



พัฒนาการกฎหมายน้ำท่วมของประเทศไทย : มอง 10 ปี แห่งการพัฒนา

The Evolution of Flood Law in England : Looking Back at the Last 10 Years

ปีติเทพ อยู่ยืนยง*

Pedithep Youyuenyong

*อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, E-mail : pedithep.y@cmu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความนี้ชี้ให้เห็นว่ากฎหมายน้ำท่วมได้ถูกพัฒนามาเพื่อตอบสนองการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมในประเทศอังกฤษ บทความนี้ยังนำเสนอถึงภาพรวมสิบปีแห่งพัฒนาการกฎหมายจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (ค.ศ. 2007-2016) บทวิเคราะห์ของบทความฉบับนี้ครอบคลุมถึงประเด็นสองด้าน ได้แก่ การจัดการความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับภาวะน้ำท่วมกับการกัดเซาะชายฝั่งและรูปแบบของการประกันภัยที่นำเอากลไกการประกันภัยต่อมาช่วยกระจายความเสี่ยงจนทำให้เกิดระดับอัตราเบี้ยประกันภัยที่ประชาชนพอที่จะจ่ายได้กับช่วยทำให้เกิดจำนวนเงินที่ผู้เอาประกันภัยตกลงจะรับผิดชอบเองกรณีเกิดความเสียหายจากภาวะน้ำท่วม วัตถุประสงค์ของบทความนี้ไม่เพียงแค่นำเสนอภาพรวมของพัฒนาการกฎหมายน้ำท่วมของประเทศไทย แต่ยังประสงค์ที่จะนำเสนอแนวโน้มในอนาคตที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมในประเทศไทย

คำสำคัญ: น้ำท่วม กฎหมายน้ำท่วม พัฒนาการ กฎหมายอังกฤษ ประเทศไทย

Abstract

This article presents that flood legislation has been evolved in response to assessment and management of flood risks in England. It also presents an overview on 10 year (2007-2016) of development of the flood risk management regulations. The analysis covers two aspects of regulatory frameworks: management of risks in connection with flooding and coastal erosion and a form of insurance which is designed to make a reinsurance scheme aimed at ensuring the availability of national insurance at affordable premiums and excesses for flood-related damage. The purpose is not just to provide a picture of evolution of flood law in England, but also to analyse the future trends in order to achieve the aims of providing an approach to managing flood risk across England.

Keywords: flood, flood law, evolution, English law, England

บทนำ

กว่า 10 ปีที่ผ่านมา ปัญหาและผลกระทบจากภาวะน้ำท่วม (flood) ในประเทศอังกฤษได้ถูกหยิบยกนำมาเป็นประเด็นถกเถียงระหว่างกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำและบริหารความเสี่ยงอันเกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Mash, T. & Hannaford, J., 2007) กล่าวคือปัญหาน้ำท่วมภายในประเทศอังกฤษได้ส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนจำนวนมาก โดยเฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยที่เผชิญความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมในลักษณะที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นน้ำท่วมฉับพลัน (flash flood) น้ำท่วมขัง (drainage flood) และน้ำล้นตลิ่ง (river flood) (Stuart-Mentech, A., 2007)

เมื่อปัญหาน้ำท่วมส่งผลกระทบกับต่อผู้คนที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่เผชิญกับความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (flood risk areas) ในลักษณะที่แตกต่างกัน จนทำให้ประชาชน ภาคธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรม ภาครัฐ และท้องถิ่นไม่อาจที่จะดำเนินกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือกิจกรรมตามภารกิจขององค์กรได้ตามปกติได้ หากมีวิกฤติน้ำท่วมเกิดขึ้น (Bennett, O. & Harwell-Naguib, S. 2014) รัฐบาลอังกฤษจึงได้พยายามแสวงหาการวางหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่มุ่งสร้างเกณฑ์ในการต่อสู้กับวิกฤติน้ำท่วม (legislative requirements) (Department for Environment, Food & Rural Affairs, 2014) อันทำให้ท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ที่ประสบกับปัญหาน้ำท่วมที่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันหรือประสบกับรูปแบบภัยพิบัติจากภาวะน้ำท่วมที่คล้ายคลึงกัน สามารถเผชิญกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นระบบและมีแบบแผนขึ้นตอนที่ชัดเจน

แม้ว่ารัฐบาลอังกฤษไม่อาจใช้มาตรการทางกฎหมายหรือกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อหยุดยั้งหรือห้ามปรามไม่ให้เกิดเหตุการณ์ทางธรรมชาติที่มนุษย์ไม่อาจควบคุมได้ (uncontrolled natural disasters) (เช่น การเกิดของพายุหมุน การก่อตัวของหย่อมความกดอากาศต่ำ และการพัดผ่านของลมมรสุม) และเหตุการณ์ทางธรรมชาติดังกล่าวอาจเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาอย่างรวดเร็ว (sudden-onset phenomena) (National Hazards Partnership, 2013) จนไม่เปิดโอกาสให้ภาครัฐหรือท้องถิ่นสามารถรับมือกับเหตุการณ์ทางธรรมชาติได้อย่างทันทั่วถึง แต่ประเด็นเหล่านี้เองกลับกลายมาเป็นประเด็นความท้าทายที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำและการบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศอังกฤษต้องหัน

มาใส่ใจให้ความสำคัญต่อการพัฒนากฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับให้สอดคล้องกับการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

อนึ่ง ประเทศอังกฤษก็เคยมีประสบการณ์กับภัยพิบัติจากภาวะน้ำท่วมหรืออุทกภัยมาหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ประเทศอังกฤษได้พบกับวิกฤติน้ำท่วมหลายครั้ง เช่น วิกฤติน้ำท่วมช่วงฤดูร้อนปี 2007 วิกฤติน้ำท่วมช่วงปลายปี 2009 วิกฤติน้ำท่วมช่วงปลายปี 2012 วิกฤติน้ำท่วมช่วงต้นปี 2014 และวิกฤติน้ำท่วมช่วงปลายปี 2015 ทำให้รัฐบาลอังกฤษและประชาชนอังกฤษบางส่วนเรียนรู้และพัฒนาแนวทางที่จะรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติและรับมือกับโอกาสที่จะเผชิญกับไม่แน่นอนทางธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้นได้ทุกเวลา (Royal Institute of British Architects, 2009) ซึ่งในรอบระยะเวลาสิบปีตั้งแต่ปี 2007 ไปจนถึง 2016 ประเทศอังกฤษได้พยายามนำเอาหลักเกณฑ์สากลที่จำเป็นมาช่วยในการจัดการทรัพยากรน้ำกับจัดการความเสี่ยงที่จะเกิดภาวะน้ำท่วมในบริเวณพื้นที่เสี่ยงต่างๆ และประเทศอังกฤษยังได้พยายามพัฒนาหลักเกณฑ์ของตนเองมาช่วยในการลดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่ก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และอนามัยของประชาชนโดยทั่วไป รวมไปถึงลดความเสี่ยงจากอุทกภัยที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมภายในประเทศ

การที่รัฐบาลอังกฤษรู้จักประยุกต์หลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและพัฒนาหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการอุทกภัย ย่อมเป็นรากฐานของการสร้างหลักประกันว่ารัฐบาลอังกฤษและท้องถิ่นจะสามารถจัดการความเสี่ยงที่จะเกิดภาวะน้ำท่วม (flood risk management) กล่าวคือ รัฐบาลอังกฤษจะสามารถนำหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่จำเป็นมาวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงที่สัมพันธ์กับภาวะน้ำท่วม เพื่อให้รัฐบาล ภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรม ท้องถิ่นและประชาชนทั่วไปลดความเสียหายจากความเสี่ยงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ถึงแม้ว่าภัยจากภาวะน้ำท่วมจะเกิดขึ้นมาจากสภาพเงื่อนไขบางประการที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย เช่น ท่าเลที่ตั้งของอาคารบ้านเรือนและสิ่งปลูกสร้าง ที่อาจเอื้อต่อการเกิดน้ำท่วม แต่การดำเนินการพัฒนานโยบายและมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดว่าใครมีหน้าที่รับผิดชอบอะไร (who is responsible) (Porter, J. & Demeritt, D., 2012) เมื่อมีการระบุชี้ว่าแต่ละท้องถิ่นอาจประสบกับภาวะน้ำท่วมในอนาคต เมื่อมีการระบุว่าจะเกิดสภาวะน้ำท่วมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อ

สาธารณชนขึ้นแล้ว และเมื่อวิกฤติน้ำท่วมได้สิ้นสุดลงแล้ว แต่ประชาชนโดยทั่วไปและ
สาธารณะชนที่ได้รับผลกระทบยังคงรอการเยียวยาอยู่ ก็ย่อมที่จะทำให้ภาครัฐและ
ท้องถิ่นรู้ว่าจะต้องทำอะไรบ้างเพื่อประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและจัดทำ
มาตรการตอบโต้ เพื่อรับมือกับภัยจากภาวะน้ำท่วม

จากเหตุผลที่กล่าวมาในข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า หากต้องการให้เกิดการ
จัดการและรับมือกับวิกฤติน้ำท่วมภายในประเทศได้ดียิ่งขึ้น ก็ควรมีการทบทวน
บทเรียนจากวิกฤติน้ำท่วมที่ได้เคยประสบพบเจอมาในอดีตกับควมมีการพัฒนาหลักการ
จัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมขึ้นมาให้ชัดเจน เพื่อให้ภาครัฐได้ทราบถึงบทบาท
หน้าที่ของตนเมื่อเกิดกับวิกฤติน้ำท่วมและเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของ
ภาคอุตสาหกรรมที่มีบทบาทในการจัดการกับความเสี่ยงภัยจากวิกฤติน้ำท่วม เนื่องจาก
การเรียนรู้ที่ดีที่ผ่านมาของวิกฤติปัญหาน้ำท่วมที่ประเทศอังกฤษได้เคยประสบพบเจอ
กับเรียนรู้ถึงพัฒนาการกฎหมายน้ำท่วมของประเทศอังกฤษ ก็อาจจะทำให้เห็นภาพรวม
และทิศทางในการรับมือกับวิกฤติภาวะน้ำท่วมที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

วิกฤติน้ำท่วมช่วงฤดูร้อนปี 2007: หายนะครั้งยิ่งใหญ่

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ประเทศอังกฤษได้ประสบกับวิกฤติน้ำท่วมใหญ่หลาย
ครั้ง แต่ครั้งที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสาธารณชนและประชาชนทั่วไปอย่างใหญ่หลวง
ครั้งหนึ่ง นั่นก็คือ วิกฤติน้ำท่วมช่วงฤดูร้อนปี 2007 (Foulds, S. A. & Macklin, M. G.,
2015)

วิกฤติน้ำท่วมช่วงฤดูร้อนปี 2007 เกิดขึ้นจากฝนที่ตกอย่างรุนแรง (torrential
downpours) ในช่วงเดือนพฤศจิกายน มิถุนายน และกรกฎาคม 2007 วิกฤติน้ำท่วม
ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อบริเวณลุ่มแม่น้ำและพื้นที่ลุ่มเกือบทั่วทั้งภูมิภาคของประเทศ
เช่น ภาคกลาง มลฑลยอร์กเชียร์ มลฑลกลอสเตอร์เชียร์ มลฑลวูสเตอร์เชียร์ มลฑล
แธร์ปอร์ตเชียร์ มลฑลอ็อกฟอร์ดเชียร์ มลฑลเบิร์กเชียร์ และมลฑลเซาท์เวลส์
(Environment Agency, 2011)

วิกฤติน้ำท่วมครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบอย่างยิ่งใหญ่ต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ใน
ประเทศอังกฤษ เพราะน้ำท่วมดังกล่าวทำให้ประชาชนชาวอังกฤษหลายครอบครัวต้อง
สูญเสียสมาชิกในครอบครัว ประชาชนหลายครัวเรือนต้องไร้ที่อยู่อาศัย พร้อมๆ ไปกับ

การเผชิญการสูญเสียทรัพย์สินอันเนื่องมาจากน้ำท่วม รวมไปถึงภาคอุตสาหกรรมและภาคธุรกิจหลายภาคส่วนก็ต้องเผชิญกับความเสียหายต่อทรัพย์สินอันเนื่องมาจากน้ำท่วมทรัพย์สินและเผชิญต่ออุปสรรคในการดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ความสูญเสียในทรัพย์สินของประชาชนโดยทั่วไปกับความสูญเสียของภาคอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมรวมมีมูลค่าความเสียหายกว่า 3 พันล้านปอนด์ (คิดเป็นเงินไทยราว 15 แสนล้านบาท) (Chartter, J., Viavattene, C., Morris, J., Penning-Rowsell, E. & Tapsell, S., 2010) ซึ่งถือว่าเป็นมูลค่าความเสียหายที่จำนวนมหาศาล อีกประการหนึ่งวิกฤติน้ำท่วมช่วงฤดูร้อนปี 2007 ก็ทำให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นไฟฟ้าและประปา ไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติ เนื่องจากน้ำได้ท่วมสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเหล่านี้ จนไม่อาจจะดำเนินการกิจกรรมบริการสาธารณะหรือดำเนินการใช้งานได้ตามปกติ ทำให้ประชาชน สถานที่ราชการ ภาคอุตสาหกรรม และภาคพาณิชย์กรรม ไม่มีน้ำประปาและไฟฟ้าใช้งานระหว่างที่เผชิญกับวิกฤติน้ำท่วมช่วงฤดูร้อนปี 2007

จากผลกระทบของวิกฤติน้ำท่วมช่วงฤดูร้อนปี 2007 ก็ทำให้รัฐบาลหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานด้านชลประทาน หน่วยงานด้านผังเมือง หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ต่างก็แสดงความวิตกต่อผลกระทบของภาวะน้ำท่วมและวิกฤติน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้าได้ เมื่อเกิดฝนอย่างรุนแรงขึ้นมามาก

ดังนั้น ภายหลังจากเกิดวิกฤติน้ำท่วมช่วงฤดูร้อนปี 2007 รัฐบาลอังกฤษได้กระทำการหลายอย่างเพื่อที่จะทบทวนประเด็นปัญหาอันเกิดจากการขาดการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่ดีและทบทวนประเด็นปัญหาอันเกิดจากการขาดการกำหนดหลักเกณฑ์กับวิธีการสำหรับต่อสู้กับปัญหาน้ำท่วมอย่างเป็นระบบ ซึ่งเอกสารฉบับหนึ่งอันเป็นผลมาจากการทบทวนบทเรียนปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้น พร้อมๆ กับระบุข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต นั่นก็คือเอกสาร Sir Michael Pitt's Review หรืออาจเรียกสั้นๆ ว่าเอกสาร Pitt Review (Venables, J., 2008)

เอกสาร Pitt Review เป็นเอกสารที่จัดทำโดยเซอร์ไมเคิล พิตท์ (Sir Michael Pitt) ซึ่งได้รับการสนับสนุนการจัดพิมพ์โดยกรมสิ่งแวดล้อม อาหารและกิจการชนบท

กรมพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น และสำนักงานเลขาธิการประจำยุคแห่งแลงคาสเตอร์ เอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารสำคัญที่ทบทวนบทเรียนและข้อผิดพลาดในการควบคุมความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมที่เกิดขึ้นในช่วงก่อนปี 2007 และระหว่างช่วงวิกฤติน้ำท่วมช่วงฤดูร้อนปี 2007 (Pitt M., 2008)

ข้อเสนอแนะจากเอกสาร Pitt Review ที่สำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการควบคุมความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมมีเป็นจำนวนมาก แล้วในเวลาต่อมา รัฐบาลอังกฤษ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และท้องถิ่นก็ได้นำเอาข้อเสนอแนะจากเอกสารดังกล่าวมาปรับและประยุกต์ใช้ (Department for Environment, Food, Rural Affairs, 2009) ตัวอย่างเช่น ข้อเสนอแนะให้รัฐมุ่งความสนใจไปที่การระบุการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ผ่านการจัดทำมาตรการที่สามารถตอบสนองต่อผลกระทบจากอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต เช่น การกำหนดมาตรการฟื้นฟูความเสียหายให้ทันท่วงทีจากภavnวิกฤติน้ำท่วม (flood resilience measures) (Department for Communities and Local Government, 2007) ผ่านการกำหนดความรับผิดชอบขององค์กรที่แน่นอน การพัฒนาแผนทางระยะยาวในการป้องกันน้ำท่วมที่เป็นรูปธรรม การจัดให้มีสาธารณูปโภคสำหรับป้องกันน้ำท่วมในแต่ละท้องถิ่น การเตือนภัยล่วงหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ และการจัดทำมาตรการเยียวยาความเสียหายให้กับหน่วยงานของรัฐและประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยอย่างทันท่วงที (Department for Environment, Food, Rural Affairs, 2012) เป็นต้น

นอกจากนี้ ข้อเสนอแนะจากเอกสาร Pitt Review ยังได้ให้ข้อแนะนำเป็นพิเศษเกี่ยวกับการปฏิรูปมาตรการทางกฎหมาย เอกสาร Pitt Review ที่เสนอแนะให้รัฐบาลอังกฤษจัดทำกฎหมายควบคุมความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมให้ทันสมัยมากขึ้น (modernizing flood risk legislation) (Pitt M., 2008) กล่าวคือ บทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมควรได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับการปฏิบัติการร่วมกัน (concerted action) ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการป้องกันน้ำท่วม อีกทั้งยังเสนอแนะให้มีการนำเอาหลักเกณฑ์ในการป้องกันน้ำท่วมที่กระจัดกระจายอยู่ในตัวบทกฎหมายฉบับต่างๆ มารวบรวมเข้าด้วยกันเพื่อนำไปสู่การบูรณาการการควบคุมความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมและเพื่อให้เกิดแนวทางที่เป็นรูปธรรมเพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วม การรวบรวม

หลักเกณฑ์จากกฎหมายฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการป้องกันน้ำท่วมหรือบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเอาไว้เป็นหมวดหมู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน ก็เพื่อให้ง่ายต่อการกำหนดความรับผิดชอบและหน้าที่ผูกพันที่ชัดเจน (clear responsibilities and obligations) กับป้องกันความสับสน (confusion) ในหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐแต่ละหน่วยงาน ด้วยประการนี้เอง

ข้อเสนอแนะข้อที่ 28 (Recommendation 28) จากเอกสาร Pitt Review จึงได้เสนอแนะให้รัฐกำหนดกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (a single unifying Act) (Department for Environment, Food, Rural Affairs, 2008) ที่ระบุถึงเหตุของภาวะน้ำท่วม สร้างความชัดเจนในส่วนของหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม และกำหนดวิธีการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลอังกฤษจึงได้ทบทวนข้อเสนอแนะข้อที่ 28 ในเอกสาร Pitt Review แล้วนำเอาข้อเสนอมาปรับใช้ จนในเวลาต่อมาประเทศอังกฤษได้จัดทำมาตรการทางกฎหมายควบคุมความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเป็นการเฉพาะ เพื่อตอบสนองต่อความไม่แน่นอนของภัยพิบัติทางธรรมชาติกับความผันผวนไม่แน่นอนของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่อาจก่อให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ทั้งการทบทวนตามข้อเสนอแนะข้อที่ 28 ดังกล่าวก็ยังคำนึงถึงกระแสความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลมาจากวิกฤติน้ำท่วมในอดีตกับวิกฤติน้ำท่วมในอนาคต รวมไปถึงการคำนึงถึงการให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม (cooperation) ในการลดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม เพื่อเป็นหลักประกันว่าเมื่อเกิดความเสียหายแล้วรัฐจะสามารถเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ประสบภัยน้ำท่วมได้ทันทั้งที่หรือภาคเอกชนอาจเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ประสบภัยน้ำท่วมได้ โดยผ่านกลไกทางธุรกิจบางประการที่มีกฎหมายสนับสนุนให้สามารถรองรับความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมของประชาชนที่ประสบภัยจากวิกฤติน้ำท่วมได้ เช่น การนำเอาหลักประกันวินาศภัยมาประยุกต์ใช้เพื่อควบคุมความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ทำให้ภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก ผู้ประกอบการและประชาชนทั่วไปได้มีหลักประกันว่าหากเกิดวิกฤติน้ำท่วมในอนาคตแล้ว ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้จะได้รับการชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายจากภาวะน้ำท่วม ซึ่งในปัจจุบันภาคธุรกิจประกันภัยหลายสถาบัน ก็ได้พยายามพัฒนา

ผลิตภัณฑ์ของตน ให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคในธุรกิจ ประกันภัยที่อาจเผชิญความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมในอนาคตได้มากขึ้น เป็นต้น

จากที่กล่าวมาในข้างต้น ข้อเสนอแนะข้อที่ 28 จากเอกสาร Pitt Review ถือเป็นจุดเริ่มต้นแนวคิดทำให้กฎหมายควบคุมความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมในประเทศ อังกฤษมีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเสริมแนวคิดพื้นฐานในการบูรณาการกลไก การป้องกันภาวะน้ำท่วมผ่านการนำเอาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่กระจัดกระจายอยู่ ภายใต้อกฎหมายฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและ ชลประทาน เช่น กฎหมาย Land Drainage Act 1991 กฎหมาย Water Resources Act 1991 กฎหมาย Environment Act 1995 และกฎหมาย Water Act 2003 มาไว้ รวมกันเป็นสารบัญญัติฉบับเดียว เพื่อให้สะดวกต่อการกำหนดบทบาท หน้าที่และความ รับผิดชอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการควบคุมความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมในอนาคต

อิทธิพลของกฎหมายน้ำท่วมสหภาพยุโรปต่อกฎหมายน้ำท่วมอังกฤษ: จากภูมิภาคยุโรปนิยมกับการป้องกันน้ำท่วม

แนวคิดความเป็นภูมิภาคยุโรปนิยม (European regionalism) หรือแนวคิดที่ มุ่งให้แต่ละประเทศที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคยุโรป มารวมกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่น เพื่อ แลกเปลี่ยนความร่วมมือต่อกันและสร้างอำนาจการต่อรองกับภูมิภาคอื่นๆ บนโลก แนวคิดเช่นนี้สะท้อนออกมาผ่านแนวคิดยุโรปบรรสาน (European harmonisation) ที่ต้องการให้นโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายของประเทศสมาชิกภูมิภาค ยุโรปสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ มีมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมาย เหมือนๆ กัน (minimum standards) (Green, C., Dieperink, C., Hegger, D., Pettersson, M., Priest, S. & Tapsell, S., 2013) ซึ่งจะทำให้ประชาชนที่อยู่ใน ภูมิภาคเดียวกันได้รับความคุ้มครองภายใต้มาตรการกฎหมายที่คล้ายคลึงและเป็นไปใน แนวทางเดียวกัน

ในปัจจุบันประเทศต่างๆ ในภูมิภาคยุโรป ได้รวมกลุ่มกันเป็นสหภาพยุโรป (European Union หรือ EU) อันถือเป็นการรวมกลุ่มกันทางด้านเศรษฐกิจและ การเมืองที่มีสมาชิกรวมถึง 28 ประเทศ ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศต้องเคารพกับ ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในสนธิสัญญาระดับต่างๆ โดยรัฐสภาสหภาพยุโรปมีอำนาจออก

วิกฤติน้ำท่วมที่เกิดขึ้นกับความเสี่ยงที่จะเกิดภาวะน้ำท่วมในอนาคต ก็ถือเป็น ปัญหาประการหนึ่งที่ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปหลายประเทศได้เผชิญร่วมกัน สหราชอาณาจักร (ประเทศอังกฤษถือเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร) ก็ถือเป็น สมาชิกหนึ่งใน 28 ประเทศสมาชิกที่เผชิญกับความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่อาจ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศในอนาคตได้

ดังนั้น ในปี 2007 รัฐสภาสหภาพยุโรปจึงได้ออกข้อบังคับน้ำท่วม (EU Floods Directive) หรือข้อบังคับสหภาพยุโรปว่าด้วยการประเมินและการจัดการความเสี่ยงจากภาวณ้ำท่วม (Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks) ขึ้นมา (Bakker, M. et al., 2013) โดยจุดมุ่งหมายของข้อบังคับสหภาพยุโรปฉบับนี้ มุ่งให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปลดความเสี่ยงจากภาวณ้ำท่วมต่อสุขภาพ สิ่งแวดล้อมและกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายใต้เงื่อนไขและกรอบเวลาที่สหภาพยุโรปได้กำหนดเอาไว้ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปทั้งจะต้องจัดการความเสี่ยงจากภาวณ้ำท่วมด้วยวิธีการสามประการ อันประกอบด้วย การประเมินความเสี่ยงจากภาวณ้ำท่วมในเบื้องต้น (preliminary flood risk assessment) การจัดทำแผนที่ระบุความเสี่ยงจากภาวณ้ำท่วม (flood map) และการจัดทำแผนจัดการความเสี่ยงจากภาวณ้ำท่วม (flood risk management plans)

ในเวลาต่อมา ประเทศอังกฤษได้ได้ตรากฎหมายภายในอนุวัติการข้อบังคับสหภาพยุโรปว่าด้วยการประเมินและการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (Department for Environment, Food and Rural Affair, 2009) เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามความผูกพันกับกฎหมายสหภาพยุโรปในฐานะที่ประเทศอังกฤษเป็นประเทศ

สมาชิกสหภาพยุโรปและต้องผูกพันกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่สหภาพยุโรปได้ตั้งขึ้นมา โดยกฎหมายภายในอนุวัติการข้อบังคับสหภาพยุโรปว่าด้วยการประเมินและการจัดการความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วม ได้แก่ ข้อกำหนด Flood Risk Regulations 2009

ข้อกำหนด Flood Risk Regulations 2009 เป็นบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์มุ่งให้รัฐบาลอังกฤษ หน่วยงานของรัฐ ท้องถิ่น ภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ และประชาชนทั่วไปดำเนินการให้มีผลตามข้อบังคับสหภาพยุโรปว่าด้วยการประเมินและการจัดการความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมและปฏิบัติให้สอดคล้องตามข้อบังคับสหภาพยุโรปดังกล่าว (Morgan, H. T., 2011) ตัวอย่างเช่น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมในประเทศอังกฤษ ต้องเตรียมและปฏิบัติตามแผนจัดการความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วม ผ่านการกำหนดระดับการป้องกันน้ำท่วมที่เหมาะสม (appropriate levels of protections) และกำหนดมาตรการ (measures) เพื่อให้บรรลุถึงการป้องกันน้ำท่วมที่เหมาะสมดังกล่าว รัฐบาลอังกฤษจะต้องตีพิมพ์เผยแพร่แผนจัดการความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมให้แล้วเสร็จในวันที่ 22 ธันวาคม 2015 และต้องปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างช้าไม่เกินวันที่ 23 ธันวาคม 2015 เป็นต้น

การเผชิญหน้ากับน้ำท่วมอย่างมีแบบแผน : มาตรการควบคุมความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมยุคใหม่ในกฎหมาย Flood and Water Management Act 2010

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ข้อเสนอแนะข้อที่ 28 จากเอกสาร Pitt Review ได้แนะแนวทางว่าประเทศอังกฤษควรพัฒนาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับต่อสู้กับปัญหาน้ำท่วมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ข้อเสนอแนะนี้ได้เสนอแนะว่ารัฐบาลอังกฤษควรรวบรวม (unify) (Pitt M., 2008) กฎระเบียบที่กระจัดกระจายในกฎหมายต่างๆ เข้ามาไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน อีกทั้งยังควรที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและบทบาทของสถาบันก้องค์กรของภาครัฐให้เหมาะสมกับการจัดการความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมในอนาคต

ดังนั้น ในเดือนเมษายน 2010 รัฐบาลอังกฤษได้ทำตามข้อเสนอแนะข้อที่ 28 จากเอกสาร Pitt Review โดยตรากฎหมายเฉพาะ ได้แก่ กฎหมาย Flood and Water Management Act 2010 ขึ้น (Town and Country Planning Association, 2012) ซึ่งกำหนดหน้าที่กับความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการกระจาย

อำนาจการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวบน้ำท่วม ไปยังท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นอังกฤษเองมีอำนาจในการจัดการภาวบน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างทัน่วงที ตลอดจนถึงสามารถกำหนดแนวทางการรับมือที่สอดคล้องกับความแตกต่างกันของภูมิภาค ประเทศ ภูมิภาคและสาธาณูปโภคขั้นพื้นฐานในแต่ละท้องถิ่น

นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้ท้องถิ่นของอังกฤษที่ประสบกับปัญหาน้ำท่วมบ่อยครั้งหรือมีความเสี่ยงที่จะประสบกับวิกฤติน้ำท่วมในอนาคตค่อนข้างสูง แต่มีความพร้อมที่จะเผชิญกับความเสี่ยงจากภาวบน้ำท่วม กลายมาเป็นท้องถิ่นที่เป็นผู้นำในการต่อสู้กับปัญหาน้ำท่วม (Lead Local Flood Authorities หรือ LLFA) เป็นการเฉพาะ อีกทั้งยังกำหนดให้ท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องมีคณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ภายใต้นโยบายสาธาณะกับกฎหมายควบคุมความเสี่ยงจากภาวบน้ำท่วมเป็นพิเศษ ได้แก่ คณะกรรมการบริหารจัดการการระบายน้ำ (Internal Drainage Boards หรือ IDBs) เพราะถือว่าท้องถิ่นเหล่านี้อยู่ในพื้นที่ที่ต้องการการบริหารจัดการการระบายน้ำเป็นพิเศษ (areas of special drainage need in England) (Department for Environment, Food and Rural Affairs, 2011)

อนึ่ง กฎหมาย Flood and Water Management Act 2010 ยังได้บรรจุหลักการใหม่ๆ ที่สำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารความเสี่ยงจากภาวบน้ำท่วม ได้แก่ หลักระบบการระบายน้ำที่ยั่งยืน (Sustainable drainage Systems หรือ SuDs) (Somerset County Council, 2014)

หลักระบบการระบายน้ำที่ยั่งยืน คือ หลักการส่งเสริมให้รัฐและท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ ปรับปรุงพัฒนาการระบายน้ำแต่ละท้องถิ่นให้ลดปัจจัยเสี่ยงจากการสร้าง ซ่อมแซม ต่อเติม พัฒนาอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในบริเวณพื้นที่ชุมชนเมือง ที่อาจส่งผลกระทบต่อการระบายน้ำบนผิวดิน (surface drainage water discharges) ในอนาคต รวมไปถึงการส่งเสริมให้เกิดการระบายน้ำในพื้นที่ชุมชนเมืองที่คำนึงถึงเศรษฐกิจ สังคมและระบบนิเวศของท้องถิ่น ผลที่ตามมาของการนำหลักการดังกล่าวไปประยุกต์หรือปฏิบัติ (Chartered Institution of Water and Environmental Management, 2016)

กฎหมาย Flood and Water Management Act 2010 ตอบสนองต่อการหมุนเวียนของน้ำไปสู่วัฏจักรของน้ำในบริเวณพื้นที่ที่มีการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง (hydrological response of developed areas) ได้เป็นอย่างดี โดยกฎหมายฉบับนี้

ได้กำหนดมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมและผังเมืองต่างๆ อันสนับสนุนให้เกิดน้ำซึมผ่านผิวดิน (infiltration) การระบายน้ำไปสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติ (drainage) และการระบายน้ำผิวดินไปสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติ (surface water runoff) เพื่อจะได้ไม่เกิดภาวะน้ำท่วมขังบนผิวดินในเวลาที่เกิดฝนตกตามธรรมชาติ ตัวอย่างเช่น การให้อำนาจท้องถิ่นกำหนดมาตรการควบคุมให้ออกชนก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างใดๆ อันมีลักษณะที่เอื้อต่อการซึมผ่านผิวดินของน้ำ (เช่น การกำหนดให้มีพื้นที่สีเขียว (green spaces) ในบริเวณชุมชนเมือง (Premier Water Solution Ltd, 2009) เพื่อรองรับการซึมของน้ำลงดินและการกำหนดให้ออกชนใช้วัสดุก่อสร้างบนผิวดิน ที่สามารถระบายน้ำลงดินได้ (permeable materials) เมื่อเกิดฝนตกตามธรรมชาติ) หรือไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการไหลของน้ำไปสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติหรือไปกีดขวางทางน้ำที่จะไหลลงสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติ (เช่น การก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างหนึ่งสิ่งปลูกสร้างใดๆ บริเวณพื้นที่ชุมชนเมือง อันเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำลงไปสู่ทางน้ำธรรมชาติ (obstruction of flow on a watercourse) จนก่อให้เกิดน้ำท่วมขังในบริเวณพื้นที่ชุมชนเมือง) เป็นต้น

ในแง่ของผู้รับผิดชอบให้เป็นไปตามกฎหมาย Flood and Water Management Act 2010 นั้น กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดให้อำนาจแก่ท้องถิ่นที่เป็นผู้นำในการต่อสู้กับปัญหาน้ำท่วมหรือ LLFA ในการตั้งคณะกรรมการส่งเสริมระบบการระบายน้ำที่ยั่งยืน (SuDs Approval Bodies หรือ SABs) ขึ้น คณะกรรมการเช่นว่ามีความหน้าที่ประเมินและพิจารณาการก่อสร้าง ต่อเติม ดัดแปลง และแก้ไขอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างใหม่ๆ (new developments) ให้สอดคล้องกับการสร้างระบบการระบายน้ำที่ยั่งยืนในแต่ละท้องถิ่นที่เป็นผู้นำในการต่อสู้กับปัญหาน้ำท่วม กล่าวคือ ผู้พัฒนาอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ต้องไม่ก่อสร้าง ต่อเติม ดัดแปลง และแก้ไขอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างโดยประการที่จะบดบังทิศทางการซึมผ่านของน้ำจากผิวดินเส้นทางระบายน้ำไปสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติ และอุดกั้นการระบายน้ำผิวดินไปสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติ (Susdrain, 2011)

นอกจากนี้ คณะกรรมการส่งเสริมระบบการระบายน้ำที่ยั่งยืนของท้องถิ่นที่เป็นผู้นำในการต่อสู้กับปัญหาน้ำท่วม ยังต้องทำงานแบบประสานความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่มีหน้าที่บริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม โดยจะต้องมุ่งลดผลกระทบกับความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมจากการพัฒนาอาคารหรือสิ่งปลูก

สร้างใหม่ๆ ที่สร้างขึ้นในพื้นที่ชุมชนเมือง โดยเฉพาะการระบายน้ำบนผิวดินเมื่อมีฝนตก (rainfall) ลงมาในบริเวณพื้นที่ชุมชนเมือง

อย่างไรก็ตาม กฎหมาย Flood and Water Management Act 2010 มีข้อจำกัดอยู่สองประการด้วยกัน ซึ่งผู้เขียนบทความฉบับนี้หยิบยกประเด็นของข้อจำกัดขึ้นมา เพื่อให้ผู้ศึกษากฎหมายน้ำท่วมได้พิจารณาไปพร้อมๆ กัน ได้แก่

ประการแรก บริบทของแต่ละท้องถิ่น เช่น สภาพภูมิศาสตร์ ที่ตั้ง จำนวนประชากร และโครงสร้างพื้นฐานของแต่ละท้องถิ่นในประเทศอังกฤษย่อมแตกต่างกัน ลักษณะการบังคับใช้กฎหมาย Flood and Water Management Act 2010 ก็อาจแตกต่างกันตามบริบทที่ต้องบริหารความเสี่ยงจากภาวณ้ำท่วมให้สอดคล้องกับแต่ละพื้นที่

ประการที่สอง การบังคับใช้กฎหมาย Flood and Water Management Act 2010 ให้มีประสิทธิภาพกับบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ละท้องถิ่นต้องจัดให้มีสาธารณูปโภคที่ถูกออกแบบมาให้ระบายน้ำผิวดิน (facilities designed to drain surface water) และต้องพัฒนาผังเมือง (planning development) ที่คำนึงถึงการระบายน้ำอย่างยั่งยืนทั้งในสิ่งปลูกสร้างเดิมที่มีอยู่ในอดีตกับสิ่งปลูกสร้างที่จะทำการปลูกสร้างขึ้นมาใหม่ในอนาคต ซึ่งหากบังคับใช้ไปจนถึงแต่การควบคุมความเสี่ยงจากสิ่งปลูกสร้างใหม่ๆ โดยไม่พิจารณาความสัมพันธ์หรือความเชื่อมต่อระหว่างการระบายน้ำจากอาคารที่มีอยู่แล้วกับอาคารที่สร้างขึ้นใหม่ ก็ย่อมไม่อาจเกิดการบูรณาการเพื่อการระบายน้ำในพื้นที่ชุมชนเมืองอย่างยั่งยืนได้

การจัดการความเสี่ยงจากภาวณ้ำท่วม ที่ให้ภาคธุรกิจประกันภัยเข้ามามีส่วนร่วม บริหารความเสี่ยง: การประกันภัยต่อ

ดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น การสร้างกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ รวมไปถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการต่อสู้กับปัญหาน้ำท่วม ย่อมทำให้การบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวณ้ำท่วมมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการกำหนดขั้นตอนการต่อสู้กับปัญหาน้ำท่วมในข้อกำหนด Flood Risk Regulations 2009 และการกำหนดบทบาทของท้องถิ่น กระตุ้นให้ท้องถิ่นจัดตั้งคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงจากภาวณ้ำท่วมเป็นการเฉพาะ ในกฎหมาย Flood and Water Management Act 2010

อย่างไรก็ตาม กฎหมายทั้งสองฉบับในข้างต้นเป็นกฎหมายกำหนดให้รัฐมีหน้าที่บริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม โดยกำหนดให้การบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและการป้องกันน้ำท่วม ถือเป็นบริการสาธารณะ (public service) อย่างหนึ่งที่รัฐ หน่วยงานของรัฐและท้องถิ่นที่กฎหมายให้อำนาจ พึงกระทำตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้

ในเวลาต่อมา รัฐบาลอังกฤษได้สนับสนุนให้เกิดกลไกทางธุรกิจที่สำคัญอย่างหนึ่ง ที่มุ่งให้ประชาชนทั่วไปสามารถบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมได้ด้วยตนเอง ผ่านกลไกการประกันภัยทรัพย์สิน (domestic property insurance) กล่าวคือ รัฐสนับสนุนให้ประชาชนทั่วไปกับภาคเอกชนเข้าสู่ระบบประกันความเสี่ยงที่จะเกิดน้ำท่วมอาคารบ้านเรือนหรือทรัพย์สินของประชาชน ทำให้อาคาร สิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินของประชาชนได้รับความคุ้มครองเมื่อภาวะน้ำท่วมก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชน กลไกการประกันภัยทรัพย์สินย่อมคุ้มครองความเสี่ยงภัยจากภาวะน้ำท่วมต่อทรัพย์สินที่เอาประกันภัยต่อผลกระทบทางกายภาพจากเหตุน้ำท่วม

การประกันภัยน้ำท่วม (flood insurance) ถือเป็นผลิตภัณฑ์อย่างหนึ่งที่ภาครัฐอังกฤษได้สนับสนุนให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ที่เผชิญกับความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม สมัครใช้บริการผลิตภัณฑ์ประกันภัยของบริษัทประกันภัยต่างๆ เนื่องจากภัยอันตรายจากภาวะน้ำท่วมต่อทรัพย์สินของประชาชน สามารถเกิดขึ้นได้ในเวลาที่เกิดวิกฤติน้ำท่วม และอาจยิ่งเผชิญความเสี่ยงมากขึ้นเมื่อประชาชนเป็นเจ้าของหรือครอบครองทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่ที่เผชิญความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมอยู่บ่อยครั้ง (O'Neill, J., 2012) การประกันภัยน้ำท่วมในประเทศอังกฤษ ย่อมสร้างความมั่นใจแก่ประชาชนว่าหากทรัพย์สินได้รับความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมแล้ว ก็ย่อมจะได้รับการชดเชย ผู้เอาประกันภัยน้ำท่วมก็จะสามารถนำเงินที่ได้รับการชดเชยไปก่อสร้างซ่อมแซม ต่อเติม และปรับปรุงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้รับความเสียหายจากภาวะน้ำท่วม ซึ่งจะช่วยให้ทรัพย์สินที่เสียหายจากภาวะน้ำท่วมกลับมาใช้ประโยชน์ได้ดังเดิม

นอกจากนี้ รัฐบาลอังกฤษยังได้ตรากฎหมาย Water Act 2014 ขึ้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนให้การประกันภัยทรัพย์สินจากภาวะน้ำท่วม หรือการประกันภัยน้ำท่วมของภาคธุรกิจประกันภัยสามารถดำเนินต่อไปได้ พร้อมกำหนดมาตรการกระจายความเสี่ยงของภาคธุรกิจประกันภัยผ่านโครงการของภาครัฐที่

มีชื่อเรียกว่า โครงการ Flood Re Scheme (Department for Environment, Food and Rural Affair, 2014)

โครงการ Flood Re Scheme เป็นโครงการสนับสนุนให้ภาคธุรกิจประกันภัยดำเนินการรับประกันภัยน้ำท่วม ซึ่งภาคธุรกิจประกันภัยที่ให้บริการผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วมดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ต้องจัดให้มีการข้อตกลงตามกรมธรรม์ประกันภัยอันเป็นประโยชน์ (available) ต่อประชาชนที่เข้ามาเป็นลูกค้าผลิตภัณฑ์และต้องจัดเก็บค่าธรรมเนียมประกันภัยอย่างสมเหตุสมผล (affordable) ทั้งกรมธรรม์กับค่าธรรมเนียมต้องสามารถอำนวยความสะดวกต่อประชาชนที่อาคารบ้านเรือนตั้งอยู่บนพื้นที่ที่เผชิญความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (areas of flood risk) (Department for Environment, Food and Rural Affair, 2013) แม้ว่าในพื้นที่ดังกล่าวจะเป็นพื้นที่ที่เผชิญความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมบ่อยครั้งก็ตาม การที่กฎหมาย Water Act 2014 ได้บัญญัติโครงการ Flood Re Scheme ไว้ในลักษณะเช่นว่านี้ ก็เพื่อก่อให้เกิดหลักประกันเบื้องต้นกับประชาชนว่าประชาชนจะสามารถได้รับบริการจากภาคธุรกิจประกันภัยอย่างมีคุณภาพ พร้อมกับให้ประชาชนเรียนรู้ที่จะบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมได้ด้วยตนเอง

สรุป : มอง 10 ปีแห่งพัฒนาการกฎหมายน้ำท่วมอังกฤษ

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมากฎหมายน้ำท่วมของอังกฤษได้พัฒนาไปอย่างมาก ทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมกับกฎหมายสนับสนุนให้ภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก และประชาชนทั่วไปบริหารความเสี่ยงด้วยตัวเองผ่านกลไกการรับประกันภัยของภาคธุรกิจประกันภัย

ความพยายามในการทำความเข้าใจพัฒนาการของกฎหมายน้ำท่วมของประเทศอังกฤษ ย่อมทำให้ทราบถึงความเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายให้สอดคล้องกับความเสี่ยงทางธรรมชาติ (ความเสี่ยงที่จะเกิดภาวะน้ำท่วม) ที่ภาครัฐ หน่วยงานของรัฐท้องถิ่น ภาคเอกชนและประชาชน ต้องเผชิญร่วมกัน การพยายามปรับตัวให้ประชาชนสามารถเผชิญความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและภาครัฐสามารถรับมือกับความเสี่ยงจาก

ภาวะน้ำท่วมได้อย่างมีแบบแผนขั้นตอน ก້วย่อมที่จะทำให้เกิดกลไกที่สำคัญในการบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม

แม้ภายหลังจากเกิดวิกฤติน้ำท่วมช่วงฤดูร้อนปี 2007 รัฐบาลอังกฤษจะได้ออกแบบกลไกและเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญภายใต้กฎหมายหลายฉบับ อาทิ ข้อกำหนด Flood Risk Regulations 2009 กฎหมาย Flood and Water Management Act 2010 และกฎหมาย Water Act 2014 แต่ทว่า การเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ก็ดี หรือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิประเทศอันเกิดจากการขยายตัวของพื้นที่ชุมชนเมืองก็ตาม ก็อาจเพิ่มความเสี่ยงที่จะเกิดภาวะน้ำท่วมขึ้นในอนาคตได้

ด้วยเหตุนี้เอง การพัฒนากฎหมายน้ำท่วมของประเทศไทยให้สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการขยายตัวของพื้นที่ชุมชนเมือง ก້วย่อมจะกลายเป็นโจทย์ที่สำคัญที่รัฐบาลอังกฤษจะต้องพยายามกำหนดทิศทางการปรับตัวให้สอดคล้องกับการป้องกันภัยต่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคม ควบคู่ไปกับการพัฒนากลไกทางกฎหมาย ให้ครอบคลุมถึงสาเหตุที่ก่อให้เกิดภาวะน้ำท่วม กิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดภาวะน้ำท่วม และผลกระทบจากภาวะน้ำท่วม

เอกสารอ้างอิง

- Bakker, M. et al. 2013. **Flood Risk Management in Europe: European flood regulation**. Utrecht: STARFLOOD.
- Bennett, O. and Harwell-Naguib, S. 2014. **Flood defence spending in England**. London: House of Commons Library.
- Chartter, J., Viavattene, C., Morris, J., Penning-Rowsell, E. & Tapsell, S. 2010. **The costs of the summer 2007 floods in England**. Bristol: Environment Agency.
- Chartered Institution of Water and Environmental Management. 2016. **The Road to SuDS in England at a Cross-roads**. Hertford: Chartered Institution of Water and Environmental Management.

Department for Communities and Local Government. 2007. **Improving the flood performance of new buildings**. London: Department for Communities and Local Government.

Department for Environment, Food, Rural Affairs. 2008. **The Government's Response to Sir Michael Pitt's Review of the Summer 2007 Floods**. London: Department for Environment, Food, Rural Affairs.

Department for Environment, Food, Rural Affairs. 2009. **Explanatory Memorandum To The Flood Risk Regulations 2009 No. 3042**. London: Department for Environment, Food, Rural Affairs.

Department for Environment, Food, Rural Affairs. 2009. **The Government's Response to Sir Michael Pitt's Review of the Summer Floods – Progress Report**. London: Department for Environment, Food, Rural Affairs.

Department for Environment, Food and Rural Affairs. 2011. **Flood and Water Management Act 2010 What does the Flood and Water Management Act mean for Local Authorities?**. London: Department for Environment, Food, Rural Affairs.

Department for Environment, Food, Rural Affairs. 2012. **The Government's Response to Sir Michael Pitt's Review of the Summer Floods – Final Progress Report**. London: Department for Environment, Food, Rural Affairs.

Department for Environment, Food and Rural Affairs. 2013. **Water Bill Flood Insurance: Flood Re – Finance and Accountability**. London: Department for Environment, Food, Rural Affairs.

Department for Environment, Food and Rural Affairs. 2014. **A short guide to Flood Re**. London: Department for Environment, Food, Rural Affairs.

- Department for Environment, Food & Rural Affairs. 2014. **The National Flood Emergency Framework for England**. London: Environment Agency.
- Environment Agency. 2011. **Adapting to Climate Change: Advice for Flood and Coastal Erosion Risk Management Authorities**. Bristol: Environment Agency.
- European Commission. 2011. **Annex: Towards Better Environment Options for Flood Risk Management Introduction to Background Notes**. Brussels: European Commission.
- Foulds, S. A. & Macklin, M. G. 2015. “A hydrogeomorphic assessment of 21st Century Floods in the UK”, in **Earth Surface Processes and Landforms**, Volume 41, Number 2, February 2016, pp 256-270.
- Green, C., Dieperink, C., Hegger, D., Pettersson, M., Priest, S. & Tapsell, S. 2013. **Flood Risk Management in Europe: the flood problem and interventions**. Utrecht: STARFLOOD.
- Royal Institute of British Architects. 2009. **Climate Change Toolkit 07 Designing for Flood Risk**. London: Royal Institute of British Architects.
- Mash, T. J. and Hannaford, J. 2007. **The summer 2007 floods in England and Wales – a hydrological appraisal**. Wallingford: Centre for Ecology & Hydrology.
- Morgan, H. T. 2011. **Flood Risk Regulations 2009 Preliminary Flood Risk Assessment Report CP 1/ PFRA**. Aberaeron: Ceredigion County Council.
- National Hazards Partnership. 2013. **Work together Inland Flooding NHP Science Note: 2013**. Exeter: Meteorological Office.
- O’Neill, J. 2012. **Social justice and the future of flood insurance**. York: Joseph Rowntree Foundation.

- Parliamentary Office of Science and Technology. 2011. “Natural Flood Management”, in **House of Parliament Parliamentary Office of Science and Technology POSTnote**, Number 396, December 2011, pp 1-4.
- Pitt M. 2008. **Learning lessons from the 2007 floods – Full Report**. London: The Pitt Review.
- Porter, J. & Demeritt, D. 2012. **Flood Risk Management Mapping and Planning: The Institutional Politics of Decision-Support in England**. London: King’s College Department of Geography.
- Premier Water Solution Ltd. 2009. **Review of Hydrological Information for the Proposed Development at Breadsell Lane**. Bexhill-on-Sea: Hastings Borough Council.
- Somerset County Council. 2014. **Flood and Water Management Act 2010 Local Flood Risk Management Strategy Appendices – Final**. Somerset: Somerset County Council.
- Stuart-Mentech, A. 2007. **U.K. Summer 2007 Floods**. Newark, CA: Risk Management Solutions, INC.
- Susdrain. 2011. **SuDs and SABs – implication of new legislation for local authorities**. London: Susdrain.
- Town and Country Planning Association. 2012. **SuDs – the flood and water management act and draft national standards**. London: Town and Country Planning Association.
- Venebles, J. 2008. **The Association of Drainage Authorities Response to: The Pitt Review: Interim Report**. Surrey: Association of Drainage Authorities.