

Stanje očuvanosti dobara upisanih na Listu svjetske baštine
WHC/25/47.COM/7B.Add.4, str. 53

Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotor (Crna Gora)

Godina upisa na Listu svjetske baštine: 1979.

Kriterijumi: (i)(ii)(iii)(iv)

Godina(e) upisa na Listu svjetske baštine u opasnosti: 1979–2003.

Prethodne odluke Komiteta: dostupne na stranici <https://whc.unesco.org/en/list/125/documents/>

Međunarodna pomoć:

Odobreni zahtjevi: 2 (u periodu 1979–1982)

Ukupan odobreni iznos: 70.000 USD

Detalji dostupni na: <https://whc.unesco.org/en/list/125/assistance/>

Vanbudžetska sredstva UNESCO-a:

Nije primjenjivo

Prethodne monitoring misije:

2003: zajednička misija Centra za svjetsku baštinu i ICOMOS-a; januar 2006: Kurs o planu upravljanja; februar 2008: zajednička misija Centra za svjetsku baštinu i ICOMOS-a; mart 2013: savjetodavna misija ICOMOS-a; oktobar-novembar 2018: zajednička reaktivna misija Centra za svjetsku baštinu i ICOMOS-a; februar 2025: zajednička savjetodavna misija UNESCO-a i ICOMOS-a.

Faktori koji utiču na dobro, identifikovani u prethodnim izvještajima:

- Nedostatak sistema i plana upravljanja
- Neadekvatan pravni okvir
- Izgradnja i razvoj (ubrzani urbani razvoj i urbanistički pritisci)
- Infrastruktura drumskog saobraćaja (predloženi veliki most na Verigama i drugi razvojni projekti)
- Smještaj za posjetioce i prateća infrastruktura
- Prenamjena zemljišta
- Vrijednovanje baštine u društvu
- Promjene u tradicionalnim načinima života i sistemima znanja
- Uticaji turizma/posjetilaca/rekreacija
- Oštećenja od zemljotresa (problem riješen)
- Nedostatak zaštitne zone (problem riješen)

Ilustrativni materijal: dostupan na <https://whc.unesco.org/en/list/125/>

Trenutna pitanja očuvanosti

Dana 31. januara 2025. godine, Država potpisnica dostavila je Izvještaj o stanju očuvanosti, koji je dostupan na:

<https://whc.unesco.org/en/list/125/documents/>, a koji prikazuje sljedeći napredak:

- Krajem 2024. godine imenovan je direktor Uprave za zaštitu kulturnih dobara, na mandat od pet godina. Iste godine, Država potpisnica imenovala je Savjet za upravljanje područjem Kotor, koji je zadužen za izradu i sprovođenje Plana upravljanja dobrom. Aktivnosti na tom planu su u toku i biće finalizovane nakon što se steknu formalni pravni uslovi, a što se očekuje po konstituisanju lokalne vlasti nakon izbora 2024. godine;
- Ministarstvo kulture i medija finansira interdisciplinarni studijski program iz oblasti konzervacije i restauracije na Univerzitetu Crne Gore;

- Studija zaštite kulturnih dobara integriše se u novi Prostorni plan Crne Gore, koji je trenutno u izradi i koji je zasnovan na Strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu. Ovaj nacionalni prostorni plan biće osnova za sve lokalne planske dokumente, uključujući i Prostorno-urbanistički plan (PUP) za Kotor. Takođe će biti dopunjen Detaljnim urbanističkim planom za Lepetane i Urbanističkim planom za turističku zonu Lepetane;
- Nedostatak obavezujućih nacionalnih smjernica i međusektorske koordinacije doveo je do ograničene primjene i nedosljednog kvaliteta Procjena uticaja na baštinu (HIA), čime je potkopana njihova preventivna i planska uloga, naročito s obzirom na to da Komitet naglašava potrebu za procjenom direktnih, indirektnih i kumulativnih uticaja razvoja na dobro;
- Izrada Plana upravljanja je u toku od 2019. godine. U planu će biti uključeno i poglavlje o smanjenju rizika od katastrofa, zasnovano na nacionalnoj Strategiji za smanjenje rizika od katastrofa za period 2025–2030. i njenom Akcionom planu (2025–2026), koji uključuju mjere zaštite za područje Kotora. Plan upravljanja će takođe sadržati i poglavlje o upravljanju turizmom, zasnovano na „Studiji o održivosti Kotora kao turističke destinacije“, s obzirom na to da je Država potpisnica posvećena pronalaženju alternative pristajanju kruzera u Bokokotorskom zalivu;
- Studija zaštićene okoline, sa ciljem definisanja prostora unutar i oko dobra u kojima bi se zahtijevala procjena uticaja za potencijalne projekte, trebalo bi uskoro da počne. Studija zaštite kulturnih dobara izražava protivljenje Države potpisnice predloženoj lokaciji mosta Verige; međutim, još uvijek nije donijeta odluka o izboru koridora za brzu saobraćajnicu kroz područje;
- Uprava za zaštitu kulturnih dobara izdala je mišljenje da je neophodno uskladiti planska dokumenta sa Studijom zaštite kulturnih dobara, kao i da Procjene uticaja na baštinu (HIA) moraju biti izrađene prije razmatranja prijedloga za izgradnju hotelskog kompleksa na mjestu bivšeg hotela „Fjord“ i zgrade „Jugooceanija“;
- Obustavljena je izgradnja planiranih kamenoloma i svih povezanih aktivnosti.

Država potpisnica je pozvala zajedničku savjetodavnu misiju UNESCO-a i ICOMOS-a, koja je boravila na području od 26. do 28. februara 2025. godine. Svrha misije bila je procjena efikasnosti pravnih, planskih i upravljačkih instrumenata u obezbjeđivanju strateškog i održivog pristupa razvoju, posebno u svjetlu kumulativnih uticaja postojećih i planiranih projekata. Izvještaj misije biće dostupan na navedenom linku.

Analiza i zaključci Centra za svjetsku baštinu, ICOMOS-a i ICCROM-a

Ostvaren je ograničen napredak u sprovođenju preporuka Komiteta iz prethodne Odluke (46 COM 7B.11). Ovo uključuje izradu Studije zaštite kulturnih dobara, Strategije za smanjenje rizika od katastrofa i njenog Akcionog plana, Izvještaja o Strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu (SEIA) za Prostorni plan Crne Gore do 2040. godine, kao i obustavu aktivnosti izgradnje planiranih kamenoloma.

I dalje zabrinjava stalan nedostatak kvalifikovanog kadra, kako je i navedeno u izvještaju Države potpisnice. Pored toga, studija zaštićene okoline, čiji je cilj definisanje područja unutar i oko dobra u kojima bi se zahtijevala procjena uticaja za razvojne projekte, kao i revizija Plana upravljanja, još uvijek nijesu završeni, uprkos naporima koje je Država potpisnica uložila prethodnih godina.

Zabrinutost izazivaju kašnjenja u izradi pomenutih dokumenata, kao i činjenica da je od ukidanja moratorijuma na izgradnju 2020. godine Centru za svjetsku baštinu dostavljeno više od dvadeset pojedinačnih Procjena uticaja na baštinu (HIA) na razmatranje. Ovo ukazuje na ozbiljan nedostatak efikasnog upravljanja dobrom, koji je dodatno pojačan izuzetnom ranjivošću i fragilnošću područja, njegovom izloženošću pretjeranom iskorišćavanju i ozbiljnim propustima u sistemu upravljanja. Ključni izazov u očuvanju i zaštiti dobra jeste uspostavljanje ravnoteže između ekonomskih pritisaka – posebno razvoja turizma i rekreativnih aktivnosti – i očuvanja dobra. Ovaj izazov dodatno komplikuju dugogodišnji ciljevi prostornog planiranja, kao i nesaglasnosti između propisa, zakona i planskih instrumenata.

Kako bi se sačuvala Izuzetna univerzalna vrijednost (OUV) dobra, neophodno je uspostaviti privremeni moratorijum na svaku novu izgradnju i izdavanje građevinskih dozvola unutar dobra i

njegove zaštićene okoline. Ovaj moratorijum treba da ostane na snazi sve dok se ne razvije efikasan model upravljanja. To podrazumijeva usklađivanje pravnih, administrativnih i institucionalnih politika i planskih okvira na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Ključne mjere obuhvataju rješavanje postojećih nedostataka u sprovođenju propisa, koordinaciji i adaptivnom planiranju, finalizaciju revizije Plana upravljanja, kao i obustavu svih projekata dok se ne sprovede sveobuhvatna procjena njihovih kumulativnih uticaja – uključujući i one koji su pojedinačno pozitivno ocijenjeni putem Procjena uticaja na baštinu (HIA) od 2023. godine, a čiji nekonzistentan kvalitet priznaje i sama Država potpisnica.

U skladu s tim, Komitet bi mogao razmotriti zahtjev Državi potpisnici da usvoji novi moratorijum, paralelno sa sprovođenjem integrisane međupštinske prostorne vizije i obavezujućeg, integrisanog urbanističkog i upravljačkog okvira. Ovaj proces treba da uključi izmjene Zakona o zaštiti kulturnih dobara i Zakona o Prirodnom i kulturno-istorijskom području Kotora, s ciljem integrisanja alata i procedura zaštite baštine u prostorno-planske instrumente. Takođe, potrebno je da kumulativni uticaji budu razmatrani zasebno ili unutar pojedinačnih HIA i Procjena uticaja na životnu sredinu (EIA).

Pored toga, Prostorno-urbanistički plan opštine Kotor i drugi relevantni urbanistički instrumenti u opštinama koje obuhvataju područje i njegovu zaštićenu okolinu treba da budu revidirani, kako bi uključivali indikatore za monitoring, posebne zaštitne slojeve i obavezujuće zone sa režimima usklađenim sa zaštitom baštine. Ove revidirane planove trebalo bi podržati proporcionalna Strateška procjena uticaja na životnu sredinu (SEIA), kao sredstvo za obezbjeđivanje da prostorna politika u potpunosti odražava posvećenost Države potpisnice zaštiti svjetske baštine. Država potpisnica se poziva da sve dokumente koji se odnose na predloženi model upravljanja, uključujući one iz svih relevantnih opština, dostavi Centru za svjetsku baštinu na razmatranje Savjetodavnim tijelima prije njihovog zvaničnog usvajanja.

Usvajanje Strategije za smanjenje rizika od katastrofa i njenog Akcionog plana, kao i izrada Studije održivosti Kotora kao turističke destinacije, bilježe se kao pozitivni koraci. Takođe se pozdravlja i posvećenost Države potpisnice pronalaženju alternativne lokacije za pristajanje kruzera u Bokotorskom zalivu. Uključivanje posebnih poglavlja o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju turizmom u Plan upravljanja predstavlja pozitivan razvoj. Međutim, Komitet može razmotriti zahtjev Državi potpisnici da usvoji i posebni Plan upravljanja održivim turizmom za područje svjetske baštine, koji bi bio integrisan u Plan upravljanja. Ovaj plan trebalo bi da bude podržan Strateškom procjenom uticaja na životnu sredinu, primijenjenom na sve opštinske i regionalne turističke strategije, kako bi se osiguralo proaktivno i integrisano održivo upravljanje turizmom, sa fokusom na očuvanje Izuzetne univerzalne vrijednosti (OUV) dobra i pronalaženje alternative za pristajanje kruzera u Bokotorskom zalivu. Država potpisnica treba da dostavi ovu Strategiju i njen Akcioni plan Centru za svjetsku baštinu radi razmatranja Savjetodavnih tijela.

Izrada sveobuhvatne studije zaštićene okoline, kojom će se definisati područja unutar i oko dobra u kojima će biti obavezne procjene uticaja za potencijalne projekte, treba da započne što je prije moguće. Ova studija treba jasno da identifikuje i kartografski prikaže zone visoke osjetljivosti na vizuelne, strukturne i kontekstualne uticaje, radi zaštite OUV-a dobra. Te granice treba integrisati u sve lokalne planske instrumente kako bi se osigurala usklađenost između nacionalnih i lokalnih karti zoniranja.

Zabilježena je negativna pozicija Države potpisnice u vezi sa lokacijom mosta Verige, kao i činjenica da još nije donijeta odluka o izboru koridora za brzu saobraćajnicu kroz područje dobra. Država potpisnica se poziva da dostavi jasne informacije o konačnoj odluci u vezi s ovim projektom i o svim predloženim alternativnim rješenjima, kao i o planovima za prenamjenu, izgradnju i/ili obnovu hotelskog kompleksa na lokaciji bivšeg hotela „Fjord” i zgrade „Jugooceanija”. Od Države potpisnice se traži da dostavi svu relevantnu dokumentaciju, uključujući i procjene uticaja na baštinu (HIA), prije donošenja bilo kakvih nepovratnih odluka.

Pozdravlja se obustava aktivnosti na planiranim kamenolomima. Komitet može razmotriti zahtjev Državi potpisnici da trajno zaustavi vađenje, planiranu eksploataciju i proširenje koncesija unutar

područja dobra i njegove zaštićene okoline, da definiše striktne zone zabrane eksploatacije, te da razvije strategiju ublažavanja uticaja radi sanacije i uspostavljanja trajnog ekološkog monitoringa.

U cjelini, ostaje više izazova u pogledu ispunjavanja prethodnih zahtjeva Komiteta, uključujući dovršetak Plana upravljanja, izradu studije zaštićene okoline i uspostavljanje sveobuhvatnih strategija za smanjenje rizika od katastrofa i upravljanje turizmom. Kontinuirani razvojni pritisci, u kombinaciji sa nedostacima u sprovođenju propisa i koordinaciji, mogu izložiti dobro prijetnjama koje mogu nepovoljno uticati na njegova suštinska obilježja, u skladu sa stavom 179 Operativnih smjernica.

Nacrt Odluke: 47 COM 7B.115

Komitet za svjetsku baštinu,

1. Nakon razmatranja dokumenta WHC/25/47.COM/7B.Add.4,
2. Podsjećajući na Odluku 46 COM 7B.11, usvojenu na svojoj 46. sjednici (Nju Delhi, 2024),
3. Pozdravlja poziv i podršku Države potpisnice za realizaciju zajedničke savjetodavne misije Centra za svjetsku baštinu i ICOMOS-a na području dobra, kako je zatraženo prethodnom odlukom;
4. Zahtijeva od Države potpisnice da uspostavi novi moratorijum na svaku novu izgradnju i razvoj unutar dobra i njegove zaštićene okoline, sve dok se pravne, administrativne i institucionalne politike i planski okviri ne usklade i prilagode na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, kako bi se obezbijedila efikasna zaštita Izuzetne univerzalne vrijednosti (OUV) dobra i njegovo proaktivno i djelotvorno upravljanje, i to na sljedeći način:
 - a) Sprovođenje revizije praktične primjene zakona iz 2010, 2013, 2018. i 2019. godine, uz razmatranje izmjena relevantnog zakonodavstva radi uključivanja konkretnih i jasnih odredbi o integraciji instrumenata i procedura zaštite kulturne baštine u prostorno-planske instrumente i planove;
 - b) Uvođenje obaveze procjene kumulativnih uticaja uz, ili integrisano u, pojedinačne Procjene uticaja na baštinu (HIA) i Procjene uticaja na životnu sredinu (EIA), te institucionalizacija srednjoročnih procjena kumulativnih uticaja (npr. svake tri godine), koje bi analizirale i upoređivale stvarni razvoj sa projekcijama rasta i u skladu s tim prilagođavale plansku kontrolu;
 - c) Izmjena Prostorno-urbanističkog plana opštine Kotor i drugih relevantnih planskih dokumenata opština koje obuhvataju teritoriju dobra i njegove zaštićene okoline, u cilju uključivanja indikatora monitoringa, specifičnih zaštitnih slojeva i obavezujućih urbanističkih odredbi usklađenih sa zaštitom baštine;
 - d) Finalizacija revizije Plana upravljanja, paralelno sa preporučenim izmjenama nacionalnog zakonodavstva, opštinskih prostornih planova i svih teritorijalnih planerskih i upravljačkih alata;
 - e) Obustava svih projekata, uključujući i one koji su pojedinačno pozitivno ocijenjeni putem HIA od 2023. godine, dok se ne izvrši procjena njihovog kumulativnog uticaja;
 - f) Osiguranje da dio Prostornog plana Crne Gore koji se odnosi na Kotor u potpunosti integriše obaveze iz zaštite svjetske baštine, posebno očuvanje OUV-a;
 - g) Sprovođenje Strateških procjena uticaja na životnu sredinu za svaku politiku, plan ili program koji može uticati na dobro, naročito radi podrške razvoju strategije održivog turizma usmjerene na očuvanje OUV-a dobra;

i poziva Državu potpisnicu da sve pomenute dokumente koji se odnose na model upravljanja dobrom dostavi Centru za svjetsku baštinu na razmatranje Savjetodavnim tijelima prije njihovog formalnog usvajanja.

5. Poziva Državu potpisnicu da ubrza finalizaciju revidiranog nacrtu Plana upravljanja, sa ciljem da isti postane u potpunosti operativni instrument za efikasno upravljanje čitavim dobrom svjetske baštine i njegovom zaštićenom okolinom, i dodatno zahtijeva od Države potpisnice da finalni nacrt dostavi Centru za svjetsku baštinu na razmatranje Savjetodavnim tijelima u najkraćem mogućem roku i prije njegove formalne usvajanja, zajedno sa Strategijom za smanjenje rizika od katastrofa i njenim Akcionim planom, te da osigura odgovarajuću integraciju preporuka monitoring misija iz 2018. i 2025. godine, posebno u vezi sa sljedećim pitanjima:
- a) Razvojna pitanja u skladu sa ažuriranim pravnim okvirima i prostorno-planskim i teritorijalnim alatima svih opština koje obuhvataju područje dobra i njegove zaštićene okoline;
 - b) Zaštita i očuvanje materijalnih i nematerijalnih atributa koji izražavaju Izuzetnu univerzalnu vrijednost (OUV) dobra i druge njegove vrijednosti;
 - c) Uspostavljanje efikasnih i u potpunosti operativnih mehanizama monitoringa za nadzor i kontrolu konzervatorskih i restauratorskih intervencija na istorijskim objektima, sa posebnim fokusom na izradu kontekstualno specifičnih smjernica za očuvanje i restauraciju istorijskih objekata u Perastu i ostalim istorijskim naseljima unutar dobra;
 - d) Mjere za smanjenje rizika od katastrofa, u skladu sa usvojenom Strategijom i Akcionim planom;
 - e) Upravljanje održivim turizmom specifično prilagođeno statusu dobra svjetske baštine;
 - f) Alternativna rješenja za pristajanje kruzera u Bokokotorskom zalivu.
6. Ponovo poziva Državu potpisnicu da u najkraćem roku dostavi sljedeća dokumenta Centru za svjetsku baštinu na razmatranje Savjetodavnim tijelima, prije nego što se donesu bilo kakve nepovratne odluke:
- a) Sveobuhvatnu studiju zaštićene okoline, kojom se definišu zone unutar i oko dobra u kojima je obavezna procjena uticaja za potencijalne projekte, sa jasno identifikovanim i kartografski prikazanim područjima visoke osjetljivosti na vizuelne, strukturne i kontekstualne uticaje, u cilju zaštite suštinskih obilježja i OUV-a dobra, i njihovu integraciju u sve lokalne planske instrumente, kako bi se osigurala usklađenost nacionalnih i lokalnih karti zoniranja;
 - b) Konačnu odluku u vezi sa projektom mosta Verige i predložena alternativna rješenja, uključujući Procjenu uticaja na baštinu (HIA), prije donošenja bilo kakvih nepovratnih odluka;
 - c) Detaljan prostorni plan koji je u pripremi, a odnosi se na prenamjenu i izgradnju hotelskog kompleksa na lokaciji bivšeg hotela „Fjord” i zgrade „Jugooceanija“, i/ili sve druge relevantne informacije koje se odnose na predloge obnove, uz hitno okončanje procesa pravne zaštite zgrade „Jugooceanija“ i obezbjeđivanje njene potpune institucionalne i fizičke zaštite.
7. Pozdravlja obustavu aktivnosti na kamenolomima i dalje zahtijeva od Države potpisnice da trajno zaustavi vađenje, planiranu eksploataciju i proširenje koncesija unutar područja dobra i njegove zaštićene okoline, da definiše stroge zone zabrane eksploatacije, te da razvije strategiju ublažavanja negativnih uticaja u cilju sanacije prostora i uspostavljanja trajnog monitoringa životne sredine.
8. Na kraju, zahtijeva od Države potpisnice da do **1. februara 2026. godine** dostavi Centru za svjetsku baštinu ažurirani izvještaj o stanju očuvanosti dobra i o sprovođenju svih prethodno navedenih mjera, radi razmatranja na 48. sjednici Komiteta za svjetsku baštinu, **uzimajući u obzir da hitne potrebe za očuvanjem ovog dobra zahtijevaju pojačano upravljanje i široku mobilizaciju, uključujući i mogućnost upisa na Listu svjetske baštine u opasnosti.**