη απερίημωση της ηπείρου μας, που είναι παραδομένη στη μαζική κοπή δέντρων, στις πυρκαγιές και σε δραστηριότητες που βλάπτουν τη φύση. Σε τελευταία ανάλυση, η μη αειφόρος ανάπτυξη έχει ως συνέπεια την αύξηση του κινδύνου εμφανίσεως πλημμυρών. Μπορούμε να πούμε, επομένως, ότι η υιοθέτηση βιώσιμων προτύπων οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής ανάπτυξης ελαχιστοποιεί και περιορίζει τους κινδύνους αυτούς.
- 1.3.1 Η εκδήλωση πλημμύρας σε εκτάσεις στις οποίες είναι εγκατεστημένες βιομηχανίες ή αναπτύσσονται γεωργικές ή κτηνοτροφικές δραστηριότητες, αλλά και σε κατοικημένες περιοχές, συνεπάγεται τη διάδοση ουσιών και προϊόντων η χρησιμοποίηση των οποίων, υπό κανονικές συνθήκες, δεν συνιστά κίνδυνο για την ποιότητα των υδάτων, αλλά τα οποία, ύστερα από μία πλημμύρα, μετατρέπονται σε επικίνδυνους ρυπαντές με πιθανή επίδραση στην υγεία των πολιτών και στο οικοσύστημα.
- 1.4 Η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει ότι, μεταξύ 1998 και 2002, η Ευρώπη επλήγη από περισσότερες από 100 μεγάλες πλημμύρες, συμπεριλαμβανομένων των καταστροφικών πλημμυρών που παρουσιάστηκαν στους ποταμούς Δούναβη και Έλβα το 2002. Από το 1998 μέχρι σήμερα, οι πλημμύρες έχουν στοιχίσει τη ζωή σε περίπου 700 ανθρώπους, έχουν αφήσει περίπου μισό εκατομμύριο ανθρώπους άστεγους και έχουν προκαλέσει ασφαλιστικές ζημιές που ανέρχονται σε περίπου 25 δισ. ευρώ⁴.

⁴ Πηγή: COM(2004) 472 τελικό.

- 1.5 Η Επιτροπή, έχοντας επίγνωση της κατάστασης αυτής, υπέβαλε στο Συμβούλιο των Υπουργών Περιβάλλοντος, τον Ιούλιο του 2004, πρόταση δράσης για την προστασία από τις πλημμύρες σε ευρωπαϊκή κλίμακα, που αποσκοπεί στη διαχείριση συνδυασμένης δράσης για την αντιμετώπιση του κινδύνου εμφάνισης πλημμυρών, με απώτερο στόχο τη βελτίωση της προστασίας. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να συνεργαστούν για να καταρτίσουν χάρτες κινδύνων και να εφαρμόσουν σχέδια για την διαχείριση των κινδύνων εμφάνισης πλημμυρών σε κάθε υδρολογική λεκάνη και στις παράκτιες ζώνες, ενώ η Επιτροπή θα αναλάβει να διευκολύνει τον συντονισμό και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ όλων των κρατών μελών, καθώς και τη διάδοση των βέλτιστων πρακτικών στον τομέα αυτό.
- 1.6 Τέλος, θα ήταν σκόπιμο να προστεθεί ότι, αν και πρόκειται για μια δράση που εντάσσεται στο πλαίσιο της πολιτικής υδάτων που ασκεί η Ευρωπαϊκή Ένωση, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι το πρόβλημα επηρεάζει και άλλες ευρωπαϊκές πολιτικές, όπως αυτές για τη γεωργία, το περιβάλλον, την κοινωνική προστασία, τις μεταφορές κτλ. Επιπλέον, όλες αυτές οι πολιτικές κρύβουν ένα ιδιαίτερα σημαντικό νομικό πρόβλημα που συνδέεται με την προστασία των ζωνών που πλήττονται από πλημμύρες: την οριοθέτηση και τον ορισμό του χώρου που ανήκει στην ιδιοκτησία του δημοσίου στις όχθες ποταμών και σε παραλιακές ζώνες που πρέπει να προστατευθούν με τέτοιο τρόπο ώστε να μην μπορούν πλέον να υποστούν σημαντικές τροποποιήσεις ή να εξαρτώνται αποκλειστικά από πολιτικές αποφάσεις των αρχών που έχουν άλλες αρμοδιότητες στη διαχείριση των υδάτων και την ταξινόμηση των κινδύνων πλημμυρών. Έτσι, ο καθορισμός των προστατευόμενων ζωνών θα διευκόλυνε την ανάληψη προληπτικών δράσεων για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων που έχουν οι πλημμύρες.

2. Σύνοψη του περιεχομένου της προτάσεως

- 2.1 Το περιεχόμενο της ανακοίνωσης μπορεί να διαχωριστεί στις ακόλουθες τρεις ενότητες:
- Διαχείριση του κινδύνου πλημμυρών
 - Σύγχρονα μέτρα και πρωτοβουλίες
 - Πρόγραμμα συντονισμένης δράσης της ΕΕ.
- 2.2 Πρέπει να επισημανθεί ότι η πρόταση για τη διαχείριση του κινδύνου πλημμυρών έχει ένα στόχο: τη μείωση της πιθανότητας εμφάνισης πλημμυρών και τον περιορισμό των επιπτώσεων τους. Για το σκοπό αυτό, προτείνεται να συμπεριληφθούν στα σχέδια τα ακόλουθα στοιχεία:
- Πρόληψη
 - Προστασία
 - Προετοιμασία
 - Σχέδια έκτακτης ανάγκης
 - Ανάκτηση και αξιοποίηση των εμπειριών.

- 2.3 Όσον αφορά τα τρέχοντα μέτρα και τις πρωτοβουλίες για την καταπολέμηση των επιπτώσεων των πλημμυρών, προτείνονται δράσεις σε τρία επίπεδα.
- 2.3.1 Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, τα μέτρα αφορούν τη χρήση των υφιστάμενων μέσων και πολιτικών που συμβάλλουν στην πρόληψη των πλημμυρών και την ελαχιστοποίηση των επιπτώσεών τους. Στην πολιτική στο χώρο της έρευνας, αυτό που επιδιώκεται είναι η αξιοποίηση ερευνητικών σχεδίων, όπως το FLOODsite, που συμβάλλουν στη βελτίωση των ολοκληρωμένων μεθόδων για την ανάλυση και τη διαχείριση των κινδύνων εμφάνισης πλημμυρών. Η αξιοποίηση των διαρθρωτικών ταμείων και ιδιαιτέρως του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση της έρευνας και στην προαγωγή της τεχνολογικής εξέλιξης των υποδομών⁵. Έτσι, το πρόγραμμα IRMA (INTERREG στον Ρήνο και τον Μοζέλα) χρησίμευσε ως διασυνοριακό πρόγραμμα για την πρόληψη πλημμυρών.
- 2.3.1.1 Επίσης σε ευρωπαϊκή κλίμακα, προτείνεται να χρησιμοποιηθεί η ΚΓΠ για τον καθορισμό ζωνών προστασίας από τις πλημμύρες με τη δασοπονία και άλλες γεωργικές δραστηριότητες ως σύστημα προστασίας του εδάφους. Κατά τον ίδιο τρόπο προτείνεται να αξιοποιηθεί η πολιτική περιβάλλοντος, στο πλαίσιο της ΟΠΥ, με την ενσωμάτωση του στοιχείου της διαχείρισης των κινδύνων εμφάνισης πλημμυρών στα ολοκληρωμένα σχέδια για τις υδρολογικές λεκάνες. Επιπλέον, διατηρείται το Ταμείο Αλληλεγγύης, το οποίο δημιουργήθηκε το 2002 μετά τις μεγάλες πλημμύρες που έπληξαν την Κεντρική Ευρώπη, για την αντιμετώπιση έκτακτων περιστατικών.
- 2.3.2 Όσον αφορά τα κράτη μέλη, πρέπει να επισημανθεί ότι έχουν υλοποιηθεί δράσεις για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων πλημμυρών με την έκδοση επίσημων οδηγιών και δικαστικών αποφάσεων, ιδιαιτέρως στα κράτη τα οποία υποφέρουν περισσότερο. Πρόκειται για σχέδια και για στρατηγικές προστασίας από τις πλημμύρες, ενώ παράλληλα έχουν καταρτισθεί χάρτες κινδύνων για τις περιφέρειες στις οποίες οι πλημμύρες εμφανίζονται με μεγαλύτερη συχνότητα.
- 2.3.3 Κατά τρίτον, θεσπίζονται μέτρα για την προαγωγή της διεθνούς συνεργασίας στους ποταμούς που διασχίζουν διασυνοριακές περιοχές, κυρίως στην κεντρική Ευρώπη, με τη σύσταση οργανισμών οι οποίοι μεριμνούν για τον συντονισμένο σχεδιασμό της διαχείρισης των υδρολογικών λεκανών.
- 2.4 Το σχέδιο συνδυασμένης δράσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση περιλαμβάνει ορισμένα στοιχεία που έχουν ουσιαστική σημασία για τον καθορισμό ορισμένων μέτρων για την πρόληψη και τον περιορισμό των επιπτώσεων των πλημμυρών. Τα πιο προφανή είναι η βελτίωση του συντονισμού μεταξύ των αρμοδίων αρχών, μέσω του σχεδίου για τις υδρολογικές λεκάνες και

⁵

Ένα ενδιαφέρον παράδειγμα παρουσίασε στο τμήμα «Γεωργία, ανάπτυξη της υπαίθρου, περιβάλλον» της ΕΟΚΕ ο κ. **Sándor Tóth**, εκπρόσωπος του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Διαχείρισης των Υδάτων της Ουγγαρίας, σχετικά με το πρόγραμμα μακροπρόθεσμης διαχείρισης των πλημμυρών και περιφερειακής ανάπτυξης στην κοιλάδα του Tisza.

τις παράκτιες περιοχές, καθώς και η κατάρτιση χαρτών κινδύνου εμφάνισης των πλημμυρών στα πλαίσια ενός σχεδιασμού, όλα αυτά με την αξιοποίηση των πληροφοριών για τις ορθές πρακτικές.

- 2.4.1 Καθοριστική σημασία για την εφαρμογή του σχεδίου αυτού έχει η συνεργασία μεταξύ κρατών μελών, Επιτροπής και άλλων ενδιαφερομένων μερών και μάλιστα με τέτοιο τρόπο ώστε να αναλάβουν όλοι την ευθύνη για την υλοποίηση των κατάλληλων ενεργειών για την πρόληψη του κινδύνου εμφάνισης πλημμυρών μέσα στις προθεσμίες που έχουν τεθεί.
- 2.4.2 Το συνολικό κόστος αυτής της συνδυασμένης δράσης είναι δύσκολο να εκτιμηθεί. Όμως, σε κάθε περίπτωση, οποιοδήποτε και αν είναι το κόστος, τα οφέλη που θα έχει η δράση αυτή για τους ευρωπαίους πολίτες, με την ελαχιστοποίηση του κινδύνου για τους ανθρώπους, τις περιουσίες τους και το περιβάλλον, είναι από ποιοτική άποψη πολύ μεγαλύτερα.
- 2.1 Επισυνάπτεται παράρτημα, το οποίο έχει μεγάλη σημασία για την κατάρτιση και την εφαρμογή των σχεδίων για τη διαχείριση του κινδύνου εμφάνισης πλημμυρών και την κατάρτιση χαρτών κινδύνου, προκειμένου να καταστεί δυνατή μια ορισμένη εναρμόνιση όλων αυτών, με βάση τους στόχους που έχουν τεθεί.

3. Γενικές παρατηρήσεις

- 3.1 Η ΕΟΚΕ αξιολογεί θετικά το περιεχόμενο της ανακοίνωσης που καταρτίστηκε από την Επιτροπή με στόχο τη βελτίωση και την εναρμόνιση των συστημάτων πρόληψης που έχουν καθιερωθεί σε πολλά κράτη μέλη για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων των πλημμυρών. Ωστόσο, είναι κατανοητό ότι πρέπει, κατά πρώτον, να γίνει μια πιο εμπειρισταωμένη διάγνωση του προβλήματος, προκειμένου να μπορέσουν να ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα, ιδιαίτερα για την επίτευξη των πλέον αποτελεσματικών προληπτικών δράσεων, και να αποτραπούν έτσι πολλές από τις ζημιές που προκαλούν οι πλημμύρες. Κατά δεύτερον, πρέπει να οριστούν ορισμένες βασικές έννοιες που δεν περιλαμβάνονται στην πρόταση, ούτως ώστε να είναι εφικτός ο συνδυασμός των μέτρων που προτείνονται στα σχέδια διαχείρισης και στους χάρτες κινδύνων με όσο το δυνατό πιο εναρμονισμένο τρόπο.
- 3.2 Οι πλημμύρες είναι φυσικά φαινόμενα, τα οποία συνδέονται με τη φυσιολογική λειτουργία των ποτάμιων και των παράκτιων συστημάτων, με την έννοια ότι η γεωλογική χρονική κλίμακα είναι πολύ μεγαλύτερη από την κλίμακα που εφαρμόζεται συνήθως για τη διαχείριση, για παράδειγμα στον οικονομικό σχεδιασμό, στην πολεοδομία κτλ. Έτσι, η περίοδος «επανεμφάνισης» σημαίνει ότι:
 - όταν εμφανιστεί η πλημμύρα των 100 ή των 500 ετών, ο ποταμός θα καλύψει την έκταση που αντιστοιχεί στο ενδεχόμενο αυτό,
 - οι πλημμύρες αυτές θα εκδηλωθούν με κάθε βεβαιότητα,
 - οποιαδήποτε από αυτές μπορεί να εμφανιστεί ανά πάσα στιγμή.

Πράγματι, βασικά, στον υδρολογικό σχεδιασμό συμπεριλαμβάνονται έννοιες όπως οι ακόλουθες:

- Η κοίτη ή ο ρους ενός συνεχούς ή ασυνεχούς ρεύματος είναι η περιοχή που καλύπτεται από τα ύδατα στη συνήθη μέγιστη στάθμη τους.
- Οι ζώνες εμφανίσεως πλημμυρών είναι αυτές που οριοθετούνται από τα θεωρητικά επίπεδα όπου θα φτάνουν τα ύδατα σε περίπτωση πλημμύρας με στατιστική περίοδο επανεμφάνισης 100 ή 500 χρόνια. Οι ζώνες αυτές δεν επηρεάζουν τον χαρακτήρα των εδαφών (δημόσιων ή ιδιωτικών) και οι αρμόδιες αρχές μπορούν να θέτουν περιορισμούς στη χρήση τους, για να κατοχυρώσουν την ασφάλεια των προσώπων και των αγαθών.
- Εν γένει, τα συνήθη χαρακτηριστικά των εκτάσεων που πλημμυρίζουν περιλαμβάνουν υγροτόπους, προσχωματικές δασικές εκτάσεις και άλλες παρόχθιες εκτάσεις που πλημμυρίζουν, κώνους αποθέσεως υδάτων χειμάρρων στις ορεινές περιοχές, τράπεζες ποταμών και πολυάριθμα στοιχεία (πολλά από τα οποία συνδέονται με ιδιαίτερα σημαντικά οικοσυστήματα) που καταδεικνύουν τα όρια ανάπτυξης που προσλαμβάνουν αυτά τα φαινόμενα, τα οποία, όπως ήδη επισημάνθηκε, αποτελούν εγγενή χαρακτηριστικά του ποτάμιου συστήματος ή της παράκτιας δυναμικής.

3.3 Η βαρύτητα των πλημμυρών σχετίζεται με την κατάληψη και τη χρήση εκ μέρους των ανθρώπων των εκτάσεων στις οποίες εμφανίζονται, για την ανάπτυξη δραστηριοτήτων του παρεμβαίνουν στη φυσιολογική λειτουργία αυτών των υδρολογικών συστημάτων και επιφέρουν σημαντικές αλλαγές στις συνθήκες που επικρατούν στο περιβάλλον των παραποτάμιων και των παράκτιων περιοχών. Κατ' αυτόν τον τρόπο, αυξάνεται ο κίνδυνος εμφανίσεως αφύσικων και εξαιρετικά βλαβερών για ανθρώπους και πράγματα φαινομένων. Η ΕΟΚΕ φρονεί ότι ως αιτίες της βαρύτητας και της σημασίας των πλημμυρών θα πρέπει να θεωρηθούν οι εξής:

- ο ανεπαρκής σχεδιασμός της χρήσης του εδάφους, σε μερικές περιπτώσεις για μεγάλο διάστημα, που είναι προϊόν της παραγνώρισης της επιστήμης και της τεχνογνωσίας (φαινόμενο που σήμερα είναι απαράδεκτο),
- μια μέθοδος διαχείρισης του κινδύνου πλημμυρών που στηρίζεται σε υποθέσεις άσχετες με αυτή τη γνώση (αλλαγή του ρου ποταμών, κατασκευή αγωγών, ταμιευτήρων αποθήκευσης και φραγμάτων, διαχωρισμός των χώρων συγκράτησης με την κατασκευή αναχωμάτων κοντά στις όχθες) και που συχνά αποδεικνύεται ανεπαρκής ή ακόμη και εν μέρει αντιπαραγωγική, εάν θεωρηθεί συνολικά, κυρίως στις κατάντη περιοχές.

3.4 Η τάση αύξησης του κινδύνου πλημμυρών που παρατηρείται ως συνέπεια φυσικών αλλαγών και ιδιαίτερος της αλλαγής του κλίματος επιβάλλει να καταβληθούν σημαντικές ερευνητικές προσπάθειες στον τομέα αυτό, προκειμένου να προσδιοριστεί ο τρόπος με τον οποίο αυτές οι μεταβολές μπορούν να επηρεάσουν τη δυναμική των παραποτάμιων και των παράκτιων

περιοχών και, μεταξύ άλλων μεταβλητών, τις ζώνες πλημμυρών και τις περιόδους επανεμφάνισης.

- 3.5 Η τάση αύξησης των κινδύνων που οφείλονται στον ανθρώπινο παράγοντα (χρήση των περιοχών αυτών και μέγεθος του πληθυσμού που έχει εγκατασταθεί σε αυτές) μπορεί και πρέπει να διορθωθεί με την άσκηση δραστηριών πολιτικών σχεδιασμού, οι οποίες έχουν ως στόχο να προωθήσουν την **αειφόρο** ανάπτυξη των περιοχών εμφανίσεως πλημμυρών και την ελαχιστοποίηση των κινδύνων.

4. **Ειδικές παρατηρήσεις**

- 4.1 Η ΕΟΚΕ συμφωνεί ότι στόχος της διαχείρισης των κινδύνων είναι να μειωθεί η πιθανότητα εμφάνισης και να περιοριστούν οι επιπτώσεις των πλημμυρών, συνήθως με την εφαρμογή μιας διαδικασίας η οποία ενσωματώνει τους στόχους της πρόληψης, της προστασίας, της πληροφόρησης κτλ., όπως επισημαίνει η Επιτροπή. Ωστόσο, θα ήταν σκόπιμο να γίνει μια ταξινόμηση των δράσεων και των μέτρων που μπορούν να θεσπιστούν, καθώς και των σχετικών κριτηρίων, έτσι ώστε να μπορεί να γίνεται η κατάλληλη επιλογή σε κάθε περίπτωση. Εν είδει προσανατολισμού, θα μπορούσε να γίνει αναφορά σε προληπτικά μέτρα όπως:

- μέτρα φυσικής αντιπλημμυρικής προστασίας, όπως είναι για παράδειγμα η βελτίωση ή η αποκατάσταση της φυσικής διήθησης με τον περιορισμό της συμπύκνωσης του εδάφους ή η αποκατάσταση των ορεινών δασών, η αποκατάσταση (πρώην) φυσικών χώρων συγκράτησης των πλημμυρών, ο περιορισμός της ταχύτητας ροής και αναπαραγωγής των πλημμυρικών κυμάτων με την αποκατάσταση του φυσικού ρου των ποταμών και η βελτίωση της διήθησης του βρόχινου νερού στις κατοικημένες περιοχές,
- δράσεις που θωρακίζουν ένα πεδίο κατάκλυσης έναντι των δυνητικών ζημιών (συστήματα προειδοποίησης και συναγερμού, ταξινόμηση και περιορισμός της χρήσης ζωνών που πλημμυρίζουν κ.ά.),
- δράσεις που αφορούν τον ρου (υδρολογικά ή υδραυλικά μέτρα), που μπορούν να έχουν χαρακτήρα διαρθρωτικό (ταμιευτήρες αποθήκευσης με φύλλα, εκτροπή του ρου, αναχώματα κ.ά.) ή περιστασιακό (πολεοδομικοί περιορισμοί, προγράμματα ασφάλισης και εγγύηση περιουσιακών στοιχείων κ.ά.).

- 4.2 Η ΕΟΚΕ προτείνει στην Επιτροπή να συμπεριληφθούν στα σχέδια διαχείρισης ως αρχές για την κατάρτισή τους και ως μη διαρθρωτικά μέτρα τα ακόλουθα στοιχεία:

- η αποκατάσταση της φυσικής λειτουργίας των υδάτινων συστημάτων στις παραποτάμιες και τις παράκτιες περιοχές με την προαγωγή της ανάκτησης των φυσικών εκτάσεων και των στοιχείων αυτορρύθμισης της λεκάνης απορροής (αναδάσωση των αντίστοιχων ορεινών περιοχών, προστασία των σχετικών υγροτόπων και οικοσυστημάτων, ζώνες

ελέγχου της διάβρωσης και της πρόσχωσης των λεκανών απορροής, προγράμματα υποκατάστασης της χρήσης και ανάκτησης των περιοχών υψηλού κινδύνου κτλ.),

- η αρχή της επίτευξης της αειφόρου ανάπτυξης των πεδίων κατάκλυσης με τον ακόλουθο τρόπο:
 - α) εκτίμηση του δυναμικού οικονομικής εκμετάλλευσης των εν λόγω περιοχών με τρόπο που συνάδει με το φυσικό καθεστώς των πλημμυρών,
 - β) πρόβλεψη της μετάβασης σε αυτά τα πρότυπα στις διάφορες πτυχές του προγραμματισμού, ιδίως στην πολεοδομία.

Αυτό είναι το πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει να νοηθεί η αρχή του «μακροπρόθεσμου στρατηγικού σχεδιασμού». Το θέμα δεν είναι μόνο να ληφθεί υπόψη η αναμενόμενη εξέλιξη, όπως προσδιορίζεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής, αλλά να διορθωθεί ριζικά στις περιπτώσεις στις οποίες μπορεί εύλογα να θεωρηθεί ότι διατηρείται ή αυξάνεται ο κίνδυνος που υφίσταται σήμερα.

4.3 Για την επιλογή των κατάλληλων μέτρων για τη βελτίωση της προστασίας από τις πλημμύρες, πρέπει να χαραχθούν αντίστοιχες κατάλληλες κατευθυντήριες γραμμές και να θεσπιστούν τα δέοντα κριτήρια:

- η βελτίωση της προστασίας από τις πλημμύρες δεν επιτρέπεται σε καμία περίπτωση να οδηγήσει σε επιδείνωση της υδραυλικής κατάστασης σε άλλα σημεία (όπως π.χ. με την αύξηση της απορροής, της στάθμης των υδάτων ή με την επιτάχυνση του πλημμυρικού κύματος κατάντη),
- στο μέτρο του δυνατού και με βάση την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, αντί για την κατασκευή τεχνικών προστατευτικών εγκαταστάσεων, πρέπει να δοθεί προτίμηση στην ανάπτυξη μέτρων για την εξυγίανση των υδρολογικών λεκανών και για την καλύτερη, ανώδυνη ανάσχεση των υπερχειλίσεων σε επίπεδες εκτάσεις («εξάπλωση των υδάτων αντί υπερχείλισης»),
- στο μέτρο του δυνατού, πρέπει να δοθεί προτίμηση σε μέτρα με τα οποία μπορεί να αναμένεται ότι θα προκύψουν θετικές συνεργίες με άλλους στόχους που συντελούν στη βιώσιμη ανάπτυξη (όπως π.χ. οι στόχοι που περιλαμβάνονται στην οδηγία-πλαίσιο για την ποιότητα των υδάτων και τα υπόγεια ύδατα, καθώς και των ευρωπαϊκών οδηγιών για την προστασία του περιβάλλοντος).

4.4 Οι εμπειρίες που έχουν συναχθεί όσον αφορά τη διαχείριση του κινδύνου εμφανίσεως πλημμυρών σε διάφορες περιοχές του κόσμου, ιδιαιτέρως από τη δεκαετία του '70 και μετά, έχουν καταδείξει ότι οι βασικές δυσχέρειες στις οποίες προσκρούει η εφαρμογή προληπτικών μέτρων δεν είναι τεχνικού χαρακτήρα και ότι το πρόβλημα δεν λύνεται με την κατάρτιση

χαρτών κινδύνου ή επικινδυνότητας. Στις ΗΠΑ, για παράδειγμα, το Army Corps of Engineers έχει σχεδιάσει περισσότερους από 20.000 χάρτες κινδύνου, αλλά λίγες είναι οι αρχές που τους λαμβάνουν υπόψη και, όταν το κάνουν, αποφασίζουν να προβούν σε κάποιου τύπου διαρθρωτικές ενέργειες (κατασκευή καναλιών, φραγμάτων και αναχωμάτων κτλ.) που στις περισσότερες περιπτώσεις δεν μπόρεσαν να ελέγξουν επαρκώς τις πλημμύρες και που ευθύνονται για πολλές ζημιές οι οποίες θα μπορούσαν να είχαν αποφευχθεί, αλλά προκλήθηκαν τελικά επειδή δημιουργήθηκε στις αρχές και στον πληθυσμό μία πλαστική αίσθηση ασφάλειας.

- 4.5 Είναι σκόπιμο να υπογραμμιστεί ότι οι δράσεις που σχεδιάζονται βασικά όπως η κατασκευή υποδομών συγκράτησης ή διοχέτευσης και έχουν περιορισμένη χρησιμότητα είναι ακριβώς εκείνες τις οποίες χρηματοδοτούν τα διαρθρωτικά ταμεία (ΕΤΠΑ και Ταμείο Συνοχής). Για τα προληπτικά μέτρα, διαρθρωτικά ή μη, διατίθενται γενικά λιγότεροι πόροι. Γι' αυτό, η ΕΟΚΕ φρονεί ότι θα πρέπει να εξεταστεί αν είναι απαραίτητο να θεσπιστεί ειδική γραμμή του προϋπολογισμού για αυτό το πρόγραμμα δράσης ή, αν δεν γίνει αυτό, να καταρτιστούν κάποιες κατευθυντήριες γραμμές για να συμπεριληφθούν οι δράσεις σε άλλα προγράμματα που χρηματοδοτούνται από την Επιτροπή.
- 4.6 Εν πάση περιπτώσει, τα εν λόγω διαρθρωτικά μέτρα δεν επαρκούν για την πρόληψη των πλημμυρών ή για την προστασία των ζωνών που πλήττονται από αυτές. Τα μέτρα αυτά έχουν νόημα μόνο στα πλαίσια μιας ευρύτερης προοπτικής, στην οποία θα λαμβάνονται επίσης υπόψη ο πολεοδομικός σχεδιασμός, ο σχεδιασμός των διαύλων μεταφοράς (δρόμων, σιδηροδρομικών γραμμών κτλ.), η συντήρηση των καναλιών εκκενώσεως υδάτων και η προστασία των ζωνών και των οικοσυστημάτων που ρυθμίζουν τη φυσική απορροή. Κατ' αυτή την έννοια, θα ήταν σκόπιμο να αναπτυχθούν στο μέλλον περισσότερο συγκεκριμένα οι οδηγίες που περιλαμβάνονται στο παράρτημα της ανακοίνωσης, μεταξύ άλλων, με την καθιέρωση μεθοδολογικών αρχών ή ορθών πρακτικών για την κατάρτιση των σχεδίων αυτών.
- 4.7 Η ενσωμάτωση των σχεδίων για την αντιμετώπιση πλημμυρών στα σχέδια διαχείρισης που περιλαμβάνονται στην οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα έχει καθοριστική σημασία προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι υπάρχουν τα απαραίτητα σχέδια για να αναληφθεί δράση σε όλη την έκταση μιας λεκάνης απορροής, με την εξασφάλιση της συμβατότητας των μέτρων και αποτελεσματικών ενεργειών σε όλα τα επίπεδα (τοπικό, εθνικό, διεθνές κτλ.), καθώς και του απαραίτητου συντονισμού των ενεργειών όλων των αρχών που είναι αρμόδιες για τον χώρο αυτό. Ωστόσο, είναι απαραίτητο να οριστούν κριτήρια και διατυπώσεις για να επιτευχθεί η δέουσα ενσωμάτωση αυτών των δύο πλαισίων σχεδιασμού, που είναι συμβατά αλλά και διαφορετικά, μέσω μιας οδηγίας που να τη διευκολύνει. Τα στοιχεία αυτά θα αποτελούσαν άλλο ένα κεφάλαιο που θα έπρεπε να αναπτυχθεί στην πρόταση για τη διεύρυνση των κατευθυντήριων γραμμών που επισυνάπτονται.
- 4.8 Η ολοκλήρωση της διαχείρισης των πλημμυρών στα πλαίσια της ΟΠΥ βασίζεται στα εξής:

- σε έναν ορισμό της «πλημμύρας» ως φυσιολογικού συμβάντος στο ποτάμιο σύστημα και στην παράκτια δυναμική, που μπορεί να έχει επιπτώσεις στην ποιότητα των υδάτων και στα οικοσυστήματα είτε σε έκτακτη είτε σε περιοδική βάση,
- σε έναν ορισμό του «πεδίου κατάκλυσης» που συνδέεται στενά με το εδαφικό πεδίο εφαρμογής της ΟΠΥ (χρήσεις του εδάφους, πιθανή ρύπανση, οικοσυστήματα που συνδέονται με την ποιότητα των υδάτων),
- σε έναν ορισμό του κινδύνου πλημμυρών που συνδέεται με τους κινδύνους και τις ζημιές στις μάζες υδάτων που αποτελούν αντικείμενο της ΟΠΥ,
- σε μία ειδική διαχείριση των κινδύνων που συνδέεται με τη διαχείριση των υδάτων, όπως περιλαμβάνεται στην ΟΠΥ (χρήσεις των υδάτων στην υδρολογική λεκάνη, ανάκτηση του κόστους, σχέδια μέτρων, καθιέρωση προστατευόμενων ζωνών).

4.9 Τα πιο σημαντικά στοιχεία της διαχείρισης του κινδύνου πλημμυρών που συνδέονται με τον σχεδιασμό που προκύπτει από την ΟΠΥ είναι:

1^ο Ορισμός και διαχείριση του κινδύνου:

- υδρολογικοί κίνδυνοι, ποιότητα των υδάτων και οικοσυστήματα,
- συνδεδεμένοι γεωλογικοί κίνδυνοι, κατολισθήσεις, χιονοστιβάδες,
- διαχείριση και αποκατάσταση των υδραυλικών και θαλάσσιων εγκαταστάσεων που ανήκουν στην ιδιοκτησία του Δημοσίου,
- οικολογικά κριτήρια για τη διαχείριση των πλημμυρών,
- πολεοδομικά κριτήρια.

2^ο Συναγερμοί και καταστάσεις έκτακτης ανάγκης:

- κατάταξη των περιφερειών σε ζώνες,
- συστήματα υδρολογικής ενημέρωσης και σύστημα πρόληψης των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης,
- πολιτική προστασία,
- κανονιστικό πλαίσιο ρύθμισης των παραπάνω πτυχών σε κάθε κράτος μέλος,
- αγωγή των πολιτών,
- συντονισμός μεταξύ των αρμοδίων αρχών.

3^ο Άλλες πτυχές:

- πολυκλαδική έρευνα και συντονισμός,
- κάλυψη των κινδύνων μέσω ασφαλιστικών συμβολαίων,
- ασφάλεια στην κατασκευή υποδομών.

5. Συμπεράσματα

- 5.1 Η ΕΟΚΕ φρονεί ότι οποιαδήποτε δράση αναληφθεί σχετικά με την πρόληψη των πλημμυρών, την προστασία από αυτές και το μετριασμό των επιπτώσεών τους, θα πρέπει να ενσωματώνεται στη μεθοδολογία και τους μηχανισμούς που εισήγαγε η ΟΠΥ -ειδικότερα δε στο Σχέδιο υδρολογικής λεκάνης-, βάσει της οποίας παρέχεται η δυνατότητα ρύθμισης όλων των ζητημάτων που σχετίζονται με τη διαχείριση των γλυκών υδάτων και των παράκτιων περιοχών που υπάγονται στις εν λόγω λεκάνες. Προς το σκοπό αυτό, κρίνουμε αναγκαία την ενσωμάτωση τόσο του περιεχομένου της ανακοίνωσης όσο και των παρατηρήσεων που παρατίθενται εδώ σε μία κοινοτική οδηγία που να διευκολύνει την προσαρμογή των σχεδίων διαχείρισης των κινδύνων στα χαρακτηριστικά κάθε σχεδίου υδρολογικής λεκάνης και, επομένως, και στις ιδιαίτερες συνθήκες των ποταμών και παράκτιων περιοχών μας.
- 5.2 Προκειμένου να καταστεί δυνατή η ενσωμάτωση αυτή, θα πρέπει:
- να οριστούν με ακρίβεια οι βασικές έννοιες για ό,τι πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο δράσεων, και ειδικότερα εκείνες που αναφέρονται στο σημείο 4.7 της παρούσας γνωμοδότησης,
 - να μελετηθεί εις βάθος η υφιστάμενη κατάσταση για καθεμιά από τις ευρωπαϊκές υδρολογικές λεκάνες και παράκτιες ζώνες, και ιδίως για τις περιοχές που παρουσιάζουν υψηλό κίνδυνο κατάκλυσης λόγω της κλιματικής αλλαγής ή των ανθρώπινων ενεργειών,
 - να δοθεί έμφαση στις προληπτικές δράσεις κατά των επιζήμιων επιπτώσεων των πλημμυρών, με την ανάπτυξη και συμπερίληψη όλων των μέτρων που απευθύνονται στον πληθυσμό, μέσω της αναγκαίας εκπαίδευσης και ενημέρωσης.
- 5.3 Τα σχέδια διαχείρισης του κινδύνου και οι χάρτες κινδύνου, έτσι όπως περιλαμβάνονται στα παραρτήματα της ανακοίνωσης, πρέπει να διευρυνθούν, ώστε να καθιερωθεί και να διασαφηνιστεί μια ιεράρχηση δράσεων και μέτρων, με συνεκτίμηση αυτών που έχουν τη μεγαλύτερη προτεραιότητα και είναι κατάλληλα για την επιτευχθείσα χρηματοδότηση, καθώς και των κριτηρίων που θα πρέπει να χρησιμοποιούνται προκειμένου να ελαχιστοποιούνται οι δαπάνες και να αυξάνονται τα οφέλη για τον πληθυσμό και για τα αγαθά. Ο πιο σημαντικός στόχος συνίσταται στο να προσαρμοστεί η φυσική λειτουργία των υδρολογικών και παράκτιων συστημάτων στην ανάπτυξη των ανθρώπινων δραστηριοτήτων και, εντέλει, να επιτευχθεί μια ολοκληρωμένη βιώσιμη ανάπτυξη στις περιοχές που πλήττονται από πλημμύρες.
- 5.4 Τέλος, η ΕΟΚΕ φρονεί ότι τα πλέον σημαντικά στοιχεία της διαχείρισης του κινδύνου πλημμυρών, τα οποία σχετίζονται με το σχεδιασμό που προκύπτει από την ΟΠΥ, αντιστοιχούν στον ορισμό του κινδύνου, των συναγερμών και των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης για τις περιπτώσεις όπου θα εμφανίζονται τέτοια φαινόμενα. Επιπλέον, δεν μπορούν να παραβλέπονται άλλες κοινοτικές ενέργειες που αφορούν την πολυκλαδική έρευνα και συντονισμό, και ιδιαίτερα την αποκατάσταση των ζημιών των πλημμυρών, καθώς και τη

συγκεκριμενοποίηση της κάλυψης από ασφάλειες ζημιών, έτσι ώστε να ελαχιστοποιούνται οι οικονομικές απώλειες των πλημμυροπαθών, και, πάνω απ' όλα, την ανάγκη επαγρύπνησης και ελέγχου όσον αφορά την ασφάλεια της κατασκευής υποδομών που επηρεάζουν το υδρολογικό και το παράκτιο σύστημα.

Βρυξέλλες, 9 Φεβρουαρίου 2005

Η Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και
Κοινωνικής Επιτροπής

Ο Γενικός Γραμματέας
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και
Κοινωνικής Επιτροπής

Anne-Marie SIGMUND

Patrick VENTURINI