



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 12.07.2004
COM(2004)472 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ,
ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

Διαχείριση του κινδύνου πλημμυρών

Πλημμύρες: πρόληψη, προστασία και μετριασμός των επιπτώσεών τους

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Μεταξύ του 1998 και του 2002, η Ευρώπη επλήγη από περισσότερες από 100 μεγάλες ζημιογόνες πλημμύρες, συμπεριλαμβανομένων των καταστρεπτικών πλημμυρών των ποταμών Δούναβη και Έλβα το 2002. Από το 1998, οι πλημμύρες έχουν προκαλέσει περίπου 700 θανάτους, τον εκτοπισμό σχεδόν μισού εκατομμυρίου ατόμων και τουλάχιστον 25 δισεκ. ευρώ σε ασφαλισμένες οικονομικές απώλειες¹.

Τα περιουσιακά στοιχεία που είναι εκτεθειμένα σε κίνδυνο πλημμύρας μπορεί να είναι τεράστια. Παραδείγματος χάριν, πάνω από 10 εκατομμύρια άτομα ζουν σε περιοχές εκτεθειμένες στον κίνδυνο μεγάλων πλημμυρών κατά μήκος του Ρήνου, και οι δυνητικές ζημιές από πλημμύρες ανέρχονται σε 165 δισεκ. ευρώ. Οι παραθαλάσσιες περιοχές διατρέχουν επίσης τον κίνδυνο να κατακλυστούν. Η συνολική αξία των οικονομικών αγαθών που βρίσκονται εντός 500 μέτρων από τις ευρωπαϊκές ακτές, συμπεριλαμβανομένων των παραλίων, γεωργικών γαιών και βιομηχανικών εγκαταστάσεων, εκτιμάται σήμερα σε 500 έως 1 000 δισεκ. ευρώ².

Εκτός από τις οικονομικές και κοινωνικές ζημιές, οι πλημμύρες μπορεί να έχουν σοβαρές περιβαλλοντικές επιπτώσεις, όπως για παράδειγμα όταν κατακλύζονται εγκαταστάσεις επεξεργασίας λυμάτων ή όταν πλήττονται εργοστάσια στα οποία υπάρχουν μεγάλες ποσότητες τοξικών χημικών προϊόντων. Οι πλημμύρες μπορεί επίσης να καταστρέψουν υδροτόπους και να μειώσουν τη βιοποικιλότητα.

Οι πλημμύρες είναι φυσικά φαινόμενα τα οποία δεν μπορούν να προληφθούν. Εντούτοις, η ανθρώπινη δραστηριότητα συμβάλλει στην αύξηση της πιθανότητας και στις αρνητικές επιπτώσεις των μεγάλων πλημμυρών. Πολλά κράτη μέλη λαμβάνουν ήδη μέτρα προστασίας κατά των πλημμυρών, αλλά η συνδυασμένη και συντονισμένη δράση σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης θα επέφερε σημαντική προστιθέμενη αξία και θα βελτίωνε το γενικό επίπεδο προστασίας από τις πλημμύρες. Δεδομένου του δυνητικού κινδύνου για την ανθρώπινη ζωή, τα οικονομικά αγαθά και το περιβάλλον, δεν μπορούμε να μείνουμε άπραγοι· η δέσμευση της Ευρώπης υπέρ της αειφόρου ανάπτυξης κινδυνεύει να υπονομευτεί σοβαρά εάν δεν λάβουμε τα κατάλληλα μέτρα.

¹ Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος, Environmental issue report no. 35 (Έκθεση για περιβαλλοντικά ζητήματα αριθ. 35), 2003.

² EUrosion: <http://www.eurosion.org>

2. ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΩΝ ΠΛΗΜΜΥΡΩΝ

2.1. Διάγνωση του προβλήματος

Οι πλημμύρες από την υπερχειλίση ποταμού μπορεί να προκληθούν όταν η χωρητικότητα του φυσικού ή ανθρωπογενούς συστήματος αποστράγγισης δεν μπορεί να αντιμετωπίσει τον όγκο νερού που παράγεται από τη βροχόπτωση ή σε περίπτωση ανεπάρκειας των αντιπλημμυρικών έργων. Η πείρα έχει δείξει ότι τα τοπικά μέτρα προστασίας από τις πλημμύρες που λαμβάνονται σε ένα μέρος έχουν έμμεσο αντίκτυπο στις ανάντη και κατάντη περιοχές. Για παράδειγμα, εάν μια περιοχή εκτελέσει κατασκευαστικά έργα για την ταχύτερη δυνατή άντληση των υδάτων από το δικό της τμήμα του ποταμού, αυτό σημαίνει απλά ότι το νερό θα φθάνει ταχύτερα στους κατάντη γείτονές της. Κατά συνέπεια, είναι επιτακτικό η προστασία από τις πλημμύρες να αντιμετωπίζεται κατά συνδυασμένο και συντονισμένο τρόπο καθ' όλο το μήκος του ποταμού.

Οι πλημμύρες από την υπερχειλίση ποταμού ποικίλλουν σημαντικά ως προς το μέγεθος και τη διάρκειά τους. Στην περίπτωση μεγάλων ποταμών, όπως ο Δούναβης, ο Ρήνος και ο Έλβας, οι πλημμύρες μπορεί να εμφανιστούν αρκετό χρόνο μετά τη βροχόπτωση και να διαρκέσουν ημέρες, εβδομάδες ή ακόμη και μήνες. Από την άλλη πλευρά, οι στιγμιαίες πλημμύρες οφείλονται συνήθως σε πολύ εντατική τοπική βροχόπτωση. Οι στιγμιαίες πλημμύρες μπορεί να προκαλέσουν εκτεταμένες καταστροφές, ιδίως όταν συμβαίνουν ταυτόχρονα με άλλα φυσικά φαινόμενα όπως κατολισθήσεις εδάφους ή ιλύος. Οι στιγμιαίες πλημμύρες είναι αρκετά κοινές στις μεσογειακές και τις ορεινές περιοχές· είναι ιδιαίτερα επικίνδυνες για τους ανθρώπους καθώς συμβαίνουν ξαφνικά και με ελάχιστη προειδοποίηση.

Η πλημμύρα παράκτιων περιοχών μπορεί να προκληθεί από καταιγίδες στη θάλασσα λόγω των ανέμων που κατακλύζουν την ξηρά με πλημμυρίδες. Σε πολλές περιοχές, η ευπάθεια στις πλημμύρες έχει αυξηθεί λόγω της παράκτιας διάβρωσης. Όταν οι θαλάσσιες καταιγίδες συμπίπτουν με ανύψωση της στάθμης του νερού στις εκβολές ποταμών τότε είναι πιθανό να προκληθούν εκτεταμένες ζημιές.

Οι βαθύτερες αιτίες των πλημμυρών (βροχόπτωση και στάθμη της θάλασσας) είναι φυσικά φαινόμενα τα οποία δεν μπορούν κατ' ουσίαν να ελεγχθούν. Εντούτοις, το εάν μια δεδομένη βροχόπτωση, καταιγίδα ή πλημμυρίδα θα προκαλέσει ζημιές λόγω πλημμύρας εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις ανθρώπινες ενέργειες, όπως η αποδάσωση στο άνω τμήμα της λεκάνης απορροής, η ευθυγράμμιση του ρου ποταμών και η εξάλειψη των φυσικών πεδίων κατάκλυσης, η ανεπαρκής αποστράγγιση και, κυρίως, η εκτενής οικοδόμηση κτιρίων σε επικίνδυνα πεδία κατάκλυσης.

Δύο τάσεις υποδεικνύουν αύξηση του κινδύνου πλημμυρών στην Ευρώπη. Πρώτον, το μέγεθος και η συχνότητα των πλημμυρών είναι πιθανόν να αυξηθούν στο μέλλον λόγω της αλλαγής του κλίματος³ (εντονότερη βροχόπτωση και ανύψωση της στάθμης της θάλασσας). Δεύτερον, σημειώθηκε αισθητή αύξηση του αριθμού των ατόμων και οικονομικών αγαθών που είναι εγκατεστημένα σε ζώνες που κινδυνεύουν από πλημμύρες.

³ IPCC (2001): Climate Change: The Scientific Basis. Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Edited by J.T. Houghton et al.

Επίσης, συνειδητοποιείται όλο και περισσότερο η σημασία των πλημμυρών από την υπερχειλίση ποταμών για την ανθρώπινη υγεία, τόσο σωματική όσο και ψυχολογική. Μπορεί να προκύψουν σοβαρές υγειονομικές συνέπειες για παράδειγμα όταν τα πλημμυρικά νερά παρασύρουν ρύπους ή αναμειγνύονται με μολυσμένα νερά από αποστραγγίσεις και γεωργικές γαίες. Προκύπτουν επίσης συνέπειες για την ψυχική υγεία: εκτός από το σημαντικό στρες που συνεπάγονται οι εκτεταμένες ζημιές, η απειλή επαναλαμβανόμενων πλημμυρών, ενίοτε σε συνδυασμό με την πιθανή ανάκληση της ασφαλιστικής κάλυψης, μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα να καταστεί αδύνατη η πώληση ιδιοκτησίας.

Ο κίνδυνος πλημμυρών θα εξακολουθήσει να υπάρχει στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ενδέχεται να αυξηθεί σημαντικά κατά τις προσεχείς δεκαετίες. Η πρόκληση έγκειται στην πρόβλεψη των αλλαγών σήμερα και στην προστασία της κοινωνίας και του περιβάλλοντος από τις δυσμενείς συνέπειες των πλημμυρών.

2.2. Διαχείριση του κινδύνου πλημμυρών

Η διαχείριση του κινδύνου πλημμυρών αποσκοπεί στη μείωση της πιθανότητας και/ή των επιπτώσεων των πλημμυρών. Η πείρα έχει δείξει ότι η πλέον αποτελεσματική προσέγγιση συνίσταται στην ανάπτυξη προγραμμάτων διαχείρισης του κινδύνου πλημμυρών που περιλαμβάνουν τα εξής στοιχεία:

- **Πρόληψη:** πρόληψη των ζημιών που προκαλούνται από πλημμύρες, αποφεύγοντας την ανέγερση κατοικιών και βιομηχανιών σε περιοχές εκτεθειμένες σε σημερινές και μελλοντικές πλημμύρες, προσαρμόζοντας τις μελλοντικές εξελίξεις στον κίνδυνο πλημμυρών και προωθώντας την ορθή χρήση του εδάφους και ορθές γεωργικές και δασοκομικές πρακτικές.
- **Προστασία:** λήψη μέτρων, διαρθρωτικών και μη, για να μειωθεί η πιθανότητα των πλημμυρών και/ή οι επιπτώσεις των πλημμυρών σε συγκεκριμένες περιοχές.
- **Ετοιμότητα:** ενημέρωση του πληθυσμού για τους κινδύνους πλημμυρών και τον τρόπο αντίδρασης σε περίπτωση πλημμύρας.
- **Αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης:** ανάπτυξη σχεδίων για την αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης σε περίπτωση πλημμύρας.
- **Αποκατάσταση και εξαγωγή διδαγμάτων:** επιστροφή σε κανονικές συνθήκες το ταχύτερο δυνατόν και μετριασμός τόσο των κοινωνικών όσο και των οικονομικών επιπτώσεων στον πληγέντα πληθυσμό.

3. ΣΗΜΕΡΙΝΑ ΜΕΤΡΑ, ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

3.1. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο

3.1.1. Ευρωπαϊκή πολιτική έρευνας

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποστηρίζει την έρευνα σχετικά με τις πλημμύρες από την αρχή της δεκαετίας του 1980 μέσω των διαδοχικών προγραμμάτων πλαισίων (ΠΠ) για την έρευνα και την τεχνολογική ανάπτυξη⁴. Η ευρωπαϊκή έρευνα υπήρξε επιτυχής ως προς τη βελτίωση της κατανόησής μας των πλημμυρών και των συνεπειών τους, καθώς και ως προς την ικανότητά μας να εκτιμούμε την πιθανότητα και την έκταση των πλημμυρών σε δεδομένες περιοχές.

Τα αποτελέσματα της έρευνας έχουν επίσης επισημάνει τα όρια των τεχνικών μεθόδων πρόληψης των πλημμυρών και την ανάγκη για τη δημιουργία ευκαιριών αποκατάστασης και προστασίας πολύτιμων οικοσυστημάτων.

Έχουν επίσης αναπτυχθεί κατάλληλες μέθοδοι και εργαλεία για την πρόβλεψη και τη διαχείριση των πλημμυρών και των συνδεδεμένων κινδύνων τους. Ορισμένα από τα εργαλεία αυτά και από τις τεχνικές αυτές χρησιμοποιούνται ήδη σε λεκάνες απορροής σε ολόκληρη την Ευρώπη. Μόλις δρομολογήθηκε το νέο σχέδιο έρευνας FLOODsite με προϋπολογισμό ύψους 10 εκατ. ευρώ, το οποίο συμβάλλει στη βελτίωση των ολοκληρωμένων μεθοδολογιών ανάλυσης και διαχείρισης του κινδύνου πλημμυρών⁵.

Η πρόβλεψη των πλημμυρών⁶, η χαρτογράφηση του κινδύνου πλημμυρών και η διαμόρφωση σεναρίων είναι σημαντικές συνιστώσες της σχεδιαζόμενης συμβολής του κοινού κέντρου ερευνών (ΚΚΕρ) στον τομέα των πλημμυρών. Η μελλοντική έρευνα θα προσαρμοστεί στην ανάλυση των επιπτώσεων της αλλαγής του κλίματος, στο μετριασμό τους και σε στρατηγικές προσαρμογής.

Υπάρχει σαφής ανάγκη να συνεχιστούν οι ερευνητικές δραστηριότητες όσον αφορά την προστασία από τις πλημμύρες. Αντί να εξετάζεται μεμονωμένα η διαχείριση των πλημμυρών στις λεκάνες απορροής, είναι αναγκαίο να εξεταστεί η προστασία από τις πλημμύρες στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης και πλήρους προσέγγισης όσον αφορά τη διαχείριση των λεκανών απορροής. Η μελλοντική περιβαλλοντική έρευνα⁷ θα καλύπτει, μεταξύ άλλων, θέματα όπως η ποσοτικοποίηση και η πρόβλεψη των περιβαλλοντικών αλλαγών (π.χ. το κλίμα), η αξιολόγηση του πλήρους φάσματος των επιπτώσεών τους και η στήριξη της αξιολόγησης, της πρόληψης και του μετριασμού των φυσικών και βιομηχανικών κινδύνων. Στο πλαίσιο αυτό, η προστασία από τις πλημμύρες θα αποτελεί σαφώς υψηλή προτεραιότητα.

⁴ <http://www.eu-medin.org/floods-rtd-projects.php>

⁵ <http://www.floodsite.net>

⁶ <http://natural-hazards.jrc.it/floods/Preparedness/>

⁷ COM(2004)101, τελικό

3.1.2. Περιφερειακή πολιτική και πλημμύρες

Τα διαρθρωτικά ταμεία⁸, και ιδίως το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης⁹, και το Ταμείο Συνοχής μπορούν να χρηματοδοτήσουν προληπτικές επενδύσεις (υποδομής), συμπεριλαμβανομένης της προστασίας από τις πλημμύρες. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης μπορεί επίσης να συμβάλει στη χρηματοδότηση υποδομών που σχετίζονται με την έρευνα και την τεχνολογική ανάπτυξη.

Η πρωτοβουλία INTERREG στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης έχει υποστηρίξει τη βελτίωση της διασυνοριακής συνεργασίας για την προστασία από τις πλημμύρες. Το σχέδιο IRMA («INTERREG Rhine-Meuse Activities / Δραστηριότητες INTERREG για το Ρήνο-Μόζα») αποτελεί επιτυχές παράδειγμα διασυνοριακής συνεργασίας και ολοκληρωμένης προσέγγισης για την αντιμετώπιση των πλημμυρών. Οι καταστροφές που προκλήθηκαν από τις πλημμύρες των ποταμών Ρήνου και Μόζα το 1993 και το 1995 οδήγησαν στη δημιουργία ενός διακρατικού προγράμματος πρόληψης μεταξύ των Κάτω Χωρών, του Βελγίου, της Γαλλίας, του Λουξεμβούργου, της Γερμανίας και της Ελβετίας. Το σχέδιο IRMA έχει συνολικό προϋπολογισμό 419 εκατ. ευρώ, το ένα τρίτο του οποίου προέρχεται από το INTERREG.

Το σχέδιο SCALDIT, άλλη μία πρωτοβουλία του INTERREG, ξεκίνησε το 2003 και αφορά τη λεκάνη απορροής του ποταμού Σκάλδη. Συμμετέχουν η Γαλλία, οι Κάτω Χώρες και οι βελγικές περιφέρειες, και αφορά τα θέματα του σχεδιασμού της λεκάνης απορροής του ποταμού και της προστασίας από τις πλημμύρες.

Στην τρίτη της έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, που δημοσιεύθηκε πρόσφατα, η Επιτροπή προτείνει οι δράσεις που υποστηρίζονται από την πολιτική συνοχής να εστιάζονται στις επενδύσεις σε περιορισμένο αριθμό θεμάτων προτεραιότητας, σύμφωνα με τις ατζέντες της Λισσαβόνας και του Γκέτεμποργκ, στα οποία η κοινοτική παρέμβαση αναμένεται να έχει αποτέλεσμα μόχλευσης και να επιφέρει σημαντική προστιθέμενη αξία. Το θέμα «περιβάλλον και πρόληψη του κινδύνου» αποτελεί ένα από τα βασικά θέματα της μελλοντικής δράσης για πολιτική συνοχή. Ο μελλοντικός στόχος «Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία» θα διατηρήσει και θα ενισχύσει τις απαιτούμενες δραστηριότητες διακρατικής συνεργασίας, βασιζόμενο στα επιτεύγματα του INTERREG στον τομέα αυτό.

3.1.3. Ταμείο Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Έπειτα από τις πλημμύρες του 2002 στην Κεντρική Ευρώπη, η ΕΕ δημιούργησε το Ταμείο Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁰ (ΤΑΕΕ) ως ειδικό χρηματοδοτικό μέσο για τη χορήγηση ταχείας οικονομικής βοήθειας σε περίπτωση μεγάλης καταστροφής (που ορίζεται ως άμεση ζημία άνω των 3 δισεκ. ευρώ ή του 0,6% του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος) για να βοηθήσει τις πληγείσες περιοχές να επιστρέψουν σε όσο το δυνατόν κανονικές συνθήκες διαβίωσης.

⁸ EE L 161 της 26.6.1999.

⁹ EE L 213 της 13.8.1999.

¹⁰ EE L 311 της 14.11.2002.

Το ΤΑΕΕ μπορεί να παρέμβει μόνο για ενέργειες έκτακτης ανάγκης. Δεν δημιουργήθηκε με σκοπό την κάλυψη του συνολικού κόστους που συνδέεται με φυσικές καταστροφές και το ΤΑΕΕ δεν αποζημιώνει τις ιδιωτικές απώλειες ή τις ζημιές που καλύπτονται από ασφάλεια. Οι μακροπρόθεσμες δράσεις – ανασυγκρότηση, οικονομική ανάπλαση, πρόληψη – είναι επιλέξιμες για ενίσχυση στο πλαίσιο άλλων χρηματοδοτικών μέσων, και κυρίως των διαρθρωτικών ταμείων.

3.1.4. Γεωργική πολιτική και πλημμύρες

Ο τρόπος χρήσης των γεωργικών και δασικών περιοχών είναι σημαντικός για την πρόληψη των πλημμυρών και την προστασία από αυτές· έχει καθοριστική σημασία για την ικανότητα του εδάφους και των φυτών να συγκρατούν το νερό. Η μεταρρύθμιση της ΚΓΠ το 2003 θα συμβάλει θετικά στην προστασία από τις πλημμύρες μέσω των μηχανισμών αποσύνδεσης και πολλαπλής συμμόρφωσης· παραδείγματος χάριν, με την προώθηση της προστασίας του εδάφους και τη διατήρηση των μόνιμων βοσκοτόπων, βελτιώνοντας, με τον τρόπο αυτό, την ικανότητα των εδαφών να συγκρατούν το νερό.

Η μεταρρύθμιση της κοινής γεωργικής πολιτικής μπορεί επίσης να συμβάλει στη μείωση της πιθανότητας πλημμυρών, αντιμετωπίζοντας την αλλαγή του κλίματος. Μέτρα τα οποία συνεπάγονται π.χ. την προώθηση της βιομάζας για την παραγωγή ενεργειακών καλλιεργειών ή τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου μέσω της προώθησης χαμηλότερων δεικτών πυκνότητας των ζώων, θα επιφέρουν άμεσα οφέλη ως προς την προστασία από τις πλημμύρες.

Στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της ΚΓΠ, προβλέπεται να διατεθεί ένα επιπλέον ποσό 1,2 δισεκ. ευρώ για την αγροτική ανάπτυξη το 2007. Εκτός από τη βελτίωση της χρήσης των γεωργικών και δασικών περιοχών, τα μέτρα αυτά μπορεί επίσης να συμβάλουν στο μετριασμό των επιπτώσεων των πλημμυρών, παρέχοντας βοήθεια για την αποκατάσταση της γεωργικής και δασικής παραγωγής που έχει πληγεί από φυσικές καταστροφές (συμπεριλαμβανομένων των πλημμυρών) και τη θέσπιση κατάλληλων προληπτικών μέτρων.

3.1.5. Περιβαλλοντική πολιτική και πλημμύρες

Με τη θέσπιση της οδηγίας πλαισίου για τα ύδατα (ΟΠΥ), η ΕΕ αναδιάρθρωσε πλήρως την πολιτική της για την προστασία των υδάτων. Η οδηγία απαιτεί να αναπτυχθούν ολοκληρωμένα σχέδια διαχείρισης για κάθε λεκάνη απορροής ποταμού ώστε να επιτευχθεί καλή οικολογική και χημική κατάσταση. Αν και η ΟΠΥ θα συμβάλει στο μετριασμό των επιπτώσεων των πλημμυρών, αυτός δεν είναι ένας από τους κύριους στόχους της οδηγίας.

Προκειμένου να προωθηθεί η συνεκτική εφαρμογή της ΟΠΥ σε ολόκληρη την ΕΕ, οι υπεύθυνοι για θέματα υδάτων των 25 κρατών μελών¹¹ και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνεδριάζουν τακτικά για να αναπτύξουν μια κοινή στρατηγική εφαρμογής. Σε ανταπόκριση στις πλημμύρες του καλοκαιριού/φθινοπώρου του 2002, οι υπεύθυνοι για θέματα υδάτων και η Επιτροπή δρομολόγησαν μια δράση για την προστασία από τις πλημμύρες, η οποία οδήγησε στην εκπόνηση εγχειριδίου βέλτιστης πρακτικής που συμφωνήθηκε τον Ιούνιο του 2003. Η ομάδα των υπευθύνων για θέματα υδάτων εξέφρασε το ενδιαφέρον της για τη συνέχιση των εργασιών στον τομέα της προστασίας από τις πλημμύρες.

¹¹ Η Βουλγαρία, η Ρουμανία, η Ισλανδία, το Λιχτενστάιν, η Νορβηγία και η Ελβετία συμμετέχουν επίσης στις συνεδριάσεις των υπευθύνων για θέματα υδάτων.

Για να βελτιωθεί η ετοιμότητα των εθνικών αρχών πολιτικής προστασίας όσον αφορά τις καταστροφές, η Επιτροπή ανέπτυξε σειρά εργαλείων παρακολούθησης, τα οποία επιτρέπουν την πρόβλεψη και την παρακολούθηση των πλημμυρών σε πανευρωπαϊκό επίπεδο. Σε περίπτωση πιθανής πλημμύρας, τα αποτελέσματα διαβιβάζονται στις αρμόδιες εθνικές αρχές και στις υπηρεσίες πολιτικής προστασίας, καθώς και στο Κέντρο Παρακολούθησης και Ενημέρωσης^{12,13} της Επιτροπής. Το εν λόγω κέντρο συντονίζει τις παρεμβάσεις αμοιβαίας συνδρομής όποτε απαιτείται τέτοια βοήθεια. Επιπλέον, η Επιτροπή διοργανώνει επιμορφωτικά μαθήματα για τις εθνικές ομάδες παρέμβασης και ασκήσεις μεγάλης κλίμακας.

Η Επιτροπή θα συνεχίσει να προωθεί συνδυασμένες προσεγγίσεις για τη μείωση των κινδύνων που συνδέονται με καταστροφές όπως οι πλημμύρες, οι πυρκαγιές και τα μείζονα βιομηχανικά ατυχήματα. Ένα από τα κοινά εργαλεία για την αντιμετώπιση όλων των προκλήσεων αυτού του είδους είναι η χαρτογράφηση του κινδύνου. Οι χάρτες κινδύνου παρέχουν βασικές πληροφορίες στο κοινό, αλλά αποτελούν επίσης σημαντικά εργαλεία για τις αρχές σχεδιασμού και τον ασφαλιστικό κλάδο. Η εκπόνηση χαρτών κινδύνου θα συνδέεται στενά με τις σχετικές πρωτοβουλίες της ΕΕ για τη συλλογή, την αποθήκευση και την ανταλλαγή περιβαλλοντικών δεδομένων¹⁴.

3.2. Δραστηριότητες των κρατών μελών

Ο χαρακτήρας των πλημμυρών και ο βαθμός κινδύνου πλημμύρας ποικίλλουν στην Ευρώπη. Σε ορισμένα κράτη μέλη όπως η Ουγγαρία, η Αυστρία, η Τσεχική Δημοκρατία και η Σλοβακία, οι πλημμύρες προκαλούνται αποκλειστικά από ποταμούς. Άλλα κράτη μέλη όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γερμανία και οι Κάτω Χώρες αντιμετωπίζουν τόσο πλημμύρες ποταμών όσο και παράκτιες πλημμύρες.

Για την αντιμετώπιση του κινδύνου πλημμυρών, διάφορα κράτη μέλη, όπως π.χ. η Αυστρία, η Φινλανδία, η Ισπανία, η Ιρλανδία και οι Κάτω Χώρες, έχουν ορίσει επίπεδα προστασίας από τις πλημμύρες σε επίσημες κατευθυντήριες γραμμές ή νομικά κείμενα. Γενικά, τα επίπεδα προστασίας βασίζονται στον αριθμό ατόμων και στην οικονομική και πολιτιστική αξία των περιοχών που διατρέχουν κίνδυνο πλημμύρας. Σε άλλα κράτη μέλη, οι αρμόδιες για την προστασία από τις πλημμύρες αρχές διαθέτουν εκτενείς εξουσίες για να αναλάβουν τα έργα που είναι αναγκαία για τη διαχείριση των πλημμυρών. Εντούτοις, δεν υπάρχουν καταστατικά δικαιώματα για συγκεκριμένο επίπεδο προστασίας.

Οι πρόσφατες πλημμύρες ώθησαν τα κράτη μέλη να αναπτύξουν σχέδια ή στρατηγικές για την προστασία από τις πλημμύρες. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, αναπτύσσονται σχέδια προκειμένου να ενθαρρυνθεί η ολιστική και αειφόρος προσέγγιση της διαχείρισης του κινδύνου πλημμυρών. Στην εν λόγω χώρα, χορηγείται σήμερα χρηματοδότηση ύψους 500 εκατ. λιρών στερλινών ετησίως για την ενίσχυση της κατασκευής και της συντήρησης των αμυντικών έργων και για τη βελτίωση των συστημάτων προειδοποίησης για πλημμύρες: το κόστος ανάπτυξης των σχεδίων διαχείρισης των πλημμυρών στις υδρολογικές λεκάνες του ΗΒ εκτιμάται ότι ανέρχεται σε περίπου 45-55 εκατ. ευρώ. Η Ουγγαρία δρομολόγησε πρόσφατα πρόγραμμα αειφόρου διαχείρισης και περιφερειακής ανάπτυξης της κοιλάδας του Tisza.

¹² Θεσπίστηκε με την απόφαση 2001/792/EK του Συμβουλίου.

¹³ ΕΕ L 297 της 15.11.2001, σ. 7.

¹⁴ Παγκόσμια παρακολούθηση του περιβάλλοντος και της ασφάλειας (Global Monitoring of Environment and Security - GMES), Υποδομή για χωροταξικές πληροφορίες στην Ευρώπη (Infrastructure for Spatial Information in Europe - INSPIRE) και GALILEO.

Επιπροσθέτως, πολλά κράτη μέλη έχουν εκπονήσει ή εκπονούν χάρτες κινδύνου πλημμυρών. Οι στόχοι και η δομή ή ο χαρακτήρας των εν λόγω χαρτών ποικίλλουν, αλλά γενικά χρησιμοποιούνται για να αυξηθεί η συνειδητοποίηση όσον αφορά τις εκτεθειμένες σε κίνδυνο περιοχές και για τη χωροταξία. Στη Γαλλία, με την τροποποίηση του νόμου το 1995, οι χάρτες κατάταξης σε ζώνες έκθεσης στον κίνδυνο βελτιώθηκαν με τη δημιουργία «σχεδίων πρόληψης για προβλέψιμους κινδύνους».

Τα παραδείγματα που παρατίθενται παραπάνω δεν είναι εξαντλητικά, αλλά είναι ενδεικτικά της ποικιλίας των πρωτοβουλιών που αναλαμβάνονται σήμερα σε εθνικό επίπεδο.

3.3. Διεθνής συνεργασία σε διασυνοριακούς ποταμούς

Στο παρελθόν, η προστασία από τις πλημμύρες αντιμετωπιζόταν κυρίως σε τοπικό επίπεδο, χωρίς ανάντη ή κατάντη συντονισμό, συχνά μετατοπίζοντας απλώς το πρόβλημα από τη μία περιοχή σε μία άλλη. Ωστόσο, στις λεκάνες ποταμών όπως ο Ρήνος, ο Όντερ, ο Μόζας, ο Δούναβης, ο Σάαρ, ο Μοζέλας και ο Έλβας, οι παρόχθιες χώρες αυτών των ποταμών έχουν ιδρύσει φορείς για να εξασφαλιστεί η συντονισμένη προσέγγιση της διαχείρισης των λεκανών απορροής. Σε πολλές από τις εν λόγω λεκάνες απορροής αναπτύχθηκαν ή αναπτύσσονται σχέδια προστασίας από τις πλημμύρες.

Στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης του Ρήνου για την άμυνα κατά των πλημμυρών, εκτιμάται ότι οι συνολικές επενδύσεις σε μέτρα προστασίας από τις πλημμύρες κατά την περίοδο 1998 έως 2020 θα ανέλθουν σε 12,3 δισεκ. ευρώ. Επιπροσθέτως, για να επιστηθεί η προσοχή των κατοίκων της κοιλάδας του Ρήνου στον κίνδυνο πλημμυρών, έχει αναπτυχθεί ένας άτλας του Ρήνου. Ο άτλας περιέχει χάρτες που αναπαριστούν τον κίνδυνο πλημμυρών (βασικοί χάρτες) και απεικονίζουν τον κίνδυνο πλημμύρας για τον άνθρωπο και τα υλικά αγαθά σε περίπτωση μεγάλων πλημμυρών. Το κόστος ανάπτυξης του άτλαντος ανήλθε σε περίπου 270 000 ευρώ.

4. ΣΥΝΔΥΑΣΜΕΝΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΡΑΣΗΣ ΤΗΣ ΕΕ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΑΠΟ ΤΙΣ ΠΛΗΜΜΥΡΕΣ

4.1. Πρόγραμμα δράσης της ΕΕ

Οι πλημμύρες είναι δυνατό να υπονομεύσουν την πορεία της ΕΕ προς την αειφόρο ανάπτυξη. Επιπλέον, η συχνότητα και η κρισιμότητα των σοβαρών πλημμυρών είναι πιθανό να αυξηθούν αισθητά στο μέλλον λόγω της θέρμανσης του πλανήτη. Το πρόβλημα μπορεί να αντιμετωπιστεί μόνο σφαιρικά, μέσω της ανάληψης συνδυασμένης δράσης σε κάθε λεκάνη απορροής και παράκτια περιοχή. Η διασυνοριακή φύση πολλών από τις πλέον σημαντικές λεκάνες απορροής της Ευρώπης σημαίνει ότι η συνεργασία σε επίπεδο της ΕΕ μπορεί να επιφέρει σημαντική προστιθέμενη αξία στις προσπάθειες των επιμέρους κρατών μελών.

Επομένως, προτείνεται τα κράτη μέλη και η Επιτροπή να συνεργαστούν για να αναπτύξουν και να εφαρμόσουν ένα συντονισμένο πρόγραμμα δράσης για την πρόληψη των πλημμυρών, την προστασία από αυτές και το μετριασμό των επιπτώσεών τους.

Αυτό το πρόγραμμα δράσης θα έχει ως βασικά χαρακτηριστικά:

- α) τη βελτίωση της συνεργασίας και του συντονισμού μέσω της ανάπτυξης και της εφαρμογής σχεδίων διαχείρισης του κινδύνου πλημμυρών για κάθε λεκάνη απορροής και παράκτια ζώνη όπου οι πλημμύρες μπορεί να έχουν δυσμενείς συνέπειες για την ανθρώπινη υγεία, το περιβάλλον, τις οικονομικές δραστηριότητες ή την ποιότητα της ζωής·
- β) την εκπόνηση και εφαρμογή χαρτών κινδύνου πλημμυρών ως εργαλείου σχεδιασμού και επικοινωνίας·
- γ) τη βελτίωση της ανταλλαγής πληροφοριών και εμπειριών, καθώς και της συντονισμένης ανάπτυξης και προώθησης βέλτιστων πρακτικών·
- δ) την ανάπτυξη ισχυρότερων δεσμών μεταξύ της ερευνητικής κοινότητας και των αρμόδιων αρχών για τη διαχείριση των υδάτων και την προστασία από τις πλημμύρες·
- ε) τη βελτίωση του συντονισμού μεταξύ των συναφών κοινοτικών πολιτικών·
- στ) την αύξηση της συνειδητοποίησης όσον αφορά τους κινδύνους πλημμυρών μέσω της ευρύτερης συμμετοχής των ενδιαφερόμενων μερών και της αποτελεσματικότερης επικοινωνίας.

4.2. Τρόπος συνεργασία των κρατών μελών, της Επιτροπής και των άλλων ενδιαφερόμενων μερών

Η ανάπτυξη και η εφαρμογή ενός τέτοιου προγράμματος δράσης απαιτεί την ανάληψη δράσεων σε διάφορα επίπεδα:

Τα κράτη μέλη, μέσω των αρμόδιων αρχών για τις σχετικές λεκάνες απορροής σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, θα είναι υπεύθυνα για τα σχέδια διαχείρισης του κινδύνου πλημμυρών και την ανάπτυξη των χαρτών κινδύνου πλημμυρών. Τα κύρια χαρακτηριστικά αυτών των σχεδίων και χαρτών παρατίθενται στο παράρτημα.

Η **Επιτροπή** θα διευκολύνει το συντονισμό και την ανταλλαγή πληροφοριών για την προστασία από τις πλημμύρες και την προώθηση της βέλτιστης πρακτικής. Η Επιτροπή θα εξασφαλίσει επίσης ότι όλες οι συναφείς πολιτικές της ΕΕ συμβάλλουν, όπου ενδείκνυται, στην προστασία από τις πλημμύρες. Βάσει των προγραμμάτων πλαισίων έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και επίδειξης, η Επιτροπή θα διεξαγάγει άμεση και έμμεση έρευνα σε θέματα σχετικά με τις πλημμύρες.

Τα **κράτη μέλη** από κοινού με την **Επιτροπή** θα είναι υπεύθυνα για το συνολικό συντονισμό του προγράμματος δράσης, στο πλαίσιο των τακτικών συνεδριάσεων των υπεύθυνων για θέματα υδάτων και των εκπροσώπων της Επιτροπής

Τα **άλλα ενδιαφερόμενα μέρη** θα συμμετέχουν πλήρως στην ανάπτυξη και την εφαρμογή των σχεδίων διαχείρισης του κινδύνου πλημμυρών, καθώς και σε κάθε τεχνική συζήτηση που διοργανώνει η Επιτροπή.

4.3. Κόστος και αναμενόμενα οφέλη της συνδυασμένης δράσης της ΕΕ

Είναι δύσκολο να ποσοτικοποιηθούν σε χρηματικούς όρους η προστιθέμενη αξία και τα πρόσθετα οφέλη από τις συνδυασμένες ενέργειες που προτείνονται στην παρούσα ανακοίνωση. Σε ποιοτικούς όρους, η προστιθέμενη αξία της δράσης της ΕΕ θα περιλαμβάνει:

- α) οικονομικώς πιο αποδοτικά και αειφόρα μέτρα διαχείρισης του κινδύνου πλημμυρών μέσω του καλύτερου συντονισμού των δράσεων σε ολόκληρη την ΕΕ·
- β) σφαιρική προσέγγιση όσον αφορά τη μείωση των κινδύνων για την αειφόρο ανάπτυξη της Ευρώπης που συνδέονται με τις ζημίες από πλημμύρες·
- γ) βελτίωση των επιπέδων προστασίας μέσω της ανταλλαγής εμπειριών και πληροφοριών και της από κοινού ανάπτυξης βέλτιστης πρακτικής·
- δ) καλύτερη εστίαση των δράσεων έρευνας και ισχυρότερη διεπαφή μεταξύ ερευνητικής κοινότητας και διαμορφωτών πολιτικής·
- ε) συνεκτική προσέγγιση όσον αφορά την ανάπτυξη των σχεδίων διαχείρισης του κινδύνου πλημμυρών και της διασύνδεσής τους με προγράμματα χρηματοδότησης της ΕΕ·
- στ) μεγαλύτερη ευαισθητοποίηση και συμμετοχή του κοινού σε θέματα προστασίας από τις πλημμύρες.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη:

- α) να υποστηρίξουν την αξιολόγηση της Επιτροπής σχετικά με τη σημασία της προστασίας από τις πλημμύρες·
- β) να λάβουν υπόψη τις επιτελούμενες ή τις σχεδιαζόμενες δράσεις, σε κοινοτικό, εθνικό, περιφερειακό και διεθνές επίπεδο·
- γ) να υποστηρίξουν την ανάγκη για συνδυασμένη δράση της ΕΕ για την πρόληψη των πλημμυρών, την προστασία από αυτές και το μετριασμό των επιπτώσεών τους·
- δ) να εγκρίνουν τα βασικά χαρακτηριστικά της συνδυασμένης δράσης της ΕΕ όπως παρουσιάζεται από την Επιτροπή και να συμφωνήσουν όσον αφορά τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την ανάπτυξη και την εφαρμογή αυτής της συνδυασμένης δράσης.

Παράρτημα

Κατευθυντήριες γραμμές για την εκπόνηση και την εφαρμογή σχεδίων διαχείρισης του κινδύνου πλημμυρών και χαρτών του κινδύνου πλημμυρών

A. ΑΡΧΕΣ

1. Τα σχέδια διαχείρισης του κινδύνου πλημμυρών πρέπει να αναπτυχθούν με βάση τις ακόλουθες γενικές αρχές:
 - α) Διασυνοριακοί ποταμοί: τα κράτη μέλη πρέπει να συμφωνήσουν να συνεργαστούν για την ανάπτυξη και την εφαρμογή των εν λόγω σχεδίων. Όσον αφορά τις κοινές λεκάνες απορροής με χώρες μη μέλη της ΕΕ θα χρησιμοποιηθούν οι υφιστάμενοι μηχανισμοί συντονισμού ή θα αναπτυχθούν νέοι μηχανισμοί.
 - β) Σχέδια διαχείρισης του κινδύνου υπερχειλίσις των ποταμών, τα οποία πρέπει να ενταχθούν πλήρως στα σχέδια διαχείρισης της σχετικής λεκάνης απορροής και στα προγράμματα μέτρων που αναπτύχθηκαν σύμφωνα με την οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα. Τα σχέδια διαχείρισης του κινδύνου παράκτιων πλημμυρών πρέπει να αναπτυχθούν εντός των ίδιων χρονικών πλαισίων.
 - γ) Μακροπρόθεσμη στρατηγική προσέγγιση: πρέπει να συμπεριληφθούν οι εξελίξεις που αναμένονται μακροπρόθεσμα (50 – 100 έτη).
 - δ) Διεπιστημονική προσέγγιση: πρέπει να ληφθούν υπόψη σε όλα τα επίπεδα (εθνικό, περιφερειακό και τοπικό) όλες οι συναφείς πτυχές της διαχείρισης των υδάτων, του υλικού χωροταξικού σχεδιασμού, της χρήσης του εδάφους, της γεωργίας, των μεταφορών και της αστικής ανάπτυξης, καθώς και της διαφύλαξης της φύσης.
 - ε) Αρχή της αλληλεγγύης: τα μέτρα προστασίας από τις πλημμύρες δεν θα πρέπει να υπονομεύουν την ικανότητα άλλων ανάντη ή κατόντη περιφερειών ή κρατών μελών να επιτύχουν το επίπεδο προστασίας που θεωρούν κατάλληλο. Η ενδεδειγμένη στρατηγική συνίσταται σε μια τρίπτυχη προσέγγιση: συγκράτηση, αποθήκευση και αποστράγγιση.
 - στ) Πρέπει να καλύπτονται όλα τα στοιχεία της διαχείρισης του κινδύνου πλημμυρών: βλέπε σημείο 2.2.

B. ΣΤΟΧΟΙ

1. Οι γενικοί στόχοι των σχεδίων διαχείρισης του κινδύνου πλημμυρών θα είναι οι εξής:
 - μείωση των δυσμενών επιπτώσεων των πλημμυρών και της πιθανότητας πλημμυρών,
 - προώθηση αειφόρων μέτρων διαχείρισης του κινδύνου πλημμυρών,
 - αναζήτηση ευκαιριών αξιοποίησης των φυσικών διαδικασιών και αποκόμισης –στο μέτρο του δυνατού– πολλαπλών οφελών από τη διαχείριση του κινδύνου πλημμυρών,

- ενημέρωση του κοινού και των αρμόδιων αρχών σχετικά με τον κίνδυνο πλημμυρών και τον τρόπο αντιμετώπισής του.

Γ. ΒΑΣΙΚΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

1. Τα βασικά αποτελέσματα του σχεδίου διαχείρισης του κινδύνου πλημμυρών θα πρέπει να είναι τα εξής:
 - καλύτερη γνώση και κατανόηση του μεγέθους, της φύσης και της κατανομής των σημερινών κινδύνων πλημμυρών, και κατάρτιση σεναρίων για μελλοντικούς κινδύνους πλημμυρών,
 - κατανόηση των διαδικασιών κατάκλυσης και της ευαισθησίας τους στις αλλαγές,
 - κατάλογος οικονομικώς αποδοτικών μέτρων που θα ληφθούν για τη διαχείριση του κινδύνου πλημμυρών,
 - χάρτες διαχείρισης του κινδύνου (βλ. σημείο Δ),
 - μακροπρόθεσμες πολιτικές διαχείρισης του κινδύνου πλημμυρών που να ανταποκρίνονται στους στόχους της λεκάνης απορροής.
 - σειρά ιεραρχημένων περαιτέρω δράσεων/μελετών για τη λεκάνη απορροής, εφόσον ενδείκνυται.

Δ. ΧΑΡΤΕΣ ΚΙΝΔΥΝΟΥ ΠΛΗΜΜΥΡΩΝ

1. Ένα από τα βασικά αποτελέσματα των σχεδίων διαχείρισης του κινδύνου πλημμυρών θα είναι οι χάρτες κινδύνου πλημμυρών σε επίπεδο λεκάνης απορροής.
2. Ο χάρτης κινδύνου πλημμυρών έχει ως σκοπό:
 - την αύξηση της ευαισθητοποίησης του κοινού όσον αφορά τις περιοχές που είναι εκτεθειμένες σε κίνδυνο πλημμύρας,
 - την παροχή πληροφοριών για τις εκτεθειμένες σε κίνδυνο περιοχές μέσω του ορισμού ζωνών που κινδυνεύουν από πλημμύρες για τη διευκόλυνση του χωροταξικού σχεδιασμού,
 - την υποστήριξη των διαδικασιών ιεράρχησης, αιτιολόγησης και στοχοθέτησης των επενδύσεων με σκοπό τη διαχείριση και τη μείωση του κινδύνου για τους ανθρώπους, τις ιδιοκτησίες και το περιβάλλον.
3. Οι χάρτες κινδύνου πλημμυρών θα πρέπει:
 - να εκπονούνται μέσω συντονισμού σε επίπεδο της λεκάνης απορροής,
 - να περιλαμβάνουν τις πλημμύρες ποταμών και τις στιγμιαίες πλημμύρες και, κατά περίπτωση, τις παράκτιες πλημμύρες,
 - να παρέχουν αξιόπιστες, επαρκείς και ευνόητες πληροφορίες,

- να διακρίνουν τουλάχιστον τρία επίπεδα κινδύνου:
 - A. περιοχές με συχνές πλημμύρες·
 - B. περιοχές με λιγότερο συχνές πλημμύρες·
 - Γ. πολύ σπάνιες πλημμύρες, συμπεριλαμβανομένων, κατά περίπτωση, των ρήξεων φραγμάτων·
- να καλύπτουν τόσο το βάθος του νερού ή της πλημμύρας όσο και τις δυνητικές ζημιές,
- να περιλαμβάνουν τόσο την τρέχουσα κατάσταση όσο και σενάρια για μελλοντικούς κινδύνους πλημμυρών, και
- να λαμβάνουν υπόψη άλλους στόχους σχετικά με τη λεκάνη απορροής.