



นโยบายการจัดการไฟป่าของสหภาพยุโรป (Forest fires under EU Policy)*

อรอร กฤษณะทรัพย์**

บทนำ

ปัจจุบัน ไฟป่านั้นว่าเป็นภัยธรรมชาติที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือภาวะโลกร้อน โลกมีอุณหภูมิสูงขึ้นและพื้นที่แห้งแล้งแผ่ขยายไปแทบทุกพื้นที่ ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศ รบกวนวิถีชีวิตของชุมชน สัตว์ป่า และสร้างมลพิษทางอากาศ การจัดการไฟป่าทั้งมาตรการเชิงป้องกันและเชิงรับนั้นจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ทั่วโลกให้ความสนใจ รวมถึงสหภาพยุโรปเป็นอีกหนึ่งพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาไฟป่า จึงได้มีการวางกรอบนโยบายการจัดการไฟป่าเพื่อประโยชน์แก่ประเทศสมาชิก

สาระสำคัญ

ไฟป่าสามารถเกิดขึ้นได้เองตามธรรมชาติและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สภาวะแห้งแล้งที่ยาวนานได้เพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดไฟป่ารวมทั้งปัจจัยอื่น ๆ เช่น ฝนและลม พืชพรรณ ลักษณะภูมิประเทศ และแนวทางการจัดการป่าไม้ ต่างก็มีผลต่อการเกิดและความรุนแรงของไฟป่า

ข้อมูลจากระบบข้อมูล Copernicus European Forest Fire Information System (EFFIS) บ่งบอกว่า สหภาพยุโรปต้องเผชิญกับปัญหาไฟป่าที่รุนแรงมากขึ้น โดยพื้นที่ที่ถูกไฟไหม้รวมอยู่ที่ร้อยละ ๑๐ ซึ่งมากกว่าค่าเฉลี่ยที่บันทึกไว้ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๖-๒๐๒๓ และมีจำนวนการเกิดไฟป่าที่มากขึ้นถึงร้อยละ ๖๐^๑

* บทความประจำเดือนมกราคม ๒๕๖๘

** บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ European Commission, “Wildfires”, จาก https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/wildfires_en. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๘



ตารางแสดงการเกิดไฟป่าของประเทศต่าง ๆ ในสหภาพยุโรป ปี ค.ศ. ๒๐๒๓

Country	Number of fires			Burnt area (ha)			Notes
	2023	2013-22 average	2023 as % of average	2023	2013-22 average	2023 as % of average	
Austria	119	208	57	21	112	19	
Bulgaria	448	434	103	6388	4305	148	
Croatia	48	152	32	1837	12581	15	
Cyprus	131	104	126	2216	1826	121	
Czech Republic	1512	1520	99	217	491	44	
Estonia	33	77	43	75	114	66	
Finland	1346	1318	102	383	582	66	
France ³	2666	2602	102	5361	15179	35	
Germany	1059	1058	100	1240	1016	122	
Greece	941	851	111	136499	28069	486	
Hungary	675	1252	54	911	5075	18	
Italy	4265	5026	85	88806	66903	133	
Latvia	571	637	90	622	685	91	
Lebanon	23	125	18	132	1265	10	Average 2015-2022
Lithuania	167	148	113	60	78	77	
Morocco	466	447	104	6246	4521	138	
Netherlands	405	582	70	116	364	32	Average 2017-2022
North Macedonia	104	120	87	529	2373	22	
Norway	1251	450	278	3059	1320	232	Change in method of recording fires in 2016
Poland	4908	6669	74	1129	3040	37	
Portugal	7523	14057	54	34510	125043	28	
Romania	170	358	47	554	2969	19	
Serbia	33	88	38	358	2428	15	
Slovakia	55	202	27	30	384	8	
Slovenia	40	93	43	118	559	21	
Spain	7748	9979	78	89068	100506	89	
Sweden	4744	5093	93	894	4763	19	
Switzerland	144	99	146	120	118	102	
Turkiye	2579	2686	96	15520	22919	68	
Ukraine ⁴	593	1475	40	907	12154	7	

ที่มา : Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2023, หน้า ๙,

จาก <https://forest-fire.emergency.copernicus.eu/reports-and-publications/annual-fire-reports>

จากสภาพปัญหาไฟป่าที่รุนแรงมากขึ้นทั้งในเชิงพื้นที่และจำนวนครั้งที่เกิดไฟป่า สหภาพยุโรป จึงได้มีการวางกรอบนโยบายเพื่อเป็นมาตรการในการป้องกันไฟป่าที่อาจเกิดขึ้นในประเทศสมาชิก เพื่อรักษา ระบบนิเวศทางชีวภาพของป่า ลดความสูญเสียทรัพยากรทางธรรมชาติ และความเป็นอยู่ของประชากรในบริเวณ ข้างเคียงที่อาจได้รับผลกระทบต่าง ๆ ตามมา โดยกรอบนโยบายดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. นโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการไฟป่าของสหภาพยุโรป

ก. ยุทธศาสตร์ใหม่ด้านป่าไม้สำหรับปี ค.ศ. ๒๐๓๐ (New EU Forest Strategy for 2030)

ยุทธศาสตร์นี้เป็นการวางกรอบการดำเนินงานที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมเพื่อปรับปรุงปริมาณและคุณภาพของป่า ภายในสหภาพยุโรป ตลอดจนเสริมสร้างเกราะการป้องกัน การฟื้นฟู และการกลับคืนสู่สภาพเดิม โดยมี จุดมุ่งหมายเพื่อปรับสภาพป่าไม้ของยุโรปให้เข้ากับสภาพอากาศแบบใหม่ อากาศแบบสุดขั้ว และความไม่แน่นอน



ในระดับสูง อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ^๒ โดยมีรากฐานมาจากแผนปฏิรูปยุโรปสีเขียวของสหภาพยุโรป (European Green Deal) และกลยุทธ์ความหลากหลายทางชีวภาพของสหภาพยุโรปสำหรับปี ๒๐๓๐ (The EU 2030 Biodiversity Strategy)^๓

ยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีกิจกรรมที่หลากหลายและครอบคลุมการปกป้อง ป่า และขยายพื้นที่ป่าของสหภาพยุโรปเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งจะบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นจากไฟป่าให้ลดลงด้วย กิจกรรมที่กำหนดในยุทธศาสตร์นี้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาไฟป่า เช่น การปกป้องป่าดิบและป่าดั้งเดิมที่เหลืออยู่ของสหภาพยุโรป การฟื้นฟูและเสริมสร้างการจัดการป่าอย่างยั่งยืนเพื่อการปรับตัวต่อสภาพอากาศและความยืดหยุ่นของป่า การปลูกป่าใหม่และป่าที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ การปลูกต้นไม้เพิ่มเติมอีก ๓ พันล้านต้นภายในปี ๒๐๓๐ รวมถึงการให้แรงจูงใจทางการเงินแก่เจ้าของและผู้จัดการป่าเพื่อปรับปรุงปริมาณและคุณภาพของป่าในสหภาพยุโรป^๔

ข. แนวทางป้องกันไฟป่าบนภาคพื้นดิน (Guidelines on land-based wildfire prevention) กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียกร้องให้มีการจัดการไฟธรรมชาติและหลีกเลี่ยงการสะสมเชื้อเพลิงบนพื้นดินเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการดับเพลิง ^๕ โดยมีการกำหนดหลักการที่สำคัญสำหรับการป้องกันไฟป่า ดังนี้

๑) หลักธรรมาภิบาล (Governance) มีการกำหนดว่าบุคคลใดที่จะมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการวางแผนและจัดการกับป่าไม้ โดยหน้าที่เหล่านี้มักกระทำในหลายองค์กรหรือหลายภาคส่วนในองค์กรเดียวกัน การประชุมและแบ่งปันข้อมูลเพื่อบรรลุแนวทางร่วมกันเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง^๖

^๒ European Commission, “New EU forest strategy for 2030”, จาก

https://environment.ec.europa.eu/strategy/forest-strategy_en. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๘

^๓ European Commission, “New EU Forest Strategy for 2030”, จาก <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0572>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๘

^๔ Forest strategy - European Commission, https://environment.ec.europa.eu/strategy/forest-strategy_en

^๕ European Commission, “Forest Fires”, จาก https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/forest-fires_en. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๘

^๖ European Union, “Principles and experiences on managing landscapes, forests and woodlands for safety and resilience in Europe”, หน้า ๑๘, จาก <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4e6cc1f1-8b8a-11eb-b85c-01aa75ed71a1>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๘



ตัวอย่างเช่น ประเทศโปรตุเกสมีการจัดตั้งองค์กร The Agency for the integrated management of rural fires หรือ AGIF โดยมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการวิเคราะห์ การวางแผน การประเมินผล และการประสานงานของระบบการจัดการไฟป่าในชนบทแบบบูรณาการ ตลอดจนดำเนินการอย่างมีคุณภาพในการแทรกแซงเหตุการณ์ที่มีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดไฟป่า^๗

๒) การวางแผน (Planning) มีการคาดการณ์ความเสี่ยงและปัจจัยที่ส่งผลต่อการเกิดไฟป่า สามารถกระทำได้โดยการสร้างภูมิทัศน์และสังคมให้มีความทนทานและมีลักษณะฟื้นฟูได้อย่างรวดเร็ว โดยอ้างอิงจากการประเมินความเสี่ยงในการเกิดไฟป่าล่วงหน้า ร่วมกับการจัดการด้านป่าไม้และกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่นั้น ๆ การวางแผนที่ดีประกอบด้วย การกำหนดขอบเขตและการสำรวจ การประเมินความเสี่ยง การดำเนินการตามแผนการที่วางไว้ การติดตามและทบทวน ตลอดจนแผนสำรองสำหรับการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ที่ไม่คาดคิด

นอกจากนี้ ประชากรที่อาศัยอยู่ใกล้บริเวณพื้นที่สีเขียวควรได้รับรู้ถึงความเสี่ยงจากการเกิดไฟป่าที่แตกต่างกันและกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากพื้นที่ในเมืองบางแห่งอาจขยายเข้าไปในแถบพื้นที่ชนบท จึงมีความเสี่ยงที่จะเกิดไฟป่าและเพิ่มผลกระทบต่อประชากรในพื้นที่เหล่านั้น ดังนั้น จึงต้องมีการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับไฟป่าและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ และประชาชนต้องทราบถึงวิธีการปฏิบัติเมื่อเกิดไฟไหม้^๘

๓) การจัดการป่า (Forest management) ต้นไม้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้เองตามธรรมชาติและมีวัฏจักรชีวิตที่ยาวนานซึ่งขึ้นอยู่กับสายพันธุ์ ปัญหาและความซับซ้อนของการจัดการป่าในปัจจุบันนั้นมาจากการกระทำในอดีต ดังนั้น ทางเลือกใด ๆ ที่ได้กระทำลงในปัจจุบันจะเป็นการตัดสินใจเพื่ออนาคตในวันข้างหน้า ทางเลือกในการจัดการป่าจึงมีผลสำคัญต่อการเกิดไฟป่าอย่างยิ่ง โดยการจัดการป่าไม่ต้องพิจารณาสิ่งที่สำคัญ ๒ ประการคือ (๑) การฟื้นฟูและการปลูกต้นไม้ และ (๒) การจัดการกับปริมาณเชื้อเพลิง^๙

^๗ อ่างแล้วเชิงอรรถที่ ๕

^๘ อ่างแล้วเชิงอรรถที่ ๕, หน้า ๒๐.

^๙ อ่างแล้วเชิงอรรถที่ ๕, หน้า ๒๒.



๔) ประชากร (People) ประชากรอาจเป็นทั้งสาเหตุและเหยื่อของไฟป่า ประชากรจึงเป็นกุญแจที่สำคัญสำหรับกลยุทธ์การป้องกัน ดังนั้น ประชากรจึงต้องตระหนักถึงกิจกรรมที่สามารถนำไปสู่สถานการณ์ไฟป่าที่ไม่อาจควบคุมได้ และกิจกรรมใดบ้างที่สามารถกระทำได้ การสร้างความตระหนักรู้และความเข้าใจร่วมกันจึงเป็นสิ่งสำคัญ^{๑๐} ยกตัวอย่างเช่น ประเทศโรมาเนีย มีการฝึกซ้อมจำลองเหตุการณ์ไฟป่าระดับชาติภายใต้โปรแกรม ForFirEx 2019 นำทีมโดยหน่วยงาน Inspectorate General for Emergency Situations เพื่อกิจกรรมบูรณาการกรณีเกิดไฟป่าในพื้นที่ป่าไม้ โดยมีการเข้าร่วมจากเจ้าหน้าที่ดับเพลิง เจ้าหน้าที่ป่าไม้ และทหาร จากการจำลองสถานการณ์สมมุติและมีเป้าหมายในการฝึกอบรมและทดสอบการตัดสินใจ การบังคับบัญชา และการประสานงานภายในเพื่อระบบการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินระดับชาติ^{๑๑}

ค. ยุทธศาสตร์ใหม่ด้านการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (EU Strategy on Adaptation to Climate Change) เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๒๑ สหภาพยุโรปประกาศใช้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวเพื่อเตรียมความพร้อมและรับมือกับการเปลี่ยนแปลง โดยสามารถปรับตัวให้เข้ากับผลกระทบที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความสามารถต่อการต้านทานต่อสภาพภูมิอากาศให้ได้ภายในปี ค.ศ. ๒๐๕๐ โดยมีหลักการที่สำคัญ ๔ ประการ กล่าวคือ (๑) การปรับตัวอย่างชาญฉลาด (๒) การปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว (๓) การปรับตัวอย่างเป็นระบบ และ (๔) การดำเนินการในระดับนานาชาติเพื่อปรับตัวต่อการรับมือกับสภาพอากาศ^{๑๒}

ง. กฎหมายการฟื้นฟูธรรมชาติ (Nature Restoration Law) เป็นเครื่องมือที่สำคัญต่อการปรับตัวและบรรเทาผลกระทบอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติที่มาจากอุทกภัย ภัยแล้ง และคลื่นความร้อน โดยป่าที่ได้รับการฟื้นฟูนั้นจะมีความเสี่ยงต่อไฟป่าและภัยแล้งที่น้อยลง เนื่องจากมีการกระจายพันธุ์ไม้ที่หลากหลายมากยิ่งขึ้นและมีมาตรการด้านวนเกษตรที่ใช้ความชื้นในดินได้เป็นอย่างดีและลดการระเหยของน้ำ ^{๑๓}

กฎหมายดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์ความหลากหลายทางชีวภาพของสหภาพยุโรป (EU Biodiversity Strategy) มีสาระสำคัญในการเพิ่มความหลากหลายทางชีวภาพ การรับประกันต่อการดำรงอยู่ของสิ่งที่สามารถสร้างได้เองโดยธรรมชาติ เช่น การทำความสะอาดน้ำและอากาศ การผสมเกสรของพืช และการ

^{๑๐} อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๕, หน้า ๓๐.

^{๑๑} อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๕, หน้า ๓๑.

^{๑๒} European Commission, “EU Adaptation Strategy”, จาก https://climate.ec.europa.eu/eu-action/adaptation-climate-change/eu-adaptation-strategy_en. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๘

^{๑๓} อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๔



ป้องกันอุทกภัย การจำกัดการเพิ่มอุณหภูมิของโลกไม่เกิน ๑.๕ องศาเซลเซียส และการสร้างความสามารถในการฟื้นตัวและความเป็นอิสระทางยุทธศาสตร์ให้แก่สหภาพยุโรป เพื่อป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติและลดความเสี่ยงด้านความมั่นคงทางอาหาร (Food security)^{๑๔}

๒. เครื่องมือการจัดการไฟป่า^{๑๕}

นอกจากนโยบายและกฎหมายแล้ว สหภาพยุโรปมีเครื่องมือในการจัดการไฟป่าที่สำคัญดังนี้

ก. ระบบการให้ข้อมูลไฟป่าของสหภาพยุโรป (European Forest Fire Information System : EFFIS) มีขึ้นเพื่อสนับสนุนการบริการการปกป้องป่าไฟป่าภายในสหภาพยุโรปและประเทศเพื่อนบ้าน โดยให้ข้อมูลที่ทันสมัยและน่าเชื่อถือเกี่ยวกับไฟป่า

ข. การจัดตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญด้านไฟป่า (Expert Group on Forest Fires) เพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการในการทบทวนแนวโน้มการเกิดไฟป่าและสร้างการตอบสนองที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ค. กลไกการปกป้องพลเรือนภายในสหภาพยุโรป (The EU Civil Protection Mechanism) เพื่อปรับปรุงการป้องกัน การเตรียมพร้อม และการตอบสนองต่อภัยพิบัติ โดยเสริมสร้างความร่วมมือด้านการป้องกันพลเรือนระหว่างประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

ง. ศูนย์ประสานงานการตอบสนองไฟป่า (Emergency Response Coordination Centre) เป็นศูนย์เพื่อเฝ้าระวังความเสี่ยงของการเกิดไฟป่าและสถานการณ์ไฟป่าทั่วยุโรป โดยได้รับการสนับสนุนจากบริการการติดตามทั้งในระดับชาติและระดับสหภาพยุโรป เช่น ระบบข้อมูลไฟป่าของป่าไม้สหภาพยุโรป (European Forest Fire Information System)

^{๑๔} European Commission, “Nature Restoration Law”, จาก https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-law_en. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๘

^{๑๕} อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๔



บทสรุป

การจัดการกับไฟป่าในปัจจุบันมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากโลกได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับอุณหภูมิของโลกที่สูงขึ้นและภัยแล้งที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ ปัญหาไฟป่าจึงยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและทวีความรุนแรงมากขึ้น นโยบายของภาครัฐในประเทศต่างๆจึงมีความสำคัญต่อการสร้างมาตรการทั้งในเชิงป้องกันและการบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ ดังเช่นนโยบายของสหภาพยุโรปที่กำหนดไว้เพื่อแก้ปัญหาไฟป่าไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อบรรเทาความเสียหายที่เกิดจากไฟป่าและมาตรการเชิงป้องกันต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อประเทศสมาชิกภายในสหภาพยุโรป
