

Софија Николић Попадић,*
Истраживачица сарадница
Институт друштвених наука, Београд

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpfno-22981

UDK: 351.79:627.51(4-672EU)
Раd примљен: 30.08.2019.
Раd прихваћен: 25.12.2019.

ПРАВНИ АСПЕКТИ УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА ОД ПОПЛАВА**

Апстракт: Директива 2000/60/ЕЗ Европског парламента и Савета о успостављању оквира за деловање Заједнице у области политике вода и Директива 2007/60/ЕЗ Европског парламента и Савета о процени и управљању ризицима од поплава представљају основне прописе на нивоу Европске уније у области заштите од поплава. У Србији је у току поступак усклађивања правне регулативе у тој области са комунитарним правом. У раду су анализирани три фазе управљања ризицима од поплава које предвиђа Директива о поплавама, као и њихово спровођење у појединим европским државама и Србији. Размотрени су актуелни проблеми који су се јавили у поступку имплементације. Посебна пажња је посвећена питањима која се односе на израду и примену карата угрожености од поплава и карата ризика од поплава, а на која упућују искуства појединих земаља у области просторног и урбанистичког планирања и осигурања. У овом тренутку је неизвесно какве ће последице имати примена тих карата у Србији. Питање је у којој мери и у којим областима ће оне бити коришћене. Анализа начина њихове употребе у појединим државама, која је дата у оквиру рада, може представљати полазиште приликом разматрања различитих решења и могућности њиховог интегрисања у домаћи систем. Поред националних мера за смањење ризика од поплава веома је значајна и међународна сарадња у овој области. Због тога је део рада посвећен међународним споразумима о управљању водама, који су од важности за Србију, а садрже одредбе посвећене питању поплава.

Кључне речи: Директиве Европске уније, управљање ризицима од поплава, карте угрожености од поплава и карте ризика од поплава, просторно планирање, непокретности.

* snikolic@idn.org.rs

** Раd је написан у оквиру Програма истраживања Института друштвених наука за 2020. годину који подржава Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

1. Увод

Свет се последњих деценија суочава са све учесталијим и обилнијим поплавама. Према подацима Канцеларије Уједињених нација за смањење ризика од катастрофа (*The United Nations Office for Disaster Risk Reduction-UNISDR*), оне чине 47 одсто свих природних катастрофа проузрокованих временским непогодама.¹ Поплаве све чешће угрожавају имовину, здравље и животе великог броја људи. Главни фактори који доприносе оваквом тренду су климатске промене.² Све обилније падавине у појединим деловима света узрокују појаву екстремних поплава³. Ситуацију додатно компликују поступци самих људи, као што су: изградња објеката на обалама река и у плавним подручјима, неодржавање система за одбрану од поплава, непрописно одлагање отпада и сл. Многобројне државе Европе, међу којима је и Србија, последњих година су биле захваћене поплавама које су настале услед екстремних количина падавина. Мајске поплаве 2014. године су у Србији погодиле 1.6 милиона људи. Штета која је настала је процењена на око 1.8 милиона евра.⁴ Та природна катастрофа је отворила бројна питања у области заштите од поплава, укључујући и она која се односе на правну регулативу. Она је представљала импулс за брже усклађивање националног права у тој области са директивама Европске уније.

2. Заштита од поплава на нивоу Европске уније

2.1. Оквирна директива о водама

Основна директива Европске уније о управљању водама је *Директива 2000/60/ЕЗ Европског парламента и Савета о успостављању оквира за деловање Заједнице у области политике вода* (Оквирна директива о водама),⁵ од 23. октобра 2000. године. Њеним доношењем ова област је

1 У периоду од 1995. до 2015. године 2,3 милијарде људи је било погођено поплавама. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters Institute of Health and Society, The UN Office for Disaster Risk Reduction. *The Human Cost of Weather-Related Disasters 1995–2015*. Преузето 4. 3. 2019. https://www.preventionweb.net/files/46796_cop21weatherdisastersreport2015.pdf

2 Више о проблему климатских промена видети (Батрићевић, 2018).

3 Са друге стране, глобални пораст температуре узрокује и појаву екстремних суша.

4 Детаљније видети: Европска унија, Уједињене нације, Светска банка, *Поплаве у Србији 2014*, Београд 2014. Преузето 4. 3. 2019. <http://www.obnova.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/Izvestaj-o-proceni-potreba-za-oporavak-i-obnovu-posledica-poplava.pdf>

5 Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, *Official Journal of the European Communities*, L 327/1.

после тридесет година уређена на јединствен начин.⁶ Уведени су нови приступи у управљању водама, међу којима је и систем управљања према речном сливу, уместо према административним и политичким границама. Основни циљеви директиве су заштита вода, смањење и даље спречавање њиховог загађења, одрживо коришћење вода, смањење утицаја поплава и суша, са крајњим циљем довођења европских вода у добар еколошки и хемијски статус до 2015. године.⁷

2.2. Директива о поплавама

Европу је између 1998. и 2009. године погодило више од 213 разорних поплава које су однеле 1126 живота и причиниле велику материјалну штету (Bakker et al. 2013: 2). То је допринело подизању свести о потреби заједничког деловање на нивоу свих држава у спречавању даљих појава поплава, односно ублажавања њихових последица. Оквирна директива о водама је поставила само основе управљања водама и није могла да одговори на потребе у области заштите од поплава. Због тога је 2007. године донета *Директива 2007/60/ЕЗ Европског парламента и Савета о процени и управљању ризицима од поплава (Директива о поплавама)*⁸ са циљем смањења штетних последица поплава на здравље људи, животну средину, културно наслеђе и привредну активност.⁹ У складу са системом управљања према речном сливу, ради ефикасне заштите од поплава и смањења ризика од штетних последица, поред заједничког и координисаног деловања на нивоу Заједнице, Директивом је предвиђена сарадња са другим државама које нису чланице Европске уније.¹⁰ Њеним доношењем промењен је приступ проблему. Раније је акценат био на одбрани од поплава, док се нови приступ базира на управљању ризицима од поплава, узимајући у обзир вероватноћу настанка поплава и потенцијалне последице које оне могу проузроковати.¹¹

6 Више о регулисању ове материје пре доношења Оквирне директиве о водама, (Тубић, 2015: 1263–1267).

7 Чл. 1–4, т. 1 (а), (iii). Директива 2000/60/ЕЗ.

8 Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks, *Official Journal of the European Union*, L 288/27.

9 Чл. 1 Директиве 2007/60/ЕЗ.

10 (3), (5), (6). Директива 2007/60/ЕЗ. Сарадња подразумева и активније укључивање локалних заједница у формулисање стратегија управљања ризицима од поплава. Видети (Rauter et al. 2019: 3–4).

11 Чл. 2, ст. 2 Директиве 2007/60/ЕЗ. Детаљније видети (Bakker et al. 2013: 2; Hartmann, Jünger, 2013: 188).

Директива је конципирана тако да обухвата три фазе које се надовезују једна на другу.

Прву фазу, са роком завршетка до 22. децембра 2011. године, представљала је прелиминарна процена ризика од поплава. Њу је требало спровести на основу расположивих података који, између осталог, садрже и пројекције утицаја климатских промена на настанак поплава. Процену ризика је требало утврдити за свако водно подручје.¹² Она подразумева и израду одговарајуће карте водног подручја која треба да садржи опис историјских поплава и њихових последица, као и процену потенцијалних штетних последица које могу изазвати нове поплаве.¹³

У другој фази је требало израдити карте угрожености од поплава и карте ризика од поплава. Карте угрожености од поплава треба да обухвате области са малом, средњом и великом вероватноћом појаве поплава уз приказивање обима поплаве, дубине, односно нивоа воде и по потреби брзине протока воде.¹⁴ Карте ризика од поплава треба да садрже податке о броју угрожених становника, врсти привредне активности која постоји у угроженом подручју, постојању постројења која могу довести до загађења уколико буду поплавлена, и друге значајне информације.¹⁵ Рок за завршетак ове фазе је био 22. децембар 2013. године.

На основу резултата добијених у претходним фазама, потребно је утврдити планове управљања ризицима од поплава.¹⁶ При томе је неопходно да државе одреде циљеве које треба остварити кроз примену планова, нарочито водећи рачуна о смањењу штетних последица поплава. Након тога је потребно одредити мере за постизање утврђених циљева које не смеју бити такве да значајно повећавају ризике од поплава у државама које се налазе узводно или низводно, осим ако су резултат договора држава чланица.¹⁷ Рок за завршетак ове фазе је био 22. децембра 2015. године.

Неопходно је да прелиминарна процена ризика од поплава, карте угрожености од поплава и карте ризика од поплава, као и планови

12 Водно подручје је „подручје копна и мора, које чини један или више суседних речних сливова заједно са њима припадајућом подземном и приобалном морском водом, које је одређено као основна јединица за управљање речним сливом“. Чл. 2, тач. 15 Директиве 2000/60/ЕЗ.

13 Чл. 4, 5 Директиве 2007/60/ЕЗ.

14 Чл. 6, т. 3–4 Директиве 2007/60/ЕЗ.

15 Чл. 6, т. 5 Директиве 2007/60/ЕЗ.

16 Више о плановима управљања ризицима од поплава и њиховој имплементацији видети (Hartmann, Spit, 2015).

17 Чл. 7 Директиве 2007/60/ЕЗ.

управљања ризицима од поплава буду јавно доступни. Предвиђено је да подаци добијени у наведеним фазама буду преиспитани и ажурирани сваких шест година.

Директивом су постављени само оквири за процену и управљање ризицима од поплава, док је на државама чланицама да утврде конкретне мере за њено спровођење. Немогуће је било применити јединствен систем управљања ризицима од поплава на нивоу свих држава чланица због разлика које постоје у узроцима, врсти и интензитету поплава, потенцијалним штетним последицама и уопште ризику од појаве поплава у свакој држави.¹⁸ Приликом имплементације Директиве о поплавама, неопходно је извршити усклађивање са Оквирном директивом о водама.¹⁹

Доношењем директиве о поплавама први пут је проблему заштите од поплава приступљено на нивоу Европске уније у целини. Раније су у тој области постојали међународни споразуми појединих држава чланица, углавном оних чије територије повезује исти речни басен. Примена све три фазе наведене у Директиви омогућује бољи увид у стварно стање ризика од поплава и адекватнију заштиту на нивоу Европске уније. Решавање проблема на нивоу речног басена, а не само у оквиру појединих држава значајно доприноси побољшању система заштите од поплава.

3. Мапе плавних подручја (карте угрожености од поплава и карте ризика од поплава)

Већина европских држава је пре доношења Директиве о поплавама имала карте угрожености од поплава барем за поједине делове територије, а било је и оних које су имале мапе на нивоу целе државе. Њихова садржина се разликовала.²⁰ Одредбе Директиве о поплавама којима су одређени подаци који треба да буду обухваћени картама требало би да допринесу постизању униформности, већој прегледности и тачнијем приказу угрожености од поплава.

3.1. Мапе плавних подручја и просторно и урбанистичко планирање

У складу са Директивом о поплавама, приликом израде планова управљања ризицима од поплава који се заснивају на картама угрожености и картама ризика од поплава потребно је, између осталог, обухватити и питања просторног планирања, заштите животне средине, управљања

18 (10), (13). Директива 2007/60/ЕЗ.

19 Чл. 9 Директиве 2007/60/ЕЗ.

20 Више о томе видети (de Moel, van Alphen, Aerts, 2009).

земљиштем и водама, начина коришћења земљишта, контролисаног плавења одређених области, предвиђања поплава, раног упозоравања на предстојеће поплаве и дуга значајна питања.²¹ Просторно планирање интегрише различите области, као што су заштита и уређење природних система, просторни развој, дистрибуција становништва, насеља и јавних служби, развој привредне делатности, инфраструктуре, туризма, заштита животне средине, културних добара. Сви наведени сегменти просторног планирања су подложни утицају поплава, али они, са друге стране, повратно делују на могућност повећања ризика од настанка поплава као и нивоа поплавног таласа. Због тога је веома значајно успоставити везу између просторног планирања и управљања ризицима од поплава.²²

Неопходно је да се процес просторног и урбанистичког планирања заснива на подацима добијеним из ажурних мапа како би се спречила изградња и друге активности које доприносе настанку поплава, односно повећању штетних последица. У појединим државама, као што је Финска, постоји законска обавеза коришћења мапа плавних подручја у процесу просторног планирања, док је у неким државама улога мапа само информативна, односно саветодавна (de Moel, van Alphen, Aerts, 2009: 296). У Француској, Немачкој и Пољској просторно планирање мора бити у складу са мапама плавних подручја и могуће је ограничити, односно потпуно забранити изградњу у плавним подручјима (de Moel, van Alphen, Aerts, 2009: 296). Према немачком Закону о изградњи (*Baugesetzbuch*) једно од основних начела на којима се заснива израда планова развоја је заштита од поплава.²³ У плану којим је одређена употреба земљишта потребно је да поред осталог буду означене водене површине и простори који морају остати слободни ради регулације водотока и заштите од поплава.²⁴ Закон о водама (*Wasserhaushaltsgesetz*)²⁵ је изменама из 2009. године усклађен са Директивом о поплавама (Hartmann, Spit, 2015: 64). У контексту урбанистичког планирања значајно је навести да је према одредбама Закона о водама забрањено плановима о употреби

21 Чл. 7 Директиве 2007/60/ЕЗ.

22 Више о односу просторног планирања и управљања водама као и потреби њиховог повезивања на институционалном нивоу видети (Hartmann, Spit, 2014). За Холандију, видети (Mostert, 2006: 20).

23 Чл. 1 Baugesetzbuch- BauGB, in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004, BGBl. I S. 2414, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.07.2017 (BGBl. I S. 2808).

24 Чл. 5 BauGB.

25 Wasserhaushaltsgesetz - WHG, vom 31. Juli 2009, BGBl. I S. 2585, zuletzt geändert durch Gesetz vom 4.12.2018 (BGBl. I S. 2254).

земљишта одредити нове површине за изградњу објеката²⁶ у тачно утврђеним плавним подручјима.²⁷ Међутим, уз дозволу надлежног органа могуће је одступити од наведеног у таксативно одређеним случајевима, уколико су испуњени одговарајући услови.²⁸ У плавним подручјима је, поред осталог, забрањено вршити конверзију површина под травњацима у пољопривредно земљиште и користити шумске површине у равничарским крајевима у друге сврхе.²⁹ У Енглеској је Агенција за заштиту животне средине, у чијој надлежности је израда мапа плавних подручја, током низа година настојала да мапе³⁰ постану обавезна основа приликом доношења просторних планова на локалном нивоу, како би се спречила изградња у ризичним зонама. Планери су у почетку занемаривали ризик од поплава, али су временом почели да делимично базирају планове према мапама плавних подручја, док данас постоји обавеза да просторно планирање буде усклађено са стратешком проценом ризика од поплава.³¹ У појединим државама Европе постоје иницијативе за тзв. остављање простора рекама³², које доприноси смањењу ризика од поплава, али и ограничава изградњу објеката у ризичним зонама и утврђује одговарајући начин употребе земљишта.³³

Начин регулисања заштите од поплава и одређивање намене простора у складу са картама угрожености и картама ризика од поплава може имати значајан утицај на вредност непокретности. У боље заштићеним

26 Изузетак чине луке и бродоградилишта и изградња у сврху побољшања заштите од поплава. Чл. 78 WHG.

27 Није дозвољено то учинити ни на основу подзаконских аката донетих на основу Закона о изградњи. Чл. 78 WHG.

28 Видети. Чл. 78, (2) WHG.

29 Наведене су само неке од забрана које су прописане у циљу заштите од поплава.

30 У Енглеској је први систематски приступ изради мапа плавних подручја започет доношењем Закона о водама 1973. године. (Porter, Demeritt, 2012: 2364).

31 Више о томе видети (Porter, Demeritt, 2012: 2359–2378).

32 Остављање простора рекама (making space for the rivers) је концепт који је први пут уведен у Холандији као реакција на поплаве које су се догодиле деведесетих година XX века. Идеја је била заснована на промени традиционалног приступа одбране од поплава и окретању ка новим решењима. Сматрано је да рекама треба дати простора и спречити градњу на обалама која утиче на повећање ризика од поплава. Овакав приступ је базиран на проналажењу решења која се не фокусирају само на тзв. држање воде изван насеља, већ управљање поплавама кроз проналажење места за реке. Последњих година све више европских држава настоји да имплементира овај модел. (Hartmann, Slavíková, McCarthy, 2019: 4).

33 Видети (Hartmann, 2011). О проблему просторног планирања и изградњи у плавним подручјима, видети (Hartmann, 2009).

подручјима тржишна вредност непокретности може бити знатно виша од вредности објеката који се налазе у областима са великим ризиком од плављења и неадекватним заштитним системом. Промена намене земљишта и услова изградње у циљу спровођења планова управљања ризицима од поплава значајно утиче на право својине власника земљишта. Забрана изградње на одређеном земљишту ограничава право својине,³⁴ а поред тога утиче и на смањење његове тржишне вредности. Нови услови изградње у плавним подручјима изискују додатне трошкове.³⁵ Одређивање зона ризика и примена контролисаног плављења одређених подручја такође може утицати на вредност непокретности. Приликом утврђивања намене простора и израде планова управљања ризицима од поплава веома је важно узети у обзир све последице које одређени план може проузроковати и одмерити вредност и значај добара која је потребно жртвовати зарад адекватне заштите других.³⁶ У овом контексту је потребно поставити питање односа апсолутности права својине и његове социјалне функције, односно могућности ограничења права својине у јавном интересу.³⁷ Неопходно је веома пажљиво одредити границу до које је потребно, односно могуће ограничити право својине ради заштите интереса и добробити већине грађана.

3.2. Мапе плавних подручја и регистри непокретности

Јавно доступне мапе доприносе подизању свести становништва о постојању ризика од поплава. Оне пружају могућност лицима да провере да ли се непокретност налази у зони ризика од поплава, односно која је процењена висина поплавног таласа који се може очекивати. Овакве

34 Више о утицају просторног планирања на право својине видети (Davu, 2012: 65 и даље).

35 У појединим државама, као што је Аустрија, законом је прописана обавеза да приликом изградње објеката висина пода у просторијама треба да буде у складу са ризиком од будућих поплава. Такође је неопходно да објекти буду изграђени тако да се могу задихтовати и онемогућити продирање воде из тла, при чему треба водити рачуна о могућим поплавама. Закон града Беча о урбаном развоју, урбанистичком планирању и изградњи, Чл. 107 Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien), LGBL. Nr. 11/1930, LGBL. Nr. 71/2018.

36 У стручној литератури је мало пажње посвећено питањима праведности у управљању поплавама. Више о томе видети (Thaler, Hartmann, 2016).

37 Више о ограничењу права својине у јавном интересу, видети (Стојановић, 1963: 26–35); (Станковић, Орлић, 1996: 59–60). За Немачку, видети (Gerhardt, 1995: 40–42; Herrmann, 2013: 11–13). За Аустрију, видети (Koziol, Welser, Kletečka, 2014: 307–308). За Швајцарску видети (Chappuis, Girsberger, Hofer, Kramer, Kunz, Sutter-Somm, Wiegand, Wolf, 2014: 330–333).

информације могу значајно утицати на одлуку појединаца приликом куповине непокретности. Такође, тржишна вредност непокретности може зависити од зоне ризика у којој се она налази.

У Енглеској је допринос бољој заштити од поплава и подизању свести грађана учињен кроз повезивање регистра непокретности и података добијених на основу мапа плавних подручја. Путем сајта регистра непокретности могуће је добити податке о непокретностима који обухватају адресу непокретности, податке о власнику и вредност непокретности³⁸, копију дела плана на коме је приказана непокретност и податке о ризику од поплава. Индикатор ризика од поплава приказује да ли се непокретност налази у плавном подручју, односно колико је удаљена од најближег плавног подручја и колики је могући проценат плавлeња у односу на стогодишње и хиљадугодишње воде. Процена ризика од плавлeња се односи само на земљиште, а не и на објекат који се налази на њему.³⁹ Ови подаци обухватају само поплаве које потичу од река и мора, док се подаци о ризику од поплава које настају услед падавина и из других извора налазе у оквиру посебних мапа. Велики значај који се у Енглеској придаје поплавама се огледа и у томе што у одређеном формулару о подацима о непокретности (*Property Information Form*) који власник може попунити приликом продаје, постоји посебан одељак који се односи на поплаве. Конкретно, продавац треба да наведе да ли је неки део непокретности некада био поплавлeн и, уколико јесте, потребно је навести време плавлeња, тачно одредити поплавлeни део и врсту поплаве.⁴⁰ Приликом продаје непокретности пожељно је приложити и извештај о ризику од поплава. Наведени подаци омогућују потенцијалном купцу бољи увид у стање непокретности и могу имати значајну улогу приликом доношења одлуке о куповини одређене непокретности. Такође, могу се одразити и на формирање цене у зависности од постојећег ризика.

3.3. Мапе плавних подручја и осигурање

Мапе плавних подручја су веома значајне и за област осигурања. У појединим државама је управо потреба за осигурањем непокретности од поплава подстакла израду мапа. Некада су у Сједињеним Америчким Државама поплаве биле ризик од кога се није могло осигурати. Због тога

38 Цена која је плаћена приликом куповине непокретности или утврђена вредност непокретности.

39 Више о томе на сајту регистра <https://eservices.landregistry.gov.uk>.

40 Видети <http://www.lawsociety.org.uk/support-services/advice/articles/ta6-property-information-form-explanatory-notes/>.

је 1968. године покренут Национални програм осигурања од поплава (*National Flood Insurance Program*), у оквиру ког је најпре било неопходно формирати мапе плавних подручја како би се могла одредити висина премије осигурања за одређене објекте.⁴¹

Осигуравајуће куће у појединим државама користе мапе ризика од поплава које су израдили државни органи, док нека осигуравајућа друштва паралелно формирају своје карте ризика, са циљем постизања боље прецизности која би им омогућила већу сигурност у пословању. Зоне ризика од поплава приказане на мапама директно утичу на висину премије осигурања у већини европских држава, што није случај у Србији, јер рад на изради мапа на нивоу државе није завршен, а осигуравајуће куће не поседују сопствене мапе, тако да се висина премије осигурања одређује на другачији начин.

У европским државама постоје различити модели осигурања од поплава.⁴² Углавном преовлађује систем приватног осигурања, док у појединим земљама, нпр. Француској, држава има значајну улогу у осигурању и накнади штете проузроковане поплавама. У Белгији, Данској, Чешкој, Француској, Великој Британији, Ирској, Естонији, Португалу, Словенији и Словачкој осигурање од поплава је укључено у основно осигурање непокретности (Massaferri, Cariboni, Campolongo, 2012: 20). У другим државама, међу којима је и Србија, осигурање од ризика од поплава је углавном потребно посебно уговорити, мимо основног осигурања непокретности. У Француској је уведено обавезно осигурање кућа, односно станова, а у оквиру њега и осигурање од поплава.⁴³ У Румунији је 2010. године уведена обавеза осигурања од поплава.

4. Заштита од поплава у Републици Србији

4.1. Имплементација директива Европске уније

Основни закон којим су регулисана питања која се односе на површинске и подземне воде је Закон о водама из 2010. године.⁴⁴ Према подацима Пост

41 О осигурању од поплава у Сједињеним Америчким Државама, видети (Kousky, Shabman, 2014; Klein, Weston, 2019).

42 О различитим моделима осигурања, утицају политика у области управљања ризицима од поплава на осигурање од поплава, као и утицај осигурања на смањење ризика од катастрофа, видети (Surminski, et al., 2015).

43 О систему осигурања од поплава у Француској и улози државе видети (Bagraqué, 2013).

44 Закон о водама, *Сл. гласник РС*, 10/10, 93/12, 101/16, 95/18, 95/18.

скрининг документа *Животна средина и климатске промене*, одредбе Оквирне директиве о водама и Директиве о поплавама су делимично транспоноване у правни систем Србије кроз Закон о водама и подзаконске акте.⁴⁵ У овој области је значајно поменути и Уредбу о утврђивању Општег плана за одбрану од поплава,⁴⁶ Стратегију управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године⁴⁷ и Акциони план за спровођење Националног програма управљања ризиком од елементарних непогода (2017–2020). Такође је потребно навести и Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама који садржи смернице за успостављање мера и активности у циљу смањења ризика од катастрофа, у које спадају и поплаве као једна врста елементарних непогода. Поред тога, део одредби је посвећен заштити и спасавању од поплава.⁴⁸

Закон о водама садржи све три фазе у одбрани, односно управљању поплавама као и Директива о поплавама. У складу са његовим одредбама, најпре треба одредити подручја која су угрожена поплавама или ерозијом насталом услед воде. До сада је у оквиру прве фазе израђена прелиминарна процена ризика од поплава⁴⁹, која је обухватила само речне поплаве. При томе није узет у обзир утицај климатских промена, што је према Директиви и Закону о водама неопходно учинити.⁵⁰ Друга фаза која се односи на израду карата угрожености и карата ризика од поплава⁵¹ још увек је у току иако је према законским одредбама већ требало да буде завршена. Она је у надлежности јавног водопривредног предузећа. До сада су карте биле спорадично израђиване за поједине реке у оквиру посебних пројеката, а али не и свеобухватно на нивоу целе државе. Након завршетка

45 Министарство пољопривреде и заштите животне средине, Пост скрининг документ *Животна средина и климатске промене*, Београд 2015, 90. Преузето 20.3.2019. <http://ambassadors-env.com/wp-content/uploads/Integralna-verzija-sr-1507-post-skrining.pdf>; Статус и планови преношења и спровођења правних тековина ЕУ за Поглавље 27-Животна средина и климатске промене, Београд 2015, 92. Преузето 20.3.2019. http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/?wpfb_dl=69.

46 Уредба о утврђивању Општег плана за одбрану од поплава, *Сл. гласник РС*, 18/19.

47 Стратегија управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године, *Сл. гласник РС*, 3/17.

48 Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, *Сл. гласник РС*, 87/18.

49 О прелиминарној процени ризика од поплава у појединим државама Европе и Србији, видети (Коларов, Бабић Младеновић, 2010).

50 Пост скрининг документ *Животна средина и климатске промене*, 104.

51 О картама ризика од поплава и проблемима који се могу јавити при њиховој изради (Јовановић, Тодоровић, Родић, 2009).

ове фазе биће могуће сагледати стање на целој територији на основу тачно одређених параметара. Тиме ће бити учињен значајан напредак у управљању ризицима од поплава. Предвиђено је да границе поплавних подручја буду унете у просторне и урбанистичке планове.⁵² Ова одредба је изузетно значајна јер подстиче повезивање просторног планирања и управљања ризицима од поплава, стварајући бројне позитивне ефекте. У складу са Законом о водама, постоји обавеза прибављања водних услова приликом израде просторних и урбанистичких планова које издаје јавно водопривредно предузеће,⁵³ али ће након израде карата бити створена могућност за прецизније одређивање потенцијално угрожених простора на нивоу државе. Последњу фазу представља израда планова управљања ризицима од поплава за територију целе државе и за водна подручја.⁵⁴ Законом о водама је било предвиђено да они буду донети до 2017. године, али то још увек није учињено с обзиром на то да ни претходна фаза која је предуслов за њихову израду није завршена.

Једна од мера која може утицати на управљање ризицима од поплава је и право прече куповине водног земљишта, које у складу са Законом о водама има Република Србија, док аутономна покрајина има право прече куповине водног земљишта на вештачким водотоцима.⁵⁵ Власник водног земљишта је обавезан да приликом продаје земљиште најпре понуди надлежном органу на републичком, односно покрајинском нивоу.⁵⁶ Ово би могао бити један од начина да држава стекне земљиште које се налази у ризичној зони и да на тај начин спречи изградњу, односно искористи земљиште у сврху управљања потенцијалним ризицима од поплава (Nikolić, 2018: 221–222). Међутим, ову одредбу није могуће применити у пракси јер границе водног земљишта још увек нису одређене иако је првобитни рок био 31. децембар 2017. године,⁵⁷ али је након измена и допуна Закона о водама из 2018. године он продужен до 31. децембра 2019. године.⁵⁸ Утврђивање граница водног земљишта је један од предуслова за њихово уписивање у евиденцију непокретности⁵⁹, што ће утицати и на могућност располагања таквим земљиштем.

52 Чл. 48 Закона о водама, *Сл. гласник РС*, 10/10, 93/12, 101/16, 95/18, 95/18.

53 Чл. 117 Закона о водама, *Сл. гласник РС*, 10/10, 93/12, 101/16, 95/18, 95/18.

54 Чл. 49 Закона о водама, *Сл. гласник РС*, 10/10, 93/12, 101/16, 95/18, 95/18.

55 Чл. 12, ст. 1–2 Закона о водама, *Сл. гласник РС*, 10/10, 93/12, 101/16, 95/18, 95/18.

56 Чл. 12, ст. 3–6 Закона о водама, *Сл. гласник РС*, 10/10, 93/12, 101/16, 95/18, 95/18.

57 Видети чл. 109[s2] Закона о водама, *Сл. гласник РС*, 10/10, 93/12, 101/16, 95/18, 95/18.

58 Видети чл. 12[s3]. Самостални чланови Закона о изменама и допунама Закона о водама, *Сл. гласник РС*, 95/18.

59 Законом о државном премеру и катастру је предвиђена могућност уписа водног земљишта. Видети чл. 4 Закона о државном премеру и катастру, *Сл. гласник РС*, 72/09,

4.2. Међународни споразуми

Поред имплементације правне регулативе Европске уније, у области заштите од поплава велики значај имају међународни споразуми који су усмерени на сарадњу Републике Србије са другим државама⁶⁰, што између осталог представља и један од циљева Директиве о поплавама.

Конвенција о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера Економске комисије Уједињених нација за Европу⁶¹ усвојена је у Хелсинкију 1992. године, а ступила је на снагу четири године касније. Србија ју је ратификовала 2010. године. Основни циљеви њеног доношења су спречавање, контрола и смањење загађења вода, односно настајања било каквог прекограничног утицаја. Потребно је да приобалне земље закључе споразуме и оснују заједничка тела ради остварења наведених циљева при чему сарадња поред осталог подразумева и израду заједничких програма за праћење стања прекограничних вода обухватајући и питања која се односе на поплаве.⁶²

Конвенцију о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав⁶³ (*The Convention on Co-operation for the Protection and Sustainable Use of the River Danube*) су 1994. године у Софији потписали представници Аустрије, Бугарске, Немачке, Хрватске, Мађарске, Молдавије, Румуније, Словачке, Словеније, Чешке, Украјине и Европске заједнице. СР Југославија је 2003. године ратификовала Конвенцију. Неки од основних циљеви Конвенције су заштита, побољшање и рационално коришћење површинских и подземних вода, контролисање ризика који потичу од ванредних ситуација, смањење загађења и еколошко коришћење вода, управљање водама без штетних последица.⁶⁴ Ради остварења циљева Конвенције основана је Међународна

18/10, 65/13, 15/15, 96/15, 47/17, 113/17, 27/18, 41/18.

60 Више о споразумима који се односе на сарадњу у области смањења ризика и помоћи у случају природних катастрофа, међу које спадају и поплаве, видети (Милосављевић, 2015: 74–80).

61 Закон о потврђивању Конвенције о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера и амандмана на чл. 25 и 26 Конвенције о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера, *Сл. гласник РС-Међународни уговори*, 1/10.

62 Чл. 9 Конвенције о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера.

63 Она је заснована на Декларацији о сарадњи подунавских земаља о проблемима управљања водама, посебно заштити реке Дунав од загађења, која је потписана 1985. године у Букурешту.

64 Чл. 2 Закона о потврђивању Конвенције о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав.

комисија за заштиту реке Дунав (*The International Commission for the Protection of the Danube River – ICPDR*). Она је надлежна за координацију спровођења Оквирне директиве о водама и Директиве о поплавама на нивоу дунавског басена. У оквиру Конвенције су регулисана питања заштите од поплава. Државе уговорнице су обавезне да „уложи све напоре“ ради контролисања ризика који потичу од поплава.⁶⁵ Потребно је да направе заједничке, односно усаглашене програме и основе за процену прекограничних утицаја у које спадају и поплаве.⁶⁶

Свих пет држава у сливу реке Тисе, која припада сливу Дунава, су потписнице Конвенције о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав. У оквиру Међународне комисије за заштиту реке Дунав, Украјина, Словачка, Румунија, Мађарска и Србија су 2004. године потписале Меморандум о разумевању и формирале Групу за Тису. Израђен је интегрални план управљања сливом реке Тисе којим су обухваћена и питања заштите од поплава (*International Commission for the Protection of the Danube River, 2011*).

Оквирни споразум о сливу реке Саве су 2002. године потписали представници Босне и Херцеговине, Хрватске, Словеније и СР Југославије.⁶⁷ Циљеви његовог доношења су успостављање међународног режима пловидбе, одрживог управљања водама, примена мера за спречавање и ограничавање опасности и уклањање штетних последица, у које између осталог спадају и последице проузроковане поплавама.⁶⁸ У складу са споразумом, потребно је да државе потписнице успоставе сарадњу ради спровођења заштите од штетног дејства поплава и формирају заједнички систем активности и упозоравања у случају ванредних утицаја на водни режим изазваних поплавама.⁶⁹ Једна од обавеза предвиђена Оквирним споразумом је

65 Чл. 2, ст. 1 Закона о потврђивању Конвенције о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав.

66 Чл. 9 Закона о потврђивању Конвенције о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав.

67 Закон о ратификацији Оквирног споразума о сливу реке Саве, Протокола о режиму пловидбе уз Оквирни споразум о сливу реке Саве и споразума о изменама Оквирног споразума о сливу реке Саве и Протокола о режиму пловидбе уз Оквирни споразум о сливу реке Саве, *Сл. лист СЦГ – Међународни уговори*, 12/04.

68 Чл. 2 Закона о ратификацији Оквирног споразума о сливу реке Саве, Протокола о режиму пловидбе уз Оквирни споразум о сливу реке Саве и споразума о изменама Оквирног споразума о сливу реке Саве и Протокола о режиму пловидбе уз Оквирни споразум о сливу реке Саве.

69 Чл. 13, ст. 1 Закона о ратификацији Оквирног споразума о сливу реке Саве, Протокола о режиму пловидбе уз Оквирни споразум о сливу реке Саве и споразума о изменама

доношење протокола којим би била уређена област заштите од поплава.⁷⁰ То је учињено 2010. године када су представници Босне и Херцеговине, Хрватске, Србије и Словеније потписали Протокол о заштити од поплава уз Оквирни споразум о сливу реке Саве.⁷¹ Протокол је донет у циљу спречавања и ограничавања потенцијалних опасности од поплава, смањења ризика од поплава и смањења негативних последица поплава.⁷² Предвиђена је израда прелиминарне процене ризика од поплава, карата плавних подручја, плана управљања ризицима од поплава у сливу реке Саве, формирање система за прогнозу, упозоравање и узбуњивање на опасност од поплава, размена информација и спровођење мера и активности које су од заједничког интереса.⁷³

У Србији су на снази и билатерални споразуми о управљању водама. Између ФНР Југославије и НР Мађарске је 8. августа 1955. године потписан Споразум о водопривредним питањима. Исте године је између ФНР Југославије и НР Румуније потписан Споразум о хидротехничким питањима.⁷⁴ Оба споразума, поред осталог, уређују и питања заштите од поплава. Према оценама Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде одредбе наведених споразума су углавном превазиђене. Напредак у погледу билатералне сарадње и закључивања нових споразума је учињен 2019. године. Најпре је потписан Споразум између Владе Републике Србије и Владе Мађарске о сарадњи у области одрживог управљања прекограничним водама и сливовима од заједничког интереса⁷⁵, а потом и Споразум између Владе Републике Србије и Владе Румуније о сарадњи у

Оквирног споразума о сливу реке Саве и Протокола о режиму пловидбе уз Оквирни споразум о сливу реке Саве.

70 Чл. 30, ст. 1 Закона о ратификацији Оквирног споразума о сливу реке Саве, Протокола о режиму пловидбе уз Оквирни споразум о сливу реке Саве и споразума о изменама Оквирног споразума о сливу реке Саве и Протокола о режиму пловидбе уз Оквирни споразум о сливу реке Саве.

71 Закон о потврђивању Протокола о заштити од поплава уз Оквирни споразум о сливу реке Саве. *Сл. гласник РС Међународни уговори*, 16/14.

72 Чл. 2 Закона о потврђивању Протокола о заштити од поплава уз Оквирни споразум о сливу реке Саве.

73 Чл. 4 Закона о потврђивању Протокола о заштити од поплава уз Оквирни споразум о сливу реке Саве.

74 Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде. Преузето 9. 5. 2019. <http://www.rdvode.gov.rs/lat/medjunarodna-saradnja-rumunija.php>.

75 Видети Предлог Закона о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Мађарске о сарадњи у области одрживог управљања прекограничним водама и сливовима од заједничког интереса.

области одрживог управљања прекограничним водама.⁷⁶ Оба споразума, поред осталог, обухватају и питања управљања ризицима од поплава и заштите од поплава. Са државама бивше Југославије Србија нема потписане билатералне споразуме.⁷⁷ Предвиђено је да то у наредном периоду буде измењено у оквиру сарадње са Хрватском и Босном и Херцеговином.⁷⁸

5. Закључак

У државама Европске уније је последњих година у области заштите од поплава акценат стављен на превентивно деловање и управљање ризицима од поплава. У складу са Директивом о поплавама, овом проблему је потребно приступити на другачији начин и извршити прилагођавање које ће довести до смањеног ризика од поплава и евентуалних штетних последица. Досадашња пракса је показала да је у Србији фокус највише био на тзв. традиционалној одбрани од поплава. Усклађивање правне регулативе са прописима Европске уније доприноси промени у начину решавања проблема у овој области у смеру управљања ризицима од поплава и ствара могућност за адекватније превентивно деловање, што је препознато и у Стратегији управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године. Међутим, није довољно само усклађивање прописа, већ је неопходна и њихова адекватна примена. Као што је већ наведено, рокови за спровођење појединих делова Закона о водама су истекли, а рад на све три фазе које се односе на превенцију поплава још увек није завршен. Карте угрожености и карте ризика од поплава за територију целе државе, чија израда се очекује током 2019. и 2020. године, увешће новине у ову област и омогућити боље сагледавање стања и могућност правовременог деловања. Предвиђено је уношење граница поплавних

76 Споразум још није ступио на снагу. Потребно је да најпре државе на националном нивоу спроведу одговарајуће процедуре како би били испуњени услови за ступање на снагу Споразума. Видети Предлог Закона о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Румуније о сарадњи у области одрживог управљања прекограничним водама. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде. Преузето 10. 12. 2019. <http://www.rdvode.gov.rs/lat/medjunarodna-saradnja-bilateralna.php>

77 Потребно је навести да је 2014. године потписан споразум између Министарства пољопривреде и заштите животне средине Републике Србије и Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске о сарадњи у области интегралног управљања водама доњег тока реке Дрине, који између осталог подразумева сарадњу у области заштите од вода. *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 17/14.

78 Уредба о утврђивању програма управљања водама у 2017. години, *Сл. гласник РС*, 17/17, 42/17.

подручја у просторне и урбанистичке планове, што ће допринети прецизности у поступку планирања, иако су планови и до сада усклађивани са потенцијалним ризицима. Забрана изградње, као једно од решења у смеру управљања ризицима од поплава, постоји у одређеним зонама, али се поставља питање примене у пракси имајући у виду проблем растућег броја нелегалних објеката на обалама река и у плавним подручјима упркос постојећим забранама. Поред тога, потребно је сагледати и друге начине употребе карата угледајући се на државе које их већ имају и размотрити потенцијалне ефекте њихове употребе. Поставља се питање у којој мери и у којим областима ће у Србији оне бити коришћене, да ли ће се одразити на вредност непокретности у појединим зонама, да ли ће бити повезане са катастром непокретности, како ће утицати на област осигурања које грађани до сада нису користили у довољној мери, нарочито у поређењу са праксом у другим европским државама. Претходни приказ стања у појединим државама може представљати једну од смерница приликом доношења одлука о њиховој примени у пракси.

Последице климатских промена су све видљивије у свету и Европи и оне ће се у наредним деценијама неминовно одразити и на питање поплава. Потреба за превентивним деловањем је неопходна како би се избегле, односно ублажиле потенцијалне штетне последице. Управљање водама према речном сливу у складу са Оквирном директивом о водама и сарадња држава коју предвиђа Директива о поплавама су основ адекватног приступа проблему и пут ка бољој заштити. Због тога је неопходно унапређење међународне сарадње, што је и један од циљева предвиђених Стратегијом управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године.

Литература/References

Bakker, M. Green, C. Driessen, P. Hegger, D. Delvaux, B. van Rijswick, M. Suykens, C. Beyers, J.C. Deketelaere, K. van Doorn-Hoekveld, W. Dieperink, C. (2013). *Flood Risk Management in Europe: European flood regulation*, 2013. [Electronic version]. Преузето 4. 3. 2019. <http://www.starflood.eu/documents/2013/06/d1-1-3.pdf>.

Barraqué, B. (2013). The common property issue in flood control through land use in France, *Journal of Flood Risk Management*, 2013. [Electronic version]. Преузето 12. 3. 2019. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jfr3.12092>.

Batrićević, A. (2018). European Union law and the challenges of climate change. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 79/2018. 275–296.

Gerhardt, W. (Hrsg.). (1995). *Lexikon des Rechts, Sachenrecht*, Berlin: Hermann Luchterhand Verlag.

Davy, B. (2012). *Land Policy: Planning and the Spatial Consequences of Property*. Farnham: Ashgate.

De Moel, H., Van Alphen, J., Aerts, J. C. J. H. (2009). Flood maps in Europe – methods, availability and use. *Natural Hazards Earth System Sciences*. 9/2009. [Electronic version]. Преузето 4. 3. 2019. <http://www.nat-hazards-earth-syst-sci.net/9/289/2009/>.

Европска унија, Уједињене нације, Светска банка. (2014). *Поплаве у Србији 2014*. [Electronic version]. Преузето 4. 3. 2019. <http://www.obnova.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/Izvestaj-o-proceni-potreba-za-oporavak-i-obnovu-posledica-poplava.pdf>.

Јовановић, М., Тодоровић, А., Родић, М. (2009). Картирање ризика од поплава. *Водопривреда* 1-2/2009. 31–45.

Klein, R., Weston, H. (2019). No Debt and Underwater: The Need for Flood Insurance Especially As Home Equity Rises. *Journal of Financial Service Professionals* July 2019. 83-96.

Koziol, H., Welsch, R., Kletečka, A. (2014). *Grundriss des bürgerlichen Rechts, Band I, Allgemeiner Teil, Sachenrecht, Familienrecht*. 14. Auflage. Wien: MANZ.

Коларов, В., Бабић Младеновић, М. (2010). Подаци за израду прелиминарне процене ризика од поплава на територији Републике Србије. *Водопривреда* 1-3/2010. 79–86.

Kousky, C., Shabman, L. (2014). *Pricing Flood Insurance, How and Why the NFIP Differs from a Private Insurance Company*. [Electronic version]. Преузето 10. 3. 2019. <http://www.rff.org/files/sharepoint/WorkImages/Download/RFF-DP-14-37.pdf>.

Maccaferri, S., Cariboni, F., Campolongo, F. (2012). *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*. European Commission, Joint Research Centre, Institute for the Protection and Security of the Citizen. [Electronic version]. Преузето 13. 3. 2019. https://ec.europa.eu/info/system/files/jrc-report-on-natural-catastrophes_en.pdf.

Милосављевић, Б. (2015). Међународна сарадња у области смањења ризика од катастрофа. *Правни записи* 1/2015. 52–84.

Министарство пољопривреде и заштите животне средине, Пост скрининг документ Животна средина и климатске промене, Београд 2015. [Electronic version]. Преузето 20. 3. 2019. <http://ambassadors-env.com/wp-content/uploads/Integralna-verzija-sr-1507-post-skrining.pdf>.

Mostert, E. (2006). Integrated Water Resources Management in The Netherlands: How Concepts Function. *Journal of Contemporary Water Research & Education* 135/2006. 19–27.

Nikolić, S. (2018). Serbian perspective on pre-emption rights: Change that was necessary?. У Gerber, J. D. Hartmann, T. Hengstermann, A. (eds.). *Instruments of Land Policy, Dealing with Scarcity of Land*. New York: Routledge.

Porter, J., Demeritt, D. (2012). Flood Risk Management, Mapping and Planning: The Institutional Politics of Decision-Support in England. *Environment and Planning A: Economy and Space* 44/2012. [Electronic version]. Преузето 9. 3. 2019. <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1068/a44660>.

Rauter, M., Thaler, T., Attems, M-S., Fuchs, S. (2019). Obligation or Innovation: Can the EU Floods Directive Be Seen as a Tipping Point Towards More Resilient Flood Risk Management? A Case Study from Vorarlberg, Austria. *Sustainability* 11/2019. 1–18.

International Commission for the Protection of the Danube River. (2011). *Пут до хармонизованог слива реке Тисе, Увод интегралног плана управљања сливом реке Тисе*. Vienna International Centre.

Станковић, О., Орлић, М. (1996). *Стварно право*. Београд: Номос.

Статус и планови преношења и спровођења правних тековина ЕУ за Поглавље 27 – Животна средина и климатске промене, Београд 2015. [Electronic version]. Преузето 20. 3. 2019. http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/?wpfb_dl=69

Стојановић, Д. (1963). *Позитивно-правна ограничења приватне својине*. Београд: Институт за упоредно право.

Surminski, S., Aerts, J. C. J. H., Botzen, W. J. W., Hudson, P., Mysiak, J., Pérez-Blanco, C. D. (2015). Reflections on the current debate on how to link flood insurance and disaster risk reduction in the European Union. *Natural Hazards* 3/2015. 1451–1479.

Тубић, Б. (2015). Оквирна директива Европске уније о водама и њена примена у пракси Суда ЕУ. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2015. 1263–1279.

Thaler, T., Hartmann, T. (2016). Justice and flood risk management: reflecting on different approaches to distribute and allocate flood risk management in Europe. *Natural Hazards*, 1/2016. 129–147.

Centre for Research on the Epidemiology of Disasters Institute of Health and Society, The UN Office for Disaster Risk Reduction. (2015). *The Human Cost of Weather-Related Disasters 1995–2015*. [Electronic version]. Преузето 4. 3. 2019. https://www.preventionweb.net/files/46796_cop21weatherdisastersreport2015.pdf.

Hartmann, T. (2009). Clumsy Floodplains and the Law: Towards a Responsive Land Policy for Extreme Floods. *Built Environment* 4/ 2009. 531–544.

Hartmann, T. (2011). Contesting land policies for space for rivers - rational, viable, and clumsy foodplain management. *Journal of Flood Risk Management* 3/2011. 165–175.

Hartmann, T., Jüpner, R. (2013). Der Hochwasserrisikomanagementplan – Herausforderung für Wasserwirtschaft und Raumplanung. 36. *Dresdner Wasserbaukolloquium 2013 „Technischer und organisatorischer Hochwasserschutz“*. Dresden: Technische Universität Dresden – Fakultät Bauingenieurwesen Institut für Wasserbau und Technische Hydromechanik. 183–192.

Hartmann, T., Spit, T. (2014). Frontiers of land and water governance in urban regions. *Water International* 6/2014. 791–797.

Hartmann, T., Spit, T. (2015). Implementing the European flood risk management plan. *Journal of Environmental Planning and Management* 2015. 360–377.

Hartmann, T., Spit, T. (2015). Towards an integrated water management - Comparing German and Dutch water law from a spatial planning perspective. *International Journal of Water Governance* 2/2015. 59–78.

Hartmann, T., Slavíková, L., McCarthy, S. (2019). Nature-Based Solutions in Flood Risk Management. У Hartmann, T. Slavíková, L. McCarthy, S. (eds.). *Nature-Based Flood Risk Management on Private Land*. Cham:Springer.

Herrmann, E. (2013). *Kernstrukturen des Sachenrechts*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Chappuis, C., Girsberger, D., Hofer, S., Kramer, E., Kunz, P., Sutter-Somm, T., Wiegand, W., Wolf, S. (2014). *Schweizerisches Privatrecht, Band V/1:Eigentum und Besitz*, Zweite, vollständig überarbeitete Auflage. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag.

Sofija Nikolić Popadić,
Research Associate,
Institute of Social Sciences, Belgrade

LEGAL ASPECTS OF FLOOD RISK MANAGEMENT

Summary

Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy and Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks are basic regulations in the field of flood protection at the EU level. Serbia is currently in the process of harmonization of legal regulations in this field. The paper analyzes three phases of flood management envisaged in the Floods Directive, as well as their application in some European countries and Serbia. The problems that have arisen in the implementation process are considered, with special emphasis on the issues related to the development and implementation of flood hazard maps and flood risk maps as well as the practices of different countries regarding their use, particularly in the field of spatial and urban planning and insurance. The implications of applying these maps in Serbia are currently uncertain. The question is to what extent and in which areas they will be used. The analysis of their usage in individual countries, provided in this paper, can be a starting point when considering different solutions and possibilities for their integration into the domestic system. In addition to national flood risk mitigation measures, international cooperation in this area is also very significant. For this reason, one part of the paper focuses on international agreements on water management, which are important for Serbia and contain provisions on flood-related issues.

Keywords: *EU Directives, floods risk management, flood hazard maps, flood risk maps, spatial planning, real estate.*