

DOKUMENT O SLUŽBENOM STANOVIŠTU

OSNOVA ZA NACIONALNU STRATEGIJU IUOP

Marina MARKOVIĆ

Podgorica, jul 2013.

“Ovaj izvještaj je pripremljen u sklopu Strateškog partnerstva za Mediteran – veliki morski ekosistemi (MedPartnership) ”

Lista okvira	ii
Lista tabela.....	ii
Lista skraćenica	iii
1. Uvod.....	1
2. Okvir za pripremu Nacionalne strategije za IUOP u Crnoj Gori	3
2.1 Osnovne informacije o značaju obalnog područja u Crnoj Gori	3
2.2 Ratifikacija IUOP Protokola	5
2.3 Politika Evropske unije o obalnom području	5
2.4 Zahtjevi Protokola koji se odnose na Nacionalne strategije za IUOP	8
3. Analiza postojećih politika relevantnih za upravljanje obalnim područjem.....	10
3.1 Identifikacija ključnih dokumenata i odgovornosti.....	10
3.2 Djelotvornost postojećih politika za postizanje ciljeva integralnog upravljanja.....	19
3.3 Postojeće institucije za upravljanje obalnim područjem	23
4. Ključni nedostaci i potrebe za upravljanje obalnim područjem	25
5. Pozicioniranje Nacionalne strategije za IUOP.....	28
5.1 Svrha i cilj Nacionalne strategije za IUOP	28
5.2 Implementacija Nacionalne strategije za IUOP: odgovornosti i mehanizmi za upravljanje i koordinaciju...	29
5.3 Odnos Nacionalne strategije i drugih planova i programa	30
6. Prioriteti Nacionalne strategije za IUOP	32
6.1 Prioritetni problemi u obalnom području.....	32
6.2 Prioriteti Nacionalne strategije za IUOP	33
7. Zaključci	35
8. Dodatak 1: Bibliografija	36
9. Dodatak 2: Predlog sadržaja Strategije za IUOP	38

Lista okvira

Okvir 2.1 Osnovni ciljevi i principi IUOP Protokola	6
Okvir 2.2 Odredbe IUOP Protokola o obalnim strategijama, planovima i programima	9
Okvir 4.1 Zaključak Izvještaja EK o napretku Crne Gore u procesu integracija za 2012. godinu za oblast životne sredine i klimatskih promjena	25

Lista tabela

Tabela 3.1 Pregled ključnih propisa, strategija i planova	18
---	----

Lista skraćenica

AZŽS	– Agencija za zaštitu životne sredine
BDP	– Bruto domaći proizvod
CAMP	– Program upravljanja obalnim područjem
CEED	– Centar za preduzetništvo i ekonomski razvoj
DSŽS	– Dobar status životne sredine
EK	– Evropska komisija
EP	– Energetska politika
EU	– Evropska unija
HMZ	– Hidro-meteorološki zavod
IMP	– Integralna pomorska politika
IUOP	– Integralno upravljanje obalnim područjem
JP	– Javno preduzeće
KP	– Klimatske promjene
MAP	– Mediteranski akcioni plan
ME	– Ministarstvo ekonomije
MORT	– Ministarstvo održivog razvoja i turizma
MPRR	– Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja
MPS	– Ministarstvo pomorstva i saobraćaja
MUP	– Ministarstvo unutrašnjih poslova
NAP	– Nacionalni akcioni plan za smanjenje zagađenja sa kopna
NSOR	– Nacionalna strategija održivog razvoja
PAP	– Program za prioritetne akcije
PP CG	– Prostorni plan Crne Gore
PPM	– Prostorno planiranje mora
PPPPN MD	– Prostorni plan područja posebne namjene Morsko dobro
REACH	– Regulativa o registraciji, ocjeni, autorizaciji i ograničavanju hemikalija
RENA	– Regionalna mreža za pridruživanje u oblasti životne sredine
SAP BIO	– Izvještaj o statusu, problemima i očuvanju obalnog i morskog biodiverziteta
TNA	– Procjena tehnoloških potreba
UN	– Ujedinjene nacije
UNEP	– Program za životnu sredinu Ujedinjenih nacija
UNESCO	– Organizacija Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu
UPS	– Uprava pomorske sigurnosti

Integralno upravljanje obalnim područjem, skraćeno IUOP (koristi se i skraćenica ICZM, od engleskog *Integrated Coastal Zone Management*), podrazumijeva primjenu integralnog pristupa u upravljanju obalnim procesima sa ciljem da se postigne održiv razvoj. Nastanak koncepta veže se za UN Konferenciju o životnoj sredini i razvoju koja je održana 1992. godine u Rio de Žaneiru odnosno za dokumenta koja su proizašla sa tog samita (konkretno za Agendu 21).

IUOP se može definisati kao dinamičan, multidisciplinarni i iterativan proces kojim se promoviše i omogućava održivo upravljanje obalnim područjem. Odnosi se na kompletan ciklus prikupljanja podatka, planiranja, donošenja odluka, upravljanja i praćenja implementacije utvrđenih mjera i aktivnosti. IUOP se zasniva na dobro informisanom učešću i saradnji svih zainteresovanih strana pri utvrđivanju ciljeva u datom području i preduzimanju akcija za ostvarivanje tih ciljeva. Integralnim upravljanjem se nastoje izbalansirati ciljevi zaštite životne sredine, ekonomski, socijalni, kulturni i drugi ciljevi na duži rok, a sve u okviru granica koje postavlja prirodno okruženje. Riječ „integralno“ u IUOP konceptu odnosi se na integralno definisanje ciljeva i integraciju instrumenata potrebnih da se ciljevi ostvare, kao i na integraciju svih relevantnih politika, sektora i nivoa administracije/ uprave. Ona takođe označava i integraciju kopnenih i morskih djelova obalnog područja.

Veoma važan aspekt IUOP-a, koji nipošto ne smije biti zanemaren, odnosi se na samo „upravljanje“ odnosno razvoj i primjenu odgovarajućih mehanizama upravljanja. Specifičnost IUOP strategija i njihova dodata vrijednost u odnosu na druge strategije upravo

treba da bude usmjerenost na mehanizme upravljanja. Upravljanje se može tumačiti u smislu kako ga u dokumentu iz 2009. godine (koji se bavi upravom kao horizontalnom temom od velikog značaja za obalna područja) definiše Olsen¹: „Upravljanje... je proces kojim se ljudski i materijalni resursi angažuju na ostvarivanju datog cilja u okviru date institucionalne strukture“. Cilj je u ovom slučaju postizanje održivog razvoja obalnog područja. Svrha strategija IUOP je da stvore povoljno okruženje za takav razvoj na dugi rok.

Polazeći od ovakvog razumijevanja koncepta integralnog upravljanja obalnim područjem, svrha Dokumenta o službenom stanovištu je da analizira postojeće stanje i očekivane promjene u donošenju i sprovođenju politika relevantnih za obalno područje, kao i da na osnovu sprovedene analize predloži obuhvat i funkciju Nacionalne strategije za IUOP i Plana IUOP. Priprema Nacionalne strategije za IUOP i Plana za IUOP će se organizovati kroz Program upravljanja obalnim područjem (*Coastal Area Management Programme* ili CAMP) kao proces sinteze i nadogradnje studija, preporuka i ostalih rezultata koji će proizaći i CAMP-a, uz uključivanje svih zainteresovanih strana i korišćenje rezultata povezanih procesa i svih ostalih relevantnih materijala i informacija. Izrada Dokumenta o službenom stanovištu je jedna od pripremnih aktivnosti za proces formulisanja Nacionalne strategije i Plana.

Analiza konteksta za donošenje Nacionalne strategije za IUOP i Plana IUOP prezentirana je u

¹ Olsen, Stephen Bloye (2009), *Governance as a Cross-Cutting Theme in Human Dimensions Science: Methods for the Analysis of Governance Responses to Coastal Ecosystem Change*.

poglavljima 2 i 3 ovog Dokumenta koja se bave širim okvirom za integralno upravljanje (uključujući osnovne podatke o karakteristikama i značaju obalnog područja i zahtjeve IUOP Protokola i relevantnih EU politika) i aktuelnim crnogorskim propisima, strategijama i planovima za usmjeravanje razvoja i korišćenje resursa obalnog područja. Poglavlje 3 takođe sadrži ocjene o tome koliko su postojeće politike adekvatne da osiguraju održivi razvoj obalnog područja, kako se primjenjuju u praksi i koje su glavne karakteristike postojećeg institucionalnog okvira.

U poglavlju 4 su sistematizovani ključni nedostaci postojećeg pravnog i strateškog okvira za integralno upravljanje i utvrđene potrebe na

koje treba odgovoriti u narednom periodu. Na osnovu ovih razmatranja, date su smjernice vezane za ulogu i mjesto budućih Nacionalne strategije za IUOP i Plana IUOP u nacionalnom sistemu i predložen (u grubim crtama) model mehanizama za upravljanje obalnim područjem i koordinaciju (predlog će biti preispitan, po potrebi izmijenjen i detaljno elaboriran u narednim fazama procesa). Predlog mogućih prioriternih tema kojima treba da se bavi Strategija naznačen je u poglavlju 6 na osnovu analize urađene za ovaj Dokument, **sa namjerom da posluži kao predložak za dalje konsultacije i modifikacije kroz druge pripremne aktivnosti i sam proces njene izrade.** U završnom poglavlju dati su kratki zaključci, a dodatak 2 donosi početni predlog sadržaja IUOP Strategije.

Okvir za pripremu Nacionalne strategije za IUOP u Crnoj Gori

2.1

Osnovne informacije o značaju obalnog područja u Crnoj Gori

Koncept *obalnog područja* do sada nije imao svoje formalno-pravno utemeljenje u crnogorskom sistemu, osim kroz Zakon o potvrđivanju Protokola Barselonske konvencije o integralnom upravljanju priobalnim područjem Sredozemlja² (u daljem tekstu IUOP Protokol). Dalja integracija ovog koncepta u nacionalni pravni sistem očekuje se kroz razradu i usvajanje Predloga zakona o morskom dobru³ te usvajanje Predloga izmjena i dopuna Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata⁴, kojim se definiše da obalno područje obuhvata teritorije opština Herceg Novi, Kotor, Tivat, Budva, Bar i Ulcinj u administrativnim granicama (izuzev prostora koji

je obuhvaćen nacionalnim parkovima), kao i morski pojas do spoljne granice teritorijalnog mora. Proces izrade prostornog plana za ovako definisano obalno područje (kao područje posebne namjene) je u toku od sredine 2011. godine.

U dosadašnjim politikama i praksi se uglavnom govorilo o Primorju kao o posebnoj geomorfološkoj cjelini koja obuhvata prostor od linije mora do vrhova planinskog lanca koji čine Orjen, Lovćen i Rumija. U planskoj i studijskoj dokumentaciji često je obrađivana i Primorska regija kao specifična ambijentalna i funkcionalno-razvojna cjelina, iako formalno nije bila izdvojena kao posebna administrativna jedinica. Iz praktičnih razloga (administrativne podjele i organizacija uprave, dostupnost podataka, raspored infrastrukture i sl.), Primorska regija se teritorijalno poklapala sa područjem koje zauzima šest primorskih opština. Ovaj pristup je preuzet i kod nove definicije obalnog područja i izrade relevantnog prostornog plana, iako se njime prevazilazi (ide dublje prema zaleđu) kopnena granica područja koje se tradicionalno smatralo primorjem odnosno jedinstvenom priobalnom geomorfološkom cjelinom (ovakav pristup je u skladu sa zahtjevom člana 3.1 IUOP Protokola).

Za upravljanje obalnim područjem takođe je značajan i koncept *morskog dobra*. Na osnovu zakona iz 1992. godine morsko dobro je definisano kao područje čiji kopneni dio ima ukupnu površinu od oko 58 km², pri čemu je granica prema zaleđu uglavnom definisana kao linija od 6 m od tačke koju dosežu najveći talasi, uz pojedine izuzetke gdje je granica postavljena i na nekoliko kilometara od obalne linije. Pored

² Prema odredbama IUOP Protokola „priobalno područje“ je geomorfološka oblast sa obje strane obalne linije u kojoj se interakcija između morskih i kopnenih djelova javlja u formi složenih ekoloških i resursnih sistema sastavljenih od živih i neživih komponenti koje koegzistiraju sa ljudskim zajednicama i relevantnim socio-ekonomskim aktivnostima i na njih djeluju.

³ Poslednji predlog novog Zakona o morskom dobru utvrđen je novembra 2011. godine. Predlog je u međuvremenu vraćen iz Vladine procedure i očekuju se njegove dalje izmjene prije ponovnog upućivanja u Vladinu i potom skupštinsku proceduru.

⁴ Predlog je utvrđen oktobra 2012. godine i upućen Vladi u dalju proceduru. Predlog je u međuvremenu pretrpio izmjene u djelovima koji se odnose na vremenske rokove za završetak određenih procedura. Očekuje se skoro usvajanje Zakona, uz mogućnost daljih izmjena u skupštinskoj proceduri. Odredbe o obalnom području iz nacarta iz oktobra 2012. godine su sadržane i u poslednjoj verziji Predloga.

kopnenog dijela, morsko dobro čine unutrašnje vode i teritorijalno more kao i živa i neživa bogatstva epikontinentalnog pojasa.

Obalno područje Crne Gore (kako je definisano Predlogom izmjena i dopuna Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata) obuhvata kopneni dio površine od 1.591 km² i teritorijalno more i unutrašnje vode sa ukupnom površinom od oko 2.540 km². To je ujedno najrazvijeniji i najgušće naseljeni dio zemlje koji ima izuzetan prirodni, ekonomski i kulturni značaj i koji je u isto vrijeme izložen značajnim razvojnim pritiscima. Neke od glavnih prirodnih karakteristika obalnog područja su raznovrstan geološki sastav i kompleksne geo-tektonske strukture, postojanje većih priobalnih zaravni i polja, strme padine planina koje oblast dijele od zaleđa, kratki vodotoci i izuzetni Boko-kotorski zaliv. Prema postojećim prostornim planovima, ukupna dužina morske obale je oko 288 km (od toga je 105 kilometara u Zalivu) dok su obale ostrva duge oko 26 km; u obalnom području je i rijeka Bojana sa obalom od gotovo 23 km. Razvojni i urbani kapaciteti uglavnom su linearno smješteni duž obalne linije. Investicioni pritisak na ovo područje je snažan, što doprinosi nedovoljno kontrolisanom širenju kapaciteta i aktivnosti. Postojeći stepen izgrađenosti infrastrukture za zaštitu životne sredine (tretman otpadnih voda, odlaganje otpada i sl.) nije dovoljan za ostvarivanje razvojnih i potreba očuvanja kvaliteta vode, vazduha i zemljišta.

Obalno područje je poznato po prirodnim atrakcijama i kulturnom nasljeđu i od posebnog je interesa za razvoj turizma. Tokom proteklih nekoliko godina, više od 95% ukupnog turističkog prometa (mjereno ostvarenim noćenjima) odvijalo se u obalnom području. Tokom špica sezone, mjesečni broj posjetilaca prelazi 400.000. Ostale važne ekonomske aktivnosti u obalnom području uključuju građevinarstvo, saobraćaj i trgovinu. Pomorska flota je veoma skromna, a najznačajnija luka je luka Bar sa oko 3.500 m operativne obale; ostale luke (prema podacima Lučke uprave, to su luka

Kotor, marina Bar, brodogradilište Bijela i ribarska luka Njivice) su mnogo manjeg kapaciteta. Poljoprivreda nije značajna aktivnost (u smislu zaposlenosti i doprinosa BDP-u) ali se u tekućim politikama i mjerama naglašava njena važna uloga i potencijal da doprinose razvoju turizma i očuvanju tradicionalne mediteranske poljoprivredne prakse, kao i povećanju prihoda domaćinstava. Ribarstvo nije visoko razvijeno ali su ipak evidentni primjeri neodrživog korišćenja ribljeg fonda.

Budući da se obalno područje smatra atraktivnim prostorom za život i rad, tokom posljednjih 50 i više godina bilježene su stalne migracije sa sjevera i iz centralnog dijela zemlje prema obali. Prema popisu stanovništva iz 2011. godine, broj stanovnika u obalnom području bio je 148.683 (blizu jedne četvrtine ukupnog broja stanovnika u zemlji), što čini gustinu naseljenosti od 93 stanovnika po km². Projekcije stanovništva do 2020. godine predviđaju porast od oko 7% (čime bi se ukupan broj stanovnika u regiji povećao na oko 160.000). BDP po stanovniku je na sličnom nivou kao u središnjem dijelu, a dvostruko veći nego BDP po glavi stanovnika u sjevernoj regiji⁵.

Obalno područje Crne Gore je važno središte biološke raznovrsnosti (u pogledu vrsta i staništa) i dom za nekoliko rijetkih i endemskih vrsta. Važne obalne i morske zajednice i staništa uključuju pješčane dine, obalne i unutrašnje močvare, i podvodne livade morske trave (*Posidonia oceanica*, *Cymodocea nodosa*). Halofitna vegetacija, dijelovi pod šumama skadarskog hrasta lužnjaka (*Quercus robur scutariensis*), neke migratorne vrste ptica i *Posidonia oceanica* spadaju među rijetke i/ili ugrožene obalne i morske vrste. Obalno područje ima i posebne pejzažne vrijednosti, a značajan dio crnogorske kulturne baštine nalazi se upravo u ovoj regiji. Trenutni udio zaštićenih područja u obalnoj zoni je prilično nizak, a

⁵ BDP (u tekućim cijenama) po glavi stanovnika na nacionalnom nivou u 2010. godini bio je EUR 5.006.

zaštićenih područja u moru uopšte nema. Spomenici prirode i područja posebnih prirodnih obilježja pokrivaju površinu od oko 900 ha⁶. Od 1979. godine, grad Kotor i Kotorsko-Risanski zaliv (oko 15.000 ha) su na Listi svjetske prirodne i kulturne baštine UNESCO-a.

2.2

Ratifikacija IUOP Protokola

Generalni cilj Barselonske konvencije o zaštiti morske životne sredine i obalnog područja Mediterana (originalno ime bilo je Konvencija o zaštiti Mediteranskog mora od zagađenja) je postizanja održivog razvoja u mediteranskom regionu. Konvencija ima 7 protokola, uključujući i Protokol o integralnom upravljanju. Crna Gora je ratifikovala Konvenciju u oktobru 2007. godine i jedna je od 22 zemlje članice. Mediteranski akcioni plan (MAP) djeluje kao jedan od programa za regionalna mora u okviru UNEP-a (Programa za životnu sredinu Ujedinjenih nacija).

Crna Gora je potpisala Protokol o integralnom upravljanju priobalnim područjem Sredozemlja 2008. godine u Madridu i potvrdila ga donošenjem odgovarajućeg Zakona krajem 2011. godine. Donošenjem Zakona o potvrđivanju, IUOP Protokol je postao sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka zemlje. U skladu sa članom 9 Ustava Crne Gore, kao međunarodno-pravni akt, Protokol ima primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuje u slučajevima kada odnose reguliše drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Obalna područja, posebno u regionu Sredozemlja, izložena su brojnim pritiscima koji često prijete da ugroze jedinstvene obalne ekosisteme, posebno one koji su smješteni uz liniju razdvajanja kopna i mora gdje su pritisci najizraženiji. Integralno upravljanje obalnim

područjem prihvaćeno je kao najefikasniji instrument za zaštitu životne sredine obalnih područja, kako na globalnom planu tako i na nivou EU. Zemlje članice IUOP Protokola su obavezne da kroz svoju regulativu, obalne strategije, planove i programe omoguće sprovođenje ciljeva i načela utvrđenih Protokolom.

Pomaci ka implementaciji IUOP Protokola u Crnoj Gori napravljeni su prvenstveno kroz pripremu zakonskih rješenja i planova koji će, kada budu usvojeni, definisati obalno područje i pojas od 100 metara od obalne linije u kome izgradnja objekata nije dozvoljena, u skladu sa zahtjevima Protokola. U narednom periodu predstoji značajan rad na daljoj implementaciji Protokola, uključujući pripremu nacionalne strategije za integralno upravljanje na bazi ciljeva i principa utvrđenih samim Protokolom (koji su prenijeti u Okviru 2.1).

2.3

Politika Evropske unije o obalnom području

Politika EU o obalnom području razvila se iz globalnih procesa i potrebe da se odgovori na probleme sa kojima su se suočavale mnoge evropske zemlje kada je riječ o degradaciji i osiromašenju prirodnih, socio-ekonomskih i kulturnih resursa u ovim područjima. Budući da je pridruživanje EU prioritetan cilj u Crnoj Gori, kratak osvrt na ključne odrednice evropske politike u ovoj oblasti je neophodan za analizu pozicije buduće Nacionalne strategije za IUOP.

⁶ U odnosu na ukupnu površinu obalnog područja, udio područja zaštićenih po osnovu prirodnih vrijednosti i značaja za očuvanje biodiverziteta je ispod 1%.

Član 5

Ciljevi integralnog upravljanja obalnim područjem

Ciljevi integralnog upravljanja obalnim područjem su:

- a) olakšati, racionalnim planiranjem aktivnosti, održiv razvoj obalnih područja tako što će se osigurati da životna sredina i predjeli budu uzeti u obzir u harmoniji sa ekonomskim, socijalnim i kulturnim razvojem;
- b) očuvati obalna područja za dobrobit sadašnjih i budućih generacija;
- c) osigurati održivo korišćenje prirodnih resursa, posebno kad je riječ o upotrebi vode;
- d) osigurati očuvanje integriteta obalnih ekosistema, predjela i geomorfologije;
- e) spriječiti i/ili smanjiti efekte prirodnih hazarda, posebno klimatskih promjena, koji mogu biti indukovani prirodnim ili aktivnostima ljudi;
- f) postići koherentnost između javnih i privatnih inicijativa i između svih odluka javne uprave na nacionalnom, regionalnom i lokalnim nivoima koje se tiču korišćenja obalnih područja.

Član 6

Opšti principi integralnog upravljanja obalnim područjem

Slijedeći principi integralnog upravljanja obalnim područjem poslužiće zemljama članicama kao smjernice u implementaciji Protokola:

- a) posebno će se voditi računa o biološkom bogatstvu, prirodnoj dinamici i funkcionisanju područja plime i oseke te komplementarnoj i međusobno zavisnoj prirodi morskog i kopnenog dijela koji formiraju jedinstvenu cjelinu;
- b) svi elementi koji se tiču hidroloških, geomorfoloških, klimatskih, ekoloških, socio-ekonomskih i kulturnih sistema uzeće se u obzir na integralan način kako se ne bi prekoračio kapacitet nosivosti obalnog područja i kako bi se spriječili negativni efekti prirodnih nepogoda i razvoja;
- c) biće primijenjen ekosistemski pristup obalnom planiranju i upravljanju kako bi se osigurao održiv razvoj obalnih područja;
- d) osiguraće se odgovarajući sistem uprave koji omogućava adekvatnu i pravovremenu uključenost lokalnog stanovništva i aktera civilnog društva zainteresovanih za obalno područje u transparentan proces donošenja odluka;
- e) biće neophodna među-sektorski organizovana institucionalna koordinacija nadležnih administrativnih službi i regionalnih i lokalnih vlasti u obalnim područjima;
- f) biće neophodna formulacija strategija zemljišne politike, planova i programa koji regulišu urbani razvoj i socio-ekonomske aktivnosti, kao i drugih relevantnih sektorskih politika;
- g) razmotriće se višestrukost i diverzitet aktivnosti u obalnim područjima a prioritet će biti dat, gdje to bude potrebno, javnim uslugama i aktivnostima koje u pogledu upotrebe zemljišta i lokacije zahtijevaju neposrednu blizinu mora;
- h) alokacija namjena zemljišta bi duž cijelog obalnog područja trebala da bude izbalansirana, a nepotrebne koncentracije aktivnosti i širenje urbanizovanih područja treba izbjegavati;
- i) biće urađene preliminarne procjene rizika povezanih sa različitim ljudskim aktivnostima i infrastrukturom kako bi se spriječili ili smanjili negativni uticaji na obalna područja;
- j) spriječiće se nanošenje štete obalnoj životnoj sredini, a kada do toga ipak dođe, sprovede se odgovarajuće mjere rehabilitacije.

Okvir 2.1 Osnovni ciljevi i principi IUOP Protokola

I pored složenosti razvojnih i obalnih procesa i njihovih međusobnih interakcija, planiranje aktivnosti i donošenje razvojnih odluka se i u zemljama članicama EU često odvijalo na sektorski način. Ovaj fragmentarni pristup

planiranju i upravljanju, na drugoj strani, dovodi do neefikasne upotrebe resursa, konfliktnih zahtjeva za korišćenje prostora i propuštenih prilika za održiviji razvoj obalnih područja. Kao odgovor na ovakvo stanje, Evropski Parlament i

Savjet su 2002. godine usvojili *IUOP Preporuku* koja definiše principe planiranja i upravljanja u obalnim područjima. Principi afirmisani u IUOP Preporuci uključuju potrebu da se planiranje bazira na pouzdanom znanju i informacijama koji su dostupni svima, potrebu da se stvari posmatraju iz dugoročne i među-sektorske perspektive, da se proaktivnim djelovanjem uključe sve zainteresovane strane i da se u obzir uzmu i kopnene i morske komponente obalnih područja. Preporuka je komplementarna sa zahtjevima IUOP Protokola koji je Evropska unija ratifikovala septembra 2010. godine.

Evropska komisija (EK) je lansirala proces revizije IUOP Preporuke sa namjerom da se formuliše predlog novog akta. Sprovedena je procjena potencijalnih socijalnih, ekonomskih i posljedica po životnu sredinu koje bi mogle nastati kao rezultat novih inicijativa EK u ovoj oblasti, a tokom 2011. godine sprovedene su i javne konsultacije. Nova EU dokumenta o IUOP-u moraću da uzmu u obzir da su se od 2002. godine politike, instrumenti i stavovi bitno promijenili. Prije svega, Unija je donijela nove sektorske instrumente i horizontalne politike: usvojena je, na primjer, Okvirna Direktiva o morskoj strategiji (2008), a tu su i smjernice za Integralnu pomorsku politiku (takođe iz 2008. godine). Takođe je opšte prihvaćeno da se prilagođavanju na klimatske promjene i ostale rizike u obalnim područjima treba posvetiti značajnija pažnja nego što je bio slučaj do sada. Za klimatske promjene se smatra da već utiču na morsko okruženje i da će nastaviti da uzrokuju promjene u biološkim, hemijskim i fizičkim procesima koje mogu smanjiti otpornost ekosistema. Glavni uticaji su podizanje nivoa mora, povećanje temperature, promjene u režimu padavina i slično.

Okvirna Direktiva o morskoj strategiji ima za cilj postizanje dobrog statusa životne sredine (DSŽS

ili engleski GES – *Good Environmental Status*)⁷ u evropskim morima do 2020. i zaštitu resursne osnove od koje zavise morske/ pomorske ekonomske i socijalne aktivnosti. Ova Direktiva je prvi pravni instrument EU koji se odnosi na zaštitu morskog biodiverziteta budući da sadrži eksplicitan cilj „održanja biodiverziteta do 2020. godine“ kao jedan od ključnih zahtjeva za postizanje DSŽS-a. Direktiva ugrađuje u pravni sistem ekosistemski pristup za upravljanje ljudskim aktivnostima koje imaju uticaja na životnu sredinu mora, te je po tome i integralnom pristupu komplementarna IUOP Protokolu. Direktiva takođe nadograđuje odredbe Okvirne direktive o vodama, Direktiva o pticama i staništima, Zajedničke ribarske politike i REACH uredbe (o hemikalijama) koje se nijesu direktno odnosile na morsku životnu sredinu. Da bi ostvarile DSŽS do 2020. godine, zemlje članice treba da donesu strategije za svoje morske vode (morske strategije) i da ih ažuriraju svakih 6 godina⁸.

U još jednom koraku ka integraciji politika relevantnih za upravljanje morem i obalom, EU je (takođe 2008. godine) donijela *Integralnu pomorsku politiku* (IMP – *Integrated Maritime Policy*) koja nastoji da pruži koherentniji pristup pomorskoj problematiki uz veću koordinaciju

⁷ DSŽS se utvrđuje na osnovu postavljenih ciljeva za 11 parametara koji se tiču kvaliteta morske životne sredine. Ovi parametri su: 1) biodiverzitet; 2) vrste uvedene ljudskim aktivnostima; 3) komercijalno korišćenje ribe i mekušaca; 4) mreže ishrane; 5) eutrofikacija; 6) integritet morskog dna; 7) hidrografski uslovi; 8) kontaminirajuće supstance (toksične, otporne i supstance sklone bio-akumuliranju); 9) kontaminirajuće supstance u morskoj hrani; 10) morski otpad; i 11) energija uključujući podvodnu buku.

⁸ U kontekstu izvještavanja o napretku Crne Gore u procesu EU integracija u oblasti zaštite životne sredine u okviru RENA mreže, u Izvještaju o monitoringu napretka iz 2012. g. definisana je obaveza izrade Zakona o zaštiti obalnog područja Crne Gore u skladu sa Okvirnom direktivom o morskoj strategiji čiji sastavni element treba da predstavljaju i aktivnosti na izradi Morske strategije.

među različitim oblastima. IMP se prevashodno bavi pitanjima koja ne potpadaju pod pojedine politike (kao što je na primjer „plavi rast“ odnosno rast zasnovan na različitim pomorskim sektorima) i onima koja zahtijevaju koordinaciju među različitim sektorima i akterima (kao što je na primjer znanje o morskim procesima).

Horizontalna pitanja kojima se bavi ova politika su plavi rast, podaci i znanje o morima, pomorsko prostorno planiranje, integralno praćenje morskih procesa i strategije morskih basena. IMP nastoji da koordinira a ne da zamijeni politike u konkretnim pomorskim sektorima, uključujući morsku životnu sredinu, istraživanje, pomorski saobraćaj, energetiku, regionalnu politiku, industriju i preduzetništvo (brodogradnju) i druge.

2.4

Zahtjevi Protokola koji se odnose na Nacionalne strategije za IUOP

IUOP Protokol se smatra inovativnim instrumentom u međunarodnom pravu koji je usmjeren na prevenciju, a ne samo na reagovanje na obalne probleme. Osim toga, s obzirom na vrstu ključnih obaveza propisanih Protokolom, on se može svrstati u takvu kategoriju međunarodnih ugovora kojima se nalaže **postizanje određenog učinka**. Naime, uz cilj koji treba postići, Protokol takođe nalaže ili bar upućuje kojim mjerama i kriterijima ga treba postići. Ako taj učinak izostane obaveza je povrijeđena, bez obzira što je država možda preduzela sve potrebne mjere prevencije.

Takođe se radi o obuhvatnom instrumentu koji tretira sva ključna pitanja razvoja i očuvanja obalne životne sredine na integralan način, zahtijevajući koordinaciju među nacionalnim, regionalnim i lokalnim nivoima uprave i svim relevantnim institucijama, kao i uključivanje nevladinih i ostalih kompetentnih organizacija. Od nacionalnih IUOP strategija u Mediteranu se takođe očekuje da posjeduju kvalitete koje je donio sam Protokol – da budu inovativne, proaktivne i da daju rješenja za budućnost, da se

bave svim bitnim pitanjima za obalno upravljanje i da osiguraju integraciju (ciljeva, instrumenata, aktera itd.).

Prema PAP Smjernicama za pripremu nacionalnih IUOP strategija⁹, ova dokumenta treba da budu:

- inkluzivna tj. da omoguće uključivanje društvenih aktera u procese njihove pripreme i implementacije;
- odobrena na najvišem političkom nivou i da osiguraju među-ministarsku koordinaciju na najvišem nivou;
- usmjerena na usklađivanje sa drugim relevantnim planovima i politikama, uključujući oblast klimatskih promjena, kao i na djelotvoran regulatorni okvir;
- pripremljena tako da sadrže komunikacione i strategije za finansiranje i izgradnju kapaciteta za IUOP;
- usmjerena na implementaciju i na ostvarivanje opipljivih rezultata na terenu;
- pripremljena tako da obuhvate obalno područje u cjelini, integrišući kopno i more, uključujući teritorijalne vode;
- platforme za pripremu i implementaciju obalnih planova i programa kao i za prekograničnu i međunarodnu saradnju.

Nacionalne strategije treba da budu redovno revidirane i ažurirane, uzimajući u obzir promjenu uslova i stanja u obalnom području.

Konkretni zahtjevi IUOP Protokola koji se odnose na strategije integralnog upravljanja i koji su definisani u članu 18 Protokola dati su u Okviru 2-2 ispod.

⁹ UNEP MAP centar Priority Actions Programme (PAP) pripremio je *Guidelines for the Preparation of National ICZM Strategies for the Mediterranean* (Smjernice za izradu nacionalnih IUOP strategija na Mediteranu) na osnovu interpretacije IUOP Protokola. Smjernice su još uvijek u fazi nacрта do njihovog konačnog usvajanja od strane ugovornica Barselonske konvencije.

Član 18

Nacionalne obalne strategije, planovi i programi

1. Svaka zemlja članica će dalje ojačati ili formulisati nacionalnu strategiju za integralno upravljanje obalnim područjem i obalne implementacione planove i programe konzistentne sa zajedničkim regionalnim okvirom i u skladu sa ciljevima i principima integralnog upravljanja iz ovog Protokola; članice će obavijestiti Organizaciju o koordinacionim mehanizmima koji će biti uspostavljeni za ovu Strategiju.
2. Nacionalna strategija će, na osnovu analize postojeće situacije, postaviti ciljeve, odrediti prioritete i obrazložiti ih, identifikovati obalne ekosisteme kojima je potrebno upravljati, identifikovati sve relevantne aktere i procese, pobrojati mjere koje treba sprovesti i dati njihove troškove kao i institucionalne instrumente i raspoloživa pravna i finansijska sredstva, te postaviti vremenske rokove za implementaciju mjera.
3. Obalni planovi i programi, bilo da su samostalni ili integrisani u druge planovi i programe, će razraditi smjernice i prioritete nacionalne strategije i implementirati ih na odgovarajućem teritorijalnom nivou, određujući, između ostalog i kad to bude prikladno, kapacitete nosivosti i uslove za namjenu i korišćenje konkretnih morskih i teritorijalnih djelova obalnih područja.
4. Zemlje članice će definisati odgovarajuće indikatore kako bi se mogli ocijeniti djelotvornost strategija, planova i programa za integralno upravljanje kao i progres sa implementacijom Protokola.

Okvir 2.2 Odredbe IUOP Protokola o obalnim strategijama, planovima i programima

Analiza postojećih politika relevantnih za upravljanje obalnim područjem

Za zakonski okvir i politike relevantne za upravljanje obalnim područjem (i uopšte) karakterističan je dosta dinamičan proces promjena koje se sprovode sa ciljem da se u crnogorski sistem i praksu uvedu i primijene koncepti, principi i instrumenti iz evropskih politika i *acquis communautaire*-a, kao i iz međunarodnih sporazuma koje je zemlja potvrdila. Proces evropskih integracija¹⁰ može se izdvojiti kao glavna pokretačka snaga tekućih promjena koje se implementiraju sa različitim stepenom uspješnosti i koje su nešto dinamičnije kada je riječ o donošenju propisa i politika nego kada je riječ o njihovom sprovođenju. Izvjesno nesnalaženje i različito razumijevanje nekih od novih koncepata i principa je takođe evidentno, što komplikuje i usporava implementaciju i ostavlja prostor za disonantna, prevashodno usko sektorska djelovanja.

3.1 Identifikacija ključnih dokumenata i odgovornosti

Pregled ključnih dokumenata (zakonskih propisa, politika, strategija i planova) koji imaju uticaja na obalno područje dat je u tabeli 3.1. Dokumenti su sistematizovani po oblastima politika, date su (u kratkim crtama) njihove glavne karakteristike i naznačene odgovornosti za donošenje i implementaciju (uz određene ocjene o

sprovođenju i usklađenosti sa zahtjevima održivosti).

Pored postojećih politika i propisa, treba imati u vidu da je u toku (ili da predstoji) niz procesa koji će dopuniti postojeći okvir za upravljanje obalnim područjem. Tekuće usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa zahtjevima IUOP Protokola dovešće, kao što je već pomenuto, do usvajanja izmjena i dopuna Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata i novog Zakona o morskom dobru. Ova dva predloga zakona su zbog svoje važnosti za upravljanje obalnim područjem obrađeni u tabeli 3.1, a sličan pristup je bio i kod nekih drugih propisa i strateških dokumenata čiji su predlozi i/ili nacrti dostupni. Veoma značajno će biti transponovanje evropske Direktive o morskoj strategiji, premda za sad nije utvrđeno kad će se tačno sprovesti ovaj proces.

Status relevantnih nacrta zakona bio je predmet pažnje u procesu finalizacije Dokumenta o službenom stanovištu sa namjerom da se integrišu eventualne promjene u početno razmotrenim verzijama predloga zakona koje su mogle nastati u nastavku procedure usvajanja. Konačna verzija Dokumenta o službenom stanovištu je rađena tako da omogući i integraciju preporuka Upravnog odbora CAMP projekta (koje je ovo tijelo moglo dati na nacrt) kao i rezultate komplementarnih CAMP aktivnosti (kakva je na primjer ocjena institucionalnih struktura i sistema upravljanja u obalnom području na kojoj radi CEED).

¹⁰Status zemlje kandidata dobijen je u jesen 2010. godine dok su pregovori o članstvu otvoreni u junu 2012. godine. Pregovori o poglavlju o životnoj sredini još nijesu otvoreni, početna ocjena usklađenosti (*screening*) je u toku.

Oblasti politika	Ključni propisi, strategije, planovi	Glavne karakteristike i napomene o djelotvornosti u kontekstu integralnog upravljanja	Nadležnosti – ključne institucije
STRATEGIJE I PLANOVI KOJI IMAJU MEĐU-SEKTORSKI KARAKTER			
Održivi razvoj	Nacionalna strategija održivog razvoja (NSOR)	Daje viziju i smjernice i definiše opšte ciljeve održivog razvoja i prioritetne zadatke za 24 oblasti ekonomskog razvoja, zaštite životne sredine i upravljanja prirodnim resursima, kao i za oblast društvenog razvoja. Od oblasti značajnih za obalno područje Strategija obrađuje: more i obalno područje, prostorno planiranje, urbani razvoj, upravu i učešće javnosti, turizam, sistem upravljanja životnom sredinom, upravljanje vodama, zaštitu biodiverziteta i sl. Strategija je imala izvjesnog pozitivnog uticaja na sektorske politike ali je stepen njene implementacije ostao ispod zadovoljavajućeg nivoa.	Ministarstvo održivog razvoja i turizma (MORT), Nacionalni savjet za održivi razvoj
Prostorno planiranje	Prostorni plan Crne Gore (PPCG)	PPCG se poziva na opredjeljenje o “ekološkoj državi” i NSOR principe, te preporučuje, između ostalih, ciljeve kao što su racionalno korišćenje prostora i ograničavanje intenzivne ekspanzije urbanih cjelina, razvoj obalnog područja uz primjenu principa održivog razvoja i instrumenata integralnog upravljanja, itd. Kad je riječ o operacionalizaciji ovih ciljeva i njihovom prevođenju u specifična rešenja, Plan je međutim dosta neodređen i ne doprinosi rješavanju konflikata između različitih namjena zemljišta (postojećih i planiranih). Glavni konflikti u obalnom području odnose se na predviđene planove za gradnju novih turističkih i urbanih zona, razvoj saobraćajne infrastrukture (uključujući novu putnu infrastrukturu, izgradnju mosta u Bokotorskom zalivu i širenje lučkih kapaciteta, naročito luke Bar) i gradnju industrijskih zona na jednoj strani, odnosno zaštitu životne sredine i prirodnih i kulturnih pejzaža na drugoj strani. Iako prepoznaje značaj zaštite biodiverziteta i prirodno očuvanih dijelova obale, smjernice PPCG nerijetko daju osnov za planiranje projekata na istim lokacijama koje su prepoznate kao područja od posebnog interesa za konzervaciju. Plan predviđa da se do 2020. godine duž obale izgrade ukupni hotelski smještajni kapaciteti od oko 100.000 ležajeva (što bi značilo utrostručavanje sadašnjih kapaciteta). Planirane su 2 velike, 4 standardne i 3 specijalne marine i izgradnja golf terena. Implementacija je slaba – planska rješenja se ne sprovode po predviđenoj dinamici a samo prenošenje preporuka PPCG u planove nižeg reda se takođe pokazalo kao problematično.	MORT

Oblasti politika	Ključni propisi, strategije, planovi	Glavne karakteristike i napomene o djelotvornosti u kontekstu integralnog upravljanja	Nadležnosti – ključne institucije
	Lokalni prostorni planovi	Donošenje novih i usklađivanje lokalnih planova sa zahtjevima Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata (iz 2008. godine) je stalan proces. Na snazi su Prostorni planovi opština Herceg Novi, Kotor i Budva, Prostorno urbanistički planovi opština Tivat i Ulcinj, i Generalni urbanistički plan opštine Bar kao planovi najvišeg reda na lokalnom nivou, kao i veliki broj planova nižeg reda - generalnih i detaljnih urbanističkih planova, lokalnih studija lokacije i urbanističkih projekata. Ovi planovi regulišu namjene površina, raspored djelatnosti, urbanističke uslove i sl., preuzimajući razvojne ciljeve iz planskih dokumenata višeg reda. Konkretni kvantifikovani kriteriji, smjernice i uslovi razvoja međutim nedostaju pa se deklarirani ciljevi često ne sprovode. Pored toga, analize koje su do sada rađene pokazuju da ne postoji temeljno usklađivanje planova nižeg sa planovima višeg reda. Uzroci ovoga prije svega leže u slabostima (nedovoljnom kvalitetu, nepouzdanosti podataka i sl.) samih planskih dokumenata i u nedostatku kapaciteta djelova administracije koji su zaduženi za prostorno planiranje. Nesprovođenje propisa (odnosno izostanak odgovornosti za neadekvatnu primjenu propisa) takođe doprinosi ovom problemu. Primjena detaljnih planova je takođe nezadovoljavajuća jer se zbog slabosti administrativnih službi i interesa investitora često odstupa od planskih rješenja. Nelegalna gradnja je bila veoma rasprostranjena tokom proteklih 20 godina i dovela je do značajne degradacije prostora i urbanih vrijednosti širom obalnog područja.	Lokalne samouprave Herceg Novi, Kotor, Tivat, Budva, Bar i Ulcinj
Morsko dobro, obalno područje	Predlog Zakona o morskom dobru	Izrada novog Zakona o morskom dobru bila je motivisana inoviranjem zastarjelih zakonskih odredbi, usaglašavanjem sa međunarodnim propisima i potrebom stvaranja efikasnog okvira za upravljanje morskim dobrom. Predlogom Zakona iz 2011. godine pojamorskog dobra se definiše na gotovo identičan način kao u važećem zakonu iz 1992., uz izvjesne promjene u formulacijama i dodavanje nekih elemenata obale (kao što su na primjer pješčane dine i močvare na obali). Novina je predloženo prerastanje JP Morsko dobro u Agenciju za upravljanje morskim dobrom (sa sličnim nadležnostima) i uspostavljanje Savjeta Agencije u kome bi dominantno bili zastupljeni predstavnici lokalnih samouprava. Još jedna novina je to što se „očuvanje integriteta obalnih ekosistema“ navodi kao jedan od razloga zbog koga morsko dobro uživa posebnu zaštitu. Imajući na umu da je u toku izrada novog PP za obalno područje kao područje posebne namjene, važno je Zakonom nedvosmisleno utvrditi da Plan PPNMD kao takav gubi svoj planski smisao te da zona morskog dobra mora biti upravljačka, a ne planska kategorija. Potreba da se za područje morskog dobra (koje je od javnog interesa) uspostavi poseban režim upravljanja je nesporna (isto važi i za ekosisteme koji iziskuju poseban način upravljanja) ali se mora voditi računa o tome da buduća rješenja budu u funkciji integralnog upravljanja i da doprinesu efikasnijoj upravi.	MORT, JP Morsko dobro

Oblasti politika	Ključni propisi, strategije, planovi	Glavne karakteristike i napomene o djelotvornosti u kontekstu integralnog upravljanja	Nadležnosti – ključne institucije
	PPPPN Morsko dobro i državne studije lokacija	PPPPNMD opisuje postojeće uslove, daje smjernice za razvoj, korišćenje i zaštitu zone proglašene morskim dobrom i postavlja osnov za detaljne planove – studije lokacija. Oko 1/3 površine zone morskog dobra je do sada obuhvaćeno usvojenim studijama lokacije, pri čemu neke od njih predviđaju gradnju značajnih kapaciteta u područjima visoke ekološke vrijednosti i onim osjetljivim na klimatske promjene. Analize dosadašnje realizacije PPPPNMD i studija lokacija ukazuju da ovako definisan obuhvat planova stimuliše koncentraciju sadržaja uz obalnu liniju, da otvara probleme u harmonizaciji rješenja sa planovima izvan zone morskog dobra i da generalno treba (sa stanovišta održivosti) preispitati planirane površine za gradnju i projektovane kapacitete. Kao što je već istaknuto, za dalji proces uspostavljanja integralnog upravljanja u priobalju predlaže se da zona morskog dobra bude isključivo upravljačka, a ne planska kategorija.	MORT, JP Morsko dobro
	Predlog Izmjena i dopuna Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata	Definiše obalno područje na kopnu kao teritoriju šest primorskih opština (u administrativnim granicama); u zoni na 100 m od obalne linije ograničava izgradnju objekata. Usvajanjem ovih izmjena uspostaviće se pravni osnov za integralno upravljanje u skladu sa zahtjevima Protokola.	MORT
	Nacrt Strategije integralnog upravljanja obalnim područjem iz 2008. godine	Definiše ključna pitanja, izazove i strateške ciljeve za integralno upravljanje obalnim područjem, i sadrži set operativnih ciljeva za svaki od strateških pravaca, uključujući i mjere, aktivnosti, indikatore i partnerstva za implementaciju. Neki od ključnih izazova za integralno upravljanje koje je Strategija prepoznala su zaštita i održivo upravljanje prirodnim resursima, racionalna organizacija prostora i unapređenje infrastrukture, održivi turizam kao pokretač ukupnog razvoja, zaštita prirodnog i kulturnog nasljeđa, smanjenje ili eliminacija zagađenja, zaštita od prirodnih nepogoda i drugi. Nacrt nikada nije usvojen, nejasno je zbog čega.	Nadležnost nije bila jasno određena u vrijeme izrade, postojala je dilema između (tadašnjih) ministarstva za turizam i životnu sredinu te ekonomski razvoj
Planiranje razvoja	Nacionalni plan razvoja (Pravci razvoja Crne Gore 2013 - 2016. godine)	Osnovne odrednice Plana su pametan, održiv i inkluzivan rast (u skladu sa EU strategijom <i>Evropa 2020</i>). Oblasti koje su predmet pažnje su, između ostalih, istraživanje i razvoj, turizam, obnovljivi izvori energije, poljoprivreda i ruralni razvoj, socijalna sigurnost, razvoj kapaciteta i druge, a za svaku od njih se definišu ciljevi, mjere, aktivnosti i budžeti potrebni da se ostvare postavljeni ciljevi.	Vlada (više resora)
Regionalni razvoj	Strategija regionalnog razvoja	Uspostavlja kriterije za ocjenu nivoa razvijenosti jedinica lokalne samouprave, definiše smjernice i mehanizme za uravnotežen regionalni razvoj; u dijelu koji se odnosi na životnu sredinu stavlja naglasak na nisko-karbonski razvoj (energetsku efikasnost i obnovljive izvore energije) i poboljšanje infrastrukture za zaštitu životne sredine. Nema osjetnijih pomaka u njenoj implementaciji.	Ministarstvo ekonomije (ME), lokalne samouprave

Oblasti politika	Ključni propisi, strategije, planovi	Glavne karakteristike i napomene o djelotvornosti u kontekstu integralnog upravljanja	Nadležnosti – ključne institucije
ŽIVOTNA SREDINA			
Horizontalna pitanja	Nacionalna politika životne sredine	Utvrđuje prioritete, među kojima su i poboljšanje infrastrukture za zaštitu životne sredine, zaštita obalnog područja i biodiverziteta i klimatske promjene (ublažavanje i prilagođavanje). Komplementarna je sa NSOR, nema velikog uticaja na kreiranje sektorskih politika	MORT, Agencija za zaštitu životne sredine (AZŽS)
	Zakoni o procjeni uticaja i strateškoj procjeni	Regulišu sprovođenje procjena uticaja planova, programa ili projekata na životnu sredinu. Primjenjuju se od 2008. godine, neophodna su poboljšanja vezano za kvalitet samih procesa procjene i za uključivanje javnosti.	MORT, AZŽS
Klimatske promjene (KP)	I Nacionalna komunikacija	Sadrži inventar gasova staklene bašte, predlog mjera za smanjenje emisija i ocjenu osjetljivosti sa predlogom mjera za prilagođavanje. U procesu pripreme je takođe urađena studija sa preliminarnim procjenama ekonomskih šteta koje mogu nastati u prioritetnim sektorima usljed KP. Dokumentom se ocjenjuje da su gubitak prostora i biodiverziteta i erozija plaža zbog podizanja nivoa i porasta temperature mora neki od glavnih negativnih uticaja na obalno područje koji se mogu očekivati u uslovima izmijenjene klime. Potrebne su detaljne ocjene osjetljivosti obalnog područja i dalje analize ekonomskih uticaja. Nalazi Komunikacije se gotovo uopšte ne integrišu u sektorske politike.	MORT, AZŽS, HMZ, MPRR, Uprava za vode, JP Morsko dobro, Institut za biologiju mora
	Procjena tehnoloških potreba (TNA)	Identifikovane su prioritetne tehnologije i pristupi/ mjere za smanjenje emisija i prilagođavanje; obalno područje je tretirano kao prioritetni sektor za prilagođavanje. Snažno je preporučena primjena solarnih tehnologija kao načina da se uštedi odnosno generiše (obnovljiva) energija i tako smanje emisije. Od prioritetnih mjera za prilagođavanje u obalnom području preporučeno je integralno upravljanje i zaštita močvarnih predjela. Dokument je nedavno završen pa je još rano govoriti o implementaciji.	MORT, ME, MPRR
Kvalitet vazduha	Nacrt Nacionalne strategije upravljanja kvalitetom vazduha	Definiše ciljeve zaštite kvaliteta vazduha i prioritetne mjere za postizanje ciljeva. Od primorskih opština, samo je Bar svrstan u zonu u kojoj je neophodno unapređenje kvaliteta vazduha (ostale opštine su u zoni za koju je cilj održavanje postojećeg kvaliteta).	MORT, AZŽS
Biodiverzitet	Strategija biodiverziteta sa akcionim planom	Definiše ključne pritiske na obalni biodiverzitet i područja koja su ugrožena, naglašava da su obalni i morski ekosistemi jedni od najugroženijih. Strategija takođe identifikuje konkretna područja koja treba zaštititi u obalnom području radi očuvanja vrijednih staništa i vrsta. Komplementarna je sa NSOR, sa veoma skromnim rezultatima u pogledu primjene. Predstoji ažuriranje Strategije biodiverziteta.	MORT, AZŽS
	Zakon o zaštiti prirode	Definiše različite kategorije zaštićenih područja, ostavljajući mogućnost da se u okviru svake kategorije proglase kopnena i zaštićena područja u moru. Zakonom je bilo predviđeno uspostavljanje ekološke mreže Natura 2000 do avgusta 2011. godine (što do danas nije ostvareno).	MORT, AZŽS

Oblasti politika	Ključni propisi, strategije, planovi	Glavne karakteristike i napomene o djelotvornosti u kontekstu integralnog upravljanja	Nadležnosti – ključne institucije
	SAP BIO – Izvještaj o statusu, problemima i očuvanju obalnog i morskog biodiverziteta	Sadrži procjenu stanja biodiverziteta i identifikuje probleme. Formuliše 22 prioritetne akcije i daje detaljne akcijske planove za inventarisanje i mapiranje ekološki osjetljivih zona (<i>Posedoina oceanica</i> i halofitna vegetacija), reviziju statusa postojećih zaštićenih područja i nominovanje novih, i očuvanje skadarskog pelikana. Implementacija je na nezadovoljavajućem nivou.	MORT, AZŽS
Vode	Zakon o vodama	Ovim zakonom je u nacionalno zakonodavstvo prenesen značajan dio odredbi EU Okvirne direktive o vodama, uključujući one o postizanju dobrog statusa svih vodnih tijela, integralnom upravljanju vodnim resursima i druge. Donošenje planova integralnog upravljanja slivnim područjima je originalno bilo planirano do 2016. godine. Pripremne aktivnosti su u toku, ali budući da su kapaciteti na dosta niskom nivou (što djeluje kao ograničavajući faktor), najnovije informacije ukazuju na to da donošenje prve generacije planova nije realno očekivati prije 2020. godine.	MPRR, Uprava za vode
	Master planovi za vodosnabdijevanje i tretman otpadnih voda za obalni region (i opštinu Cetinje)	Master planovi su odredili prioritete, načine i korake u rješavanju pitanja vodosnabdijevanja i odvođenja/ tretmana otpadnih voda. Master planom za vodosnabdijevanje predviđene su buduće potrebe i predložena moguća rješenja za unapređenje vodosnabdijevanja (uključujući koncept regionalnog vodovoda). Plan se odnosi na period 2006-2028 sa tri faze u tom vremenu, baš kao i Master plan odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda. Ovaj Plan daje pregled postojećeg stanja kanizacionih sistema, postavlja ciljeve dugoročnog razvoja i predlaže fazni investicioni plan. Od sredine prošle decenije kada su doneseni, ostvaren je napredak kod vodosnabdijevanja (sa razvojem mreže, ne i sa racionalnim korišćenjem vode), donekle i sa unapređenjem kanizacionih sistema. Izgradnja postrojenja za prečišćavanje tek predstoji (potrebne su značajne investicije).	MORT, JP Regionalni vodovod, Vodakom, lokalne samouprave i komunalna preduzeća
Otpad	Master plan upravljanja otpadom	Postavlja glavne ciljeve za poboljšanje upravljanja otpadom i smanjenje uticaja na životnu sredinu, uključujući i poboljšanje organizovanog sakupljanja otpada (tj. povećanje broja stanovnika koji su pokriveni uslugama sakupljanja i odvoženja otpada), smanjenje količina otpada koje se konačno odlazu, uvođenje recikliranja itd. Planom za upravljanje otpadom je obrađen period do 2025 godine i to podijeljen u tri faze. Implementacija je dosta spora, u obalnom području ostvaren je izvjestan napredak kod odvojenog sakupljanja i reciklaže i izgradnje sanitarnih deponija.	MORT, lokalne samouprave i komunalna preduzeća
Kontrola zagađenja	Zakon o integralnom sprečavanju i kontroli zagađenja	Reguliše kontrolu industrijskih zagađenja na integralan način (izdavanjem integrisane dozvole), zahtijeva uvođenje najboljih raspoloživih tehnologija za postrojenja koja potpadaju pod njegove odredbe. U obalnom području za sada postoji jedno postrojenje koje je u procesu za izdavanje integrisane dozvole (hemijska industrija, Bijela).	MORT, AZŽS

Oblasti politika	Ključni propisi, strategije, planovi	Glavne karakteristike i napomene o djelotvornosti u kontekstu integralnog upravljanja	Nadležnosti – ključne institucije
	Nacionalni akcioni plan za smanjenje zagađenja mora sa kopna (NAP)	Sadrži analizu i spisak prioriternih mjera za smanjenje emisija po sektorima i vrstama zagađujućih materija, kao i analizu ekonomskih mjera i instrumenata za finansiranje akcija i elemente podrške (učešće privatnog sektora, javnosti i sl.). NAP dijagnosticira crne tačke zagađenja i osjetljive zone u priobalnom moru. Implementacija napreduje veoma sporo.	MORT, AZŽS, lokalne samouprave
Prirodni rizici	Karte i ocjene seizmičkih rizika	Detaljno razrađene i dostupne, integrišu se u prostorne planove. Pitanje je međutim koliko se zahtjevi iz ovih dokumenata primjenjuju u izvođenju građevinskih radova tokom poslednjih par decenija. Obalno područje se smatra oblašću visokog seizmičkog rizika.	Seizmološki zavod, MORT
	Opšti plan zaštite od štetnog dejstva voda od značaja za Crnu Goru 2010 - 2016	Navodi preventivne radove i mjere na zaštiti od poplava, erozije i bujica i definiše način organizacije i koordinacije za odbranu od štetnog dejstva voda kao i načine otklanjanja posljedica; odnosi se na vode od nacionalnog značaja (planove za vode od lokalnog značaja donose lokalne samouprave). Preventivni radovi i mjere uključuju i identifikaciju područja kod kojih je izražen rizik od poplava, izradu karata plavnih zona i njihovo unošenje u planove prostornog uređenja, i sl. Plan je donesen 2010. godine, a karte plavnih zona još nijesu dostupne.	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja (MPRR), Uprava za vode, Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP)
	Nacionalna strategija za vanredne situacije	Odnosi se na rizike kako od prirodnih katastrofa tako i od tehničko-tehnoloških nezgoda. Daje osnovna strateška rješenja i smjernice za smanjenje rizika od realizacije svih oblika prirodnih i tehničkih hazarda, kao i institucionalna rješenja za odgovor u vanrednim situacijama. Sprovođenje Strategije u dijelu jačanja kapaciteta službi civilne bezbjednosti ide dosta sporo.	MUP
EKONOMSKE POLITIKE			
Turizam	Strategija razvoja turizma do 2020. godine	Definiše smjernice i strateške ciljeve za razvoj turizma, uključujući razvoj kvalitetnih smještajnih kapaciteta, diverzifikaciju ponude, razvoj turističke ponude nezavisno od sezone, poštovanje principa održivosti (zaštita životne sredine, održavanje infrastrukture za uklanjanje otpada), poštovanje lokalnih karakteristika i stilova tipičnih za destinaciju i druge. Neophodno je osigurati integraciju zahtjeva za očuvanje životne sredine i u samoj implementaciji Strategije i u realizaciji turističkih planova.	MORT, Turističke organizacije
Pomorstvo	Zakon o moru	Reguliše pitanja od važnosti za morski i podmorski prostor, uključujući unutrašnje morske vode, teritorijalno more, isključivu ekonomsku zonu, epikontinentalni pojas, zabranu uplovljenja, i zaustavljanje i progon broda. Zahtijeva da se štetne i opasne materije koriste na način da se minimiziraju negativni uticaji na morske ekosisteme.	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva (MSP), Lučka uprava
	Zakon o lukama	Između ostalog, definiše zahtjeve za zaštitu mora od zagađenja.	MSP, Lučka uprava

Oblasti politika	Ključni propisi, strategije, planovi	Glavne karakteristike i napomene o djelotvornosti u kontekstu integralnog upravljanja	Nadležnosti – ključne institucije
	Zakon o zaštiti mora od zagađenja sa plovniha objekata	Uređuje zaštitu od zagađenja sa plovniha objekata u unutrašnjim morskim vodama i teritorijalnom moru, prihvata i rukovanje otpadom u lukama, kao i odgovornost za zagađenja i naknadu štete.	MSP, Lučke kapetanije
	Nacrt zakona o sigurnosti pomorske plovidbe	Uređuje uslove za sigurnost pomorske plovidbe i sposobnost plovniha objekata za plovidbu unutrašnjim morskim vodama i teritorijalnim morem, definiše vrste plovniha objekata, procedure u slučaju pomorskih nezgoda i za traganje i spašavanje na moru.	Uprava pomorske sigurnosti (UPS), Lučke kapetanije
Saobraćaj	Strategija razvoja saobraćaja	Među strateškim ciljevima je i minimizacija negativnih uticaja svih vidova saobraćaja na životnu sredinu. Strategija definiše aktivnosti za sprečavanje zagađenja sa plovila. Sa implementacijom ovih zahtjeva se dosta zaostaje.	MSP
Poljoprivreda	Strategija razvoja poljoprivrede i Nacionalni plan ruralnog razvoja	Ciljevi Strategije su: a) gazdovanje resursima na dugoročno održiv način uz promociju poljoprivrede koja je maksimalno usklađena sa čuvanjem životne sredine; b) obezbjeđivanje stabilne i prihvatljive ponude bezbjedne hrane u pogledu kvaliteta i cijena; c) obezbjeđivanje primjerenog životnog standarda za seosko stanovništvo i ruralnog razvoja uz očuvanje tradicionalnih vrijednosti ruralnih područja; i d) stalno podizanje konkurentnosti proizvođača hrane na domaćem i inostranom tržištu. Krovni cilj je obezbjeđivanje prehrambene sigurnosti stanovništva. Ključni ciljevi za ruralna područja su povećanje i diverzifikacija prihoda i smanjenje nezaposlenosti. Implementacija je spora, posebno kad je riječ o podsticanju ruralnog razvoja i sprovođenju mjera zaštite životne sredine.	MPRR
Ribarstvo	Strategija razvoja ribarstva	Postavlja ciljeve za razvoj marikulture i morskog ribarstva, uključujući i naučno zasnovanu procjenu ribljeg fonda, održivo korišćenje resursa i druge. Kapaciteti administracije koja je zadužena za ribarstvo (posebno inspekcije) su skromni pa implementacije ide dosta sporo. U toku su napori na unapređenju sistema za upravljanje ribljim fondom i ribarskom flotom.	MPRR, Institut za biologiju mora
Energetika	Energetska politika (EP) do 2030	Ima za cilj obezbjeđenje održivog razvoja energetike na bazi ubrzanog ali racionalnog korišćenja vlastitih energetska resursa uz uvažavanje principa zaštite životne sredine, povećanje energetske efikasnosti i veće korišćenje obnovljivih izvora energije.	ME

Oblasti politika	Ključni propisi, strategije, planovi	Glavne karakteristike i napomene o djelotvornosti u kontekstu integralnog upravljanja	Nadležnosti – ključne institucije
	Nacrt Strategije razvoja energetike do 2030	Nacrt Strategije se poziva na EP ali strateške ciljeve formuliše na nešto drugačiji način, posvećujući znatno manje pažnje energetskej efikasnosti i fokusirajući se na nove proizvodne kapacitete, prije svega velike hidrocentrale i termoelektrane (sa pogonom na ugalj). Rješenja predložena Strategijom promovišu orijentaciju na izvoz električne energije. Solarnim izvorima nije poklonjeno dovoljno pažnje. Vjetroelektrane na moru se pominju kao mogućnost ali bez specifičnih preporuka i planova za njihov razvoj. Nacrt je u suprotnosti sa preporukama dokumenata vezanih za klimatske promjene i sa smjernicama za očuvanje biodiverziteta (ocjena se odnosi na cijelu teritoriju zemlje, ne samo na obalno područje). Izgradnja podmorskog kabla između Crne Gore i Italije sa odgovarajućim postrojenjima na obali je jedan od prioriteta Strategije za prenosni sistem.	ME
POLITIKE KOJE SE ODNOSI NA DRUŠTVENI RAZVOJ			
Učešće javnosti i pristup informacijama	Zakon o pristupu informacijama, sektorske politike koje predviđaju učešće javnosti	Formalno-pravna rješenja postoje (iako se odredbe Zakona o pristupu informacijama smatraju dosta restriktivnim), dok se praktični rezultati kad je riječ o transparentnosti i efektivnom uključivanju javnosti u proces planiranja i donošenja odluka mogu ocijeniti kao skromni.	Vlada, lokalne samouprave
Kultura	Zakon o zaštiti kulturnih dobara	Definiše vrste kulturnih dobara, postavlja ciljeve zaštite, definiše nadležnosti i mjere zaštite. Zaštita kulturnih spomenika do sada nije bila na zadovoljavajućem nivou.	Ministarstvo kulture, Zavodi za zaštitu spomenika (ubuduće Uprava za kulturna dobra)
Jednakost, socijalna sigurnost	Više dokumenata	Ciljevi u ovoj oblasti uključuju smanjenje siromaštva, unaprijeđenje socijalnog i ekonomskog položaja ranjivih grupa stanovništva, smanjenje nezaposlenosti i druge.	Vlada (više resora)
Stanovanje i urbani razvoj	Politika stanovanja, standardi za gradnju objekata	Politika stanovanja definiše strateške pravce djelovanja i preporučuje rješavanje nelegalne gradnje. Nacrt Zakona o legalizaciji neplanski izgrađenih objekata je sada u skupštinskoj proceduri. Zajedno sa Politikom stanovanja građevinski propisi i standardi teže postizanju boljeg standarda i dostupnosti stanovanja.	MORT
Istraživanje i razvoj	Strategija razvoja naučno-istraživačke aktivnosti	Definiše nacionalne prioritetne oblasti istraživanja; to su: energija; identitet; informaciono-komunikacione tehnologije; kompetitivnost nacionalne ekonomije; medicina i zdravlje ljudi; nauka i obrazovanje; novi materijali, proizvodi i servisi; održivi razvoj i turizam; poljoprivreda i hrana; i saobraćaj.	Ministarstvo nauke, naučno-istraživačke institucije

Tabela 3.1 Pregled ključnih propisa, strategija i planova

Procesi ažuriranja postojećih i donošenja novih strategija, planova i programa koji su u toku ili predstoje u bližoj budućnosti a od posebnog su značaja za upravljanje obalnim područjem (ne računajući IUOP Strategiju) su:

- donošenje Prostornog plana za obalno područje kao područje posebne namjene;
- revizija Nacionalne strategije održivog razvoja;
- priprema II Nacionalne komunikacije za klimatske promjene; i
- ažuriranje Nacionalne strategije biodiverziteta sa akcionim planom.

Kao što se može vidjeti iz tabele 3.1, postojeći propisi i strateška dokumenta sadrže pojedine IUOP ciljeve ali i one koji nijesu u saglasju sa osnovnim zahtjevima IUOP Protokola. Potrebno je raditi na međusobnom usklađivanju sektorskih i daljoj operacionalizaciji IUOP ciljeva koji su sada „raspršeni“ kroz različita dokumenta kao i na jačanju onih politika koje nijesu razvijene u dovoljnoj mjeri ili ne uključuju problematiku životne sredine i socijalna pitanja na adekvatan način. Takođe je potrebno raditi na razvoju mehanizama koji racionalizuju sistem kreiranja, donošenja i sprovođenja politika uz suštinsko uključivanje svih društvenih aktera (posebno iz civilnog i privatnog sektora). Poboljšanja u primjeni propisa i sprovođenju planova i programa su neophodna da bi se postigli ciljevi održivog razvoja. Više detalja o nedostacima postojećeg sistema i potrebama za integralno upravljanje sadržano je u poglavlju 4.

3.2 Djelotvornost postojećih politika za postizanje ciljeva integralnog upravljanja

U prethodnom poglavlju su identifikovani propisi, politike i planovi od značaja za upravljanje obalnim područjem i date osnovne napomene o onim njihovim elementima koji nijesu u potpunosti kompatibilni sa IUOP principima i ciljevima kao i o implementaciji. U ovom poglavlju se ide korak dalje sa namjerom

da se detaljnije analizira funkcionalnost i efikasnost postojećeg planskog okvira za postizanje ciljeva integralnog upravljanja i to u dvije ravni:

1. Donošenje i usaglašenost sektorskih politika te stepen integrisanosti životne sredine i zahtjeva održivosti (kao što su očuvanje integriteta obalnih ekosistema, racionalno korišćenje prirodnih resursa i sl.); i
2. Step implementacije usvojenih politika (uključujući pitanja kao što su institucionalna koordinacija, postojanje adekvatnih upravljačkih i mehanizama za uključivanje zainteresovanih strana, kapaciteti i druga).

Na nivou generalne ocjene može se reći da okvir za upravljanje obalnim područjem čine brojni propisi i politike (kao što je prikazano u tabeli 3-1). Ovaj složeni sistem nema potreban stepen koherentnosti i komplementarnosti, što umanjuje njegovu funkcionalnost i djelotvornost za postizanje ciljeva integralnog upravljanja i osiguravanje održivog razvoja. Step implementacije postojećih politika je daleko ispod zadovoljavajućeg nivoa. Uzroci su brojni, a ovakvo stanje u najvećem broju slučajeva dodatno slabi mogućnosti za održiv razvoj obalnog područja.

I pored toga što se u posljednje vrijeme sve više pažnje poklanja usvajanju principa integralnog upravljanja i održivog razvoja u kreiranju sektorskih politika, **nedostatak harmonizacije između sektorskih ciljeva** i dalje dominantno karakteriše politike relevantne za obalno područje. Konflikti među sektorskim strategijama i planovima su prisutni, a najznačajniji od njih se tiču kontradiktornih namjena određenih površina koje su istovremeno označene kao područja od značaja za zaštitu (predjela, prirodnih i kulturnih vrijednosti) i oblasti predviđene za intenzivan razvoj (turističkih, stambenih, infrastrukturnih i drugih kapaciteta).

Tako je na primjer Nacionalna strategije održivog razvoja (čije se preporuke ne primjenjuju u dovoljnoj mjeri u izradi sektorskih planova,

uprkos formalnom pozivanju na NSOR) postavila cilj zaštite najmanje 10% obalnog područja do 2009. godine radi očuvanja biodiverziteta. Nacionalna strategija biodiverziteta je identifikovala odnosno potvrdila specifična područja koja treba zaštititi zbog vrijednih ekosistema, ali su upravo za ta područja u određenim planovima za razvoj infrastrukture, pomorstva i turizma predviđeni projekti i aktivnosti koji bi ih ili potpuno uništili ili bitno narušili njihov integritet. Projektima i programima za koje se očekuje da će donijeti kratkoročne ekonomske koristi se obično daje primat i oni često nalaze svoje mjesto u sektorskim strategijama i planovima bez dovoljno valjane analize o njihovim punim uticajima na životnu sredinu i socijalna pitanja. Usklađivanje politika moglo bi značajno da se unaprijedi efektivnijim uključivanjem svih društvenih aktera i transparentnim razmatranjem i balansiranjem sektorskih ciljeva.

Pored sektorskih neusaglašenosti, **nerazvijenost određenih politika** također predstavlja ograničavajući faktor za integralno upravljanje obalnim područjem. Politika klimatskih promjena je, na primjer, u ranoj fazi, tako da se tek očekuje elaboracija i konkretizacija potencijalnih uticaja, rizika i potreba prilagođavanja u obalnom području (koji su u načelu utvrđeni Prvom Nacionalnom komunikacijom). Slično je i sa politikom za upravljanje rizicima od prirodnih nepogoda, gdje uz izuzetak seizmičkih rizika, gotovo i da nema dovoljno detaljnih zahtjeva i smjernica koji bi informisali ostale sektorske politike i osigurali razvoj otporan na prirodne hazarde. Politika upravljanja vodama je također nedovoljno razvijena i predstavlja jednu od slabih tačaka u sistemu koji se bavi zaštitom životne sredine i upravljanjem prirodnim resursima. Usaglašavanje sa veoma zahtjevnom EU politikom u ovoj oblasti je u početnoj fazi i dosta se zaostaje sa primjenom instrumenata integralnog upravljanja vodnim resursima (kakvi su na primjer planovi integralnog upravljanja slivnim područjima). I u politici zaštite prirode se

značajno kasni sa ispunjavanjem ciljeva koji bi omogućili efikasno planiranje i upravljanje obalnim područjem. Ekološka mreža Natura 2000 još uvijek nije identifikovana, što u prostornom smislu otežava usaglašavanje sa drugim sektorskim politikama.

Vezano za prethodno spomenutu problematiku, **nedovoljno ili neadekvatno uključivanje pitanja životne sredine** u druge politike se takođe može izdvojiti kao faktor koji bitno podriva djelotvornost postojećeg strateškog okvira za postizanje ciljeva integralnog upravljanja. Kao što je sugerisano u poslednjem Izveštaju o napretku Crne Gore u procesu EU integracija, jedan od važnih razloga za nesprovođenje politika i planova iz oblasti životne sredine jeste činjenica da ta pitanja nemaju politički prioritet i da je nivo svijesti o značaju integracije ove problematike u sektorske politike na dosta niskom nivou. Od ekonomskih politika, integracija ciljeva životne sredine je donekle ostvarena kod poljoprivrede i turizma, a napravljeni su i određeni pomaci u sektoru pomorstva.

Sektor koji bi po svojoj prirodi mogao i trebao da omogući integraciju svakako je **prostorno planiranje**. Prostorno planiranje kao multidisciplinarni i izuzetno složen proces predstavlja veoma važan vid planiranja u Crnoj Gori i jednu od ključnih alatki (pored sektorskih strategija i planova) kojom se usmjerava razvoj. Kroz hijerarhiju prostornih planova (od kojih se neki donose na nacionalnom a neki na lokalnom nivou) određuju se namjene površina i specifični uslovi urbanog razvoja, a ujedno se daju i smjernice za sektorske planove. Od nacionalnih planova za obalno područje relevantni su Prostorni plan Crne Gore (PPCG iz 2008. godine), Prostorni plan područja posebne namjene morsko dobro (PPPPNMD iz 2007. godine) i više državnih studija lokacije¹¹. Lokalne samouprave

¹¹ Državne studije lokacije su detaljni planovi koji regulišu urbani razvoj na lokacijama od nacionalnog značaja.

su nadležne za opštinske prostorno urbanističke i detaljne urbanističke planove, kao i za lokalne studije lokacije i urbanističke projekte. Prostorni planovi imaju snagu zakona i oni nižeg reda treba da budu usklađeni sa planovima višeg reda (gdje je PPCG plan najvišeg reda).

Integracija zahtjeva održivog razvoja u prostorne planove je međutim više **deklarativnog** karaktera nego što ima stvarnog uticaja na konačno formulisanje planskih rješenja. Zbog toga planovi često sadrže određene kontradiktornosti i preklapanja vezano za proklamovane ciljeve održivog razvoja na jednoj i preporuke za prekomjerno lociranje kapaciteta i uvećanje obima aktivnosti na drugoj strani, pri čemu se dosljedno ne vodi računa o mogućim ograničenjima koje postavlja okruženje. Unutar samog PPCG-a mogu se uočiti kontradiktornosti između ciljeva zaštite životne sredine i ekonomske valorizacije određenih područja, budući da Plan prije predstavlja zbir sektorskih prioriteta nego koherentan set preporuka do koga se došlo filtriranjem sektorskih potreba i ciljeva u odnosu na sposobnosti prostora i životne sredine da podrže socio-ekonomske aktivnosti na duži rok¹².

¹² PPCG, na primjer, u ocjeni stanja za primorski region navodi da "intenzitet izgradnje u pojedinim djelovima već dobija sve odlike tzv. 'zaziđivanja' obale, što bi, nastavi li se dosadašnjim intenzitetom, vodilo konačnom gubitku atraktivnosti obalnog područja" (str 84). Plan takođe prepoznaje značajan potencijal za dalje produbljivanje konflikata u prostoru ovog područja (str 85), usljed, između ostalog, opasnosti od dalje degradacije akvatorija i djelova obale u Boki Kotorskoj (zbog nedostatka tretmana otpadnih voda, nekontrolisanog odlaganja otpada, neizgrađenosti lučke infrastrukture itd.), visokog stepena izgrađenosti pojedinih djelova obale (Budva, Bečići, Sveti Stefan, djelovi barske i ulcinjske obale), nereguliranih klizišta, neprilagođenosti izgradnje seizmičkim rizicima, te neusklađenosti između nove izgradnje i zahtjeva zaštite prirodnog i kulturnog naslijeđa. Kao primjer za poslednju kategoriju Plan navodi ugrožene dine ulcinjskog područja i južnog dijela Velike plaže za koje se ocjenjuje da ih treba proglasiti

Područje morskog dobra još od ranije a sada (odnosno po usvajanju zadnjih izmjena i dopuna Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata) i cijelo obalno područje su u prostorno-planskom sistemu izdvojeni kao područja posebne namjene za koja se pripremaju posebni prostorni i detaljni planovi. Harmonizacija planova nižeg reda (planova donesenih na lokalnom nivou) sa rješenjima iz ovih planova je sama po sebi izazov. Dosadašnja praksa je na primjer pokazala da državne studije lokacija u zoni morskog dobra ponekad predviđaju razvoj turističkih kapaciteta koji višestruko nadilaze planirane infrastrukturne kapacitete u neposrednom zaleđu tih lokacija tj. na područjima za koje planove donosi lokalna samouprava. Primjer ovakve situacije – kada su studijama lokacije u zoni morskog dobra planirani (sada i većim dijelom izgrađeni) kapaciteti koji su značajno nadilazili infrastrukturne kapacitete postavljene lokalnim planovima – je opština Tivat.

Djelotvornost postojećih propisa, politika i planova za postizanje ciljeva integralnog upravljanja se dodatno slabi **nezadovoljavajućim stepenom njihove implementacije**. Jedan od procesa koji je tokom poslednjih 20 godina ponajviše doprinio degradaciji pojedinih djelova obalnog područja i smanjio izgleda za dugoročno održiv razvoj je ekspanzija gradnje uslovljena investicionim pritiscima, slabostima prostornih planova i posebno njihovom nedosljednom primjenom. Nesprovođenje usvojenih akata,

zaštićenim područjem. I pored ovoga, Planom se predviđa značajan (višestruko uvećan) razvoj turističkih, nautičkih, rekreativnih i drugih kapaciteta, nerijetko baš na onim lokacijama koje su već prepoznate kao pretjerano izgrađene, osjetljive ili bitne sa stanovišta zaštite prirodnih i pejzažnih vrijednosti (npr. djelovi obale u bokokotorskom zalivu, Bečići, Kamenovo – Miločer, Buljarica, Velika plaža, Solana, Ada Bojana i druge – vidjeti str 128 i 129 PPCG). Izvještaj EK o napretku za 2008. godinu je takođe naglasio da je neophodno posvetiti dužnu pažnju pri realizaciji Plana kako rješenja koja su njime predviđena ne bi nanijela štetu životnoj sredini.

posebno kad je riječ o zakonskim propisima, odmaže u nastojanjima da se obalnim područjem upravlja na način koji osigurava dugoročno očuvanje integriteta i kvaliteta prostora i obalnih resursa te održiv socio-ekonomski razvoj.

Ilustrativan je primjer implementacije Nacionalne strategije održivog razvoja (NSOR) od čijeg je usvajanja prošlo pet godina. Prioritetni zadaci koji su u NSOR-u definisani za more i obalno područje bili su uvođenje integralnog upravljanja obalnim područjem¹³ i smanjenje zagađenja mora i obalnog područja. Kao što je već pomenuto, NSOR je (za oblast biodiverziteta) postavila kvantifikovan cilj za proglašenje zaštićenih područja u obalnom području¹⁴. Prioritetne oblasti koje su predložene za zaštitu uključile su Tivatska solila (opština Tivat), Buljaricu (Budva), i Solanu, Šasko jezero, Knete i Adu Bojanu (Ulcinj). Za zaštićena područja u moru su predviđene zone pored Platamuna te ostrva Katič i Stari Ulcinj. Za svaki od ovih ciljeva se može reći da je napravljen minimalan pomak ka njihovom ispunjavanju ili da pomaka čak nije ni bilo.

Za uvođenje integralnog upravljanja, napredak je ograničen na: potvrđivanje IUOP Protokola i definisanje potreba za izmjenama postojećeg pravnog okvira u skladu sa zahtjevima Protokola, te pokretanje realizacije CAMP-a Crna Gora. Stvarnog napretka u među-sektorskoj

koordinaciji i integraciji nije ni bilo. Slično ovome, pomaci vezani za smanjenje zagađenja ostvareni su u vidu izvjesnih poboljšanja u sistemu upravljanja otpadom, poboljšanja kanalizacionih sistema i kod stvaranja uslova za smanjenje zagađenja sa plovila, ali su generalno ispod zadovoljavajućeg nivoa. Udio zaštićenih oblasti u ukupnoj teritoriji obalnog područja je daleko ispod cilja postavljenog Strategijom (10% teritorije pod zaštitom), i sa izuzetkom Tivatskih Solila, novih proglašenja gotovo da nije ni bilo. I u slučaju Tivatskih Solila prisutne su slabosti (vezano za upravljanje ovim područjem) koje prijete da dovedu u pitanje svrsishodnost i efekte same odluke. Kada je riječ o zaštićenim područjima u moru, napredak je ograničen na pripremne studije, pri čemu se sa koracima na pripremi dokumentacione osnove za proglašenje najviše odmaklo kod ostrva Katič. Slične ocjene se mogu dati za veći broj NSOR ciljeva i zadataka kod ostalih oblasti od značaja za obalno područje kao što su turizam, upravljanje vodama, prostorno planiranje, urbani razvoj, sistem upravljanja životnom sredinom i slično. Nizak stepen implementacije je karakterističan čak i za oblasti kod kojih su (kao što je to slučaj sa zaštitom biodiverziteta) sektorski ciljevi komplementarni sa NSOR.

Uzroci nezadovoljavajućeg stepena sprovođenja politika su brojni i složeni. **Nedostaci podataka i znanja** bitno utiču na kvalitet i usaglašenost prostornih planova i drugih strateških dokumenata te djeluju kao otežavajući faktor za donošenje koherentnih rješenja.

Nezadovoljavajuća efikasnost u primjeni usvojenih rješenja, često praćena izostankom odgovornosti za odstupanja, je takođe pojava koja karakteriše politiku planiranja i uređenja prostora, ali i druge politike značajne za IUOP.

Nedovoljna koordinacija i integracija među nadležnim organima državne uprave i ostalim relevantnim institucijama ima važnu ulogu kod neusaglašenosti i neadekvatnog sprovođenja sektorskih politika. Da bi se pospješila implementacija, bilo bi

¹³ Mjere za ispunjavanje ovog zadatka koje su uvrštene u akcioni plan Strategije uključuju: 1) definisanje granice obalnog područja prema načelima Barselonske konvencije i vezanih protokola kao i (u to vrijeme) nacrtu IUOP Protokola; 2) određivanje zone zabranjene gradnje; 3) revizija Zakona o morskome dobru i usvajanje novog Zakona o obalnoj zoni; 4) institucionalne i promjene u koordinaciji među institucijama u funkciji integralnog upravljanja; 5) uvođenje kontinuiranog programa monitoringa mora i obalnog područja, i druge.

¹⁴ Ciljevi za oblast biodiverziteta bili su još i uspostavljanje efikasnog sistema upravljanja zaštićenim područjima i jačanje kapaciteta za zaštitu prirode.

neophodno da se sa deklarativnog nivoa – načelnog prihvatanja ciljeva održivog razvoja i integralnog upravljanja – pređe na stvarnu integraciju sektorskih politika i programa i da se osigura koherentnost.

Nesprovođenju utvrđenih politika bitno doprinose i **ograničeni kapaciteti** (administrativni, tehnički, finansijski), a ponekad i nerealnost u planiranju. Kada je riječ o primjeni zakona, ključnu ulogu ima nedovoljna djelotvornost i efikasnost inspekcijskih službi. Puna uključenost svih društvenih aktera u donošenje politika poboljšala bi osjećaj vlasništva nad tim procesima i dokumentima i doprinijela implementaciji. Nedostatak kapaciteta i finansijskih sredstava da se realizuju predviđena rješenja uglavnom narušavaju djelotvornost planova o unapređenju infrastrukture za zaštitu životne sredine, razvoju održivog turizma i poljoprivrede te očuvanju i unapređenju kulturnog naslijeđa.

3.3 Postojeće institucije za upravljanje obalnim područjem

Institucionalni okvir za upravljanje obalnim područjem je složen kako u pogledu nivoa uprave (nacionalnog i lokalnog) tako i u pogledu sektorskih nadležnosti (brojna Ministarstva i organi uprave koje ona koordiniraju te lokalni sekretarijati i agencije). Ovakav sistem naglašava potrebu za efikasnim mehanizmima koordinacije kao preduslovom za uspješne rezultate i održiv razvoj područja koje se smatra jednom od glavnih komparativnih prednosti za razvoj čitave zemlje a koje istovremeno ima ograničene prirodne resurse i osjetljive ekosisteme. Pored koordinacije, kapaciteti postojećih institucija su od vitalnog značaja za implementaciju novih politika, legislative i strategija za integralno upravljanje. Strategije IUOP u centru pažnje imaju sam sistem upravljanja tj. razvoj adekvatnih upravljačkih mehanizama i stvaranje povoljnog okruženja za održiv razvoj obale.

Nadležnosti za donošenje i sprovođenje politika u oblastima od značaja za obalno područje naznačene su u tabeli 3.1. Najvažnija ministarstva su Ministarstvo održivog razvoja i turizma (sa nadležnostima u oblastima prostornog planiranja, građevinarstva, turizma, zaštite životne sredine i klimatskih promjena), Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja (nadležnosti uključuju poljoprivredu, ribarstvo, vodoprivredu, ruralni razvoj i šumarstvo), Ministarstvo ekonomije (ekonomske aktivnosti, uključujući energetiku), Ministarstvo kulture, Ministarstvo unutrašnjih poslova itd. Veoma važnu ulogu imaju ostali organi u sistemu držane uprave nad kojim ova i druga ministarstva vrše administrativni nadzor ili koja djeluju kao samostalne agencije. Tu se ubrajaju Agencija za zaštitu životne sredine, Javno preduzeće (JP) Morsko dobro, Uprava pomorske sigurnosti, Uprava za vode, Hidrometeorološki zavod, Zavodi za zaštitu spomenika kulture i druge. Pored ovih, postoji i više javnih preduzeća, naučnih institucija (posebno relevantan je Institut za biologiju mora) i ostalih organizacija na nacionalnom nivou koje su od značaja za obalno područje. Dio odgovornosti za koordinaciju i integraciju politika ima Nacionalni savjet za održivi razvoj.

Nadzor i inspekcijski poslovi su podijeljeni između nacionalnog i lokalnog nivoa. Nacionalna inspekcijska tijela od posebnog značaja za upravljanje obalnim područjem su urbanistička i građevinska inspekcija (kontrolišu sprovođenja prostornih planova koji se donose na nacionalnom nivou i njima regulisanu gradnju), ekološka inspekcija (nadležna za kontrolu emisija, otpad i zaštićena područja), vodoprivredna inspekcija (odgovorna za radove na vodnoj infrastrukturi i vodotocima i za zaštitu vode od zagađenja sa kopna), turistička inspekcija, Lučka kapetanija i inspekcija za bezbjednost plovidbe, sanitarna inspekcija, inspekcija za ribarstvo i druge. Preklapanje i prebacivanje nadležnosti sa jedne službe na

drugu su čest primjer u praksi. Institucija koja upravlja morskim dobrom nema ovlašćenja da vrši nadzor već samo prijavljuje eventualne probleme relevantnim inspekcijskim službama.

Nadležnosti lokalnih institucija i uprave koje se odnose na integralno upravljanje obalnim područjem se ostvaruju kroz rad različitih tijela uključujući sekretarijate za razvoj (i u nekim opštinama razvojne agencije), sekretarijate za planiranje, urbanizam i građevinarstvo, sekretarijate za komunalna pitanja i javne komunalne službe (za vodosnabdijevanje, otpad, kanalizaciju itd.), i brojne druge organe i tijela. Skoro sve opštine u obalnom području imaju sektor za životnu sredinu ili osoblje (jednu osobu ili više njih) zaduženo za pitanja životne sredine. Na lokalnom nivou postoje i urbanistička, građevinska i komunalna inspekcija.

Razuđeni sistem uprave ne prate odgovarajuće **strukture i mehanizmi koordinacije za efikasno upravljanje**. Pored slabosti u među-resornoj (horizontalnoj) koordinaciji i integraciji, izraženi su i problemi u vertikalnoj (od lokalnog do nacionalnog nivoa) koordinaciji. Tako je npr. izražena potreba za efikasnijom saradnjom između preduzeća koje upravlja morskim

dobrom kao nacionalne institucije (budući da je morsko dobro definisano kao područje posebne namjene od nacionalnog značaja) i lokalnog nivoa. Činjenicu da je upravljanje značajnim dijelom opštinske teritorije povjereno JP Morsko dobro pojedine lokalne samouprave vide kao ograničavanje ingerencija nad veoma važnim resursima. Kad je riječ o horizontalnoj koordinaciji, u proteklom periodu bilo je dosta primjera nejasnih/preklapajućih nadležnosti i neefikasnog djelovanja u oblasti upravljanja vodama; neophodno je koherentnije djelovanje svih aktera u ovoj oblasti. Niski kapaciteti i nedostatak iskustva i znanja za primjenu integralnog pristupa u upravljanju su takođe karakteristični za postojeći institucionalni sistem, pri čemu je ovo posebno izraženo na lokalnom nivou.

Ovakvo stanje će biti značajan izazov za implementaciju Nacionalne strategije za IUOP ali i za implementaciju evropskih politika koje su zasnovane na integralnom i ekosistemskom pristupu, kakva je na primjer Direktiva o morskoj strategiji. Unapređenjem institucionalnog okvira ostvarile bi se dvostruke dobiti – i za implementaciju IUOP Protokola i za proces evropskih integracija.

Ključni nedostaci i potrebe za upravljanje obalnim područjem

U prethodna dva poglavlja su analizirane među-sektorske i sektorske politike relevantne za upravljanje obalnim područjem uz osvrt na njihovu koherentnost i funkcionalnost, stepen implementacije i uticaj na druge politike. U narednim pasusima učinjen je napor da se identifikuju uzroci postojećih problema te da se nalazi prethodne analize sistematizuju i

prezentiraju na način da se naglase glavni nedostaci i potrebe za integralnim upravljanjem obalnim područjem. Prije nego što budu prezentirane pojedinosti, korisno je pogledati ocjenu (okvir 4.1) iz posljednjeg Izvještaja EK o napretku koja ukazuje na opšte nedostatke za oblast životne sredine (od kojih su neki veoma relevantni i za obalno područje).

Crna Gora je napravila mali napredak u oblasti *životne sredine i klimatskih promjena*. Vidljivi su prvi znaci poboljšanja kod usvajanja propisa o upravljanju otpadom, kvalitetu vazduha i hemikalijama i u pogledu administrativnih kapaciteta i napora preduzetih na harmonizaciji sa *acquis*-jem za klimu. Potrebno je posvetiti više pažnje oblastima kvaliteta voda i upravljanja otpadom. Treba osigurati djelotvornu implementaciju propisa o procjeni uticaja i strateškoj procjeni. Značajni naponi su neophodni za usaglašavanje i implementaciju *acquis*-ja za životnu sredinu i klimu kao i za jačanje administrativnih kapaciteta i među-institucionalne saradnje. Razmatranja o životnoj sredini i klimatskim promjenama treba sistematičnije uzimati u obzir u drugim oblastima politika i planskim dokumentima. Nedostatak političke prioritnosti i adekvatnog finansiranja kao i ograničena svijest o klimatskim i zahtjevima zaštite životne sredine koče napredak u ovoj oblasti.

Okvir 4.1 Zaključak Izvještaja EK o napretku Crne Gore u procesu integracija za 2012. godinu za oblast životne sredine i klimatskih promjena

Može se reći da se na vrhu piramide nedostataka u pravnom i strateškom okviru za upravljanje obalnim područjem takođe nalazi **nedostatak političke posvećenosti i adekvatne podrške** (finansijske, tehničke, organizacione) za puno sprovođenje prihvaćenih načela očuvanja resursa obalnog područja i održivog razvoja. Razloge ovakvog stanja treba tražiti u činjenici da su tokom proteklih decenija pažnju donosioca odluka često zaokupljali drugi prioritetni problemi i da pitanja održivog razvoja na praktičnom nivou nijesu bila adekvatno pozicionirana.

Stepen obaveznosti (da li se npr. radi o zakonskom propisu ili o strategiji koja nema

snagu zakona) za sprovođenje određenih dokumenta do sada nije presudno uticao na implementaciju. Neadekvatna primjena propisa i prostornih planova je gotovo jednako prisutna kao i kad je riječ o mjerama za ostvarivanje određenih strateških ciljeva. **Opštost nekih dokumenata** se uslovno može smatrati nedostatkom, ali su primjeri slabe implementacije prisutni i u slučajevima kad su utvrđeni kvantifikovani ciljevi i date precizne smjernice za sprovođenje. Kad je riječ o nadležnostima, **primjeri nejasnih odgovornosti ili preklapanja ne predstavljaju odlučujući faktor** za implementaciju politika, ali se u praksi dešava da se koriste kao izgovor i da se preuzimanje odgovornosti za određene odluke i

akcije (ili njihovo odsustvo) nastoji izbjeći pozivanjem na nedostatak ili preklapanje nadležnosti.

Kao što je već rečeno, veoma važan nedostatak postojećih politika je nedovoljan **stepen integracije ekonomskih, socijalnih, kulturnih i ciljeva zaštite životne sredine** odnosno favorizovanje projekata i rješenja za koje se smatra da će donijeti brze ekonomske koristi, čak i kad su implikacije za životnu sredinu i socijalna pitanja nejasne ili nepovoljne. Iako je osnov za integraciju ekonomskih, socijalnih i ciljeva životne sredine dodatno osnažen Nacionalnim planom razvoja (kojim se teži postizanju pametnog, održivog i inkluzivnog rasta), ekonomske politike po pravilu ne poklanjaju dovoljno pažnje mogućnostima za razvoj zelene ili plave ekonomije odnosno aktivnostima koje su povoljne po životnu sredinu uz direktan doprinos razvoju. Primjeri ovakvih aktivnosti uključuju energetska efikasnost i obnovljive izvore energije (od prevashodnog interesa za obalno područje je solarna i u nešto manjoj mjeri energija vjetra), održivi turizam, poljoprivredu i ribarstvo, aktivnosti vezane za pomorstvo i slično.

Važan nedostatak je što **ekosistemski pristup planiranju i upravljanju nije integrisan u različite oblasti politika**, kao i činjenica da uprkos brojnim analizama, studijama i predlozima o zaštiti određenih staništa i vrsta i dalje ne postoji cjelovit predlog konkretnih ekosistema kojima treba posebno upravljati. Sektorske politike za koje se može reći da su nedovoljno razvijene i/ili ne daju smjernice specifične za obalno područje takođe predstavljaju nedostatak za integralno upravljanje. Neki od osnovnih uzroka ovih problema su **neadekvatna informaciona osnova i nedostatak znanja i iskustava** u primjeni modernih mehanizama za donošenje odluka sa razrađenim i objektiviziranim kriterijima.

Uprkos propisanim procedurama za donošenje novih politika, propisa, strategija i planova koje

uključuju obavezne konsultacije među različitim djelovima administracije (npr. predlog saobraćajne politike dostavlja se drugim djelovima administracije, uključujući resore nadležne za prostorno planiranje, životnu sredinu itd. na komentare), stvarna međuresorna saradnja ne postoji. Pored ovih, izražen je i **nedostatak kapaciteta** na svim nivoima uprave (posebno lokalnom) i kod drugih aktera. **Nedostatak podataka (sistematično prikupljenih vremenskih serija, uporedivih, dostupnih)** je takođe veoma izražen i u izvjesnoj mjeri ometa donošenje informisanih i pouzdanih odluka, kao i praćenje implementacije mjera i ostvarenih rezultata.

Nedostaci postoje i kod integracije aktera (uključujući privatni tj. poslovni i civilni sektor) koji su zainteresovani za kreiranje politika i na koje one mogu uticati. Iako postoji formalni okvir za učešće javnosti u procesu donošenja odluka, **dobro informisano, aktivno i efektivno uključivanje javnosti je prije izuzetak nego pravilo**. Dostupnost ciljanih, adekvatnih (ne preopširnih ili previše šturih) i vremenski dobro plasiranih informacija koje će motivisati javnost i omogućiti njen pun doprinos kod integracije različitih tema može se unaprijediti. Ovakvim poboljšanjima bi se mogle prevazići postojeće slabosti kod načina na koji različiti društveni akteri doživljavaju usvojene politike i kako učestvuju u njihovom sprovođenju.

Konačno, jedan od važnih nedostataka je **kratkoročna perspektiva većine postojećih politika**. Iako su mnogi planovi i strategije doneseni za period do 2020., 2025. ili 2030. godine, njima često nedostaje vizija dugoročno održivog razvoja i formulisanje ciljeva i mjera u pravcu ostvarenja dugoročne vizije.

Gore navedeni nedostaci posebno su izraženi u **sistemu prostornog planiranja** kao važnog mehanizma za integraciju politika. Da bi prostorno planiranje djelovalo kao platforma za integralno upravljanje obalnim područjem neophodno je sprovesti modernizaciju

postojećeg sistema, uključujući jačanje instrumenata za objektivizaciju planiranja namjene površina. Postoji značajna mogućnost da se novim prostornim planom za obalno područje stvori adekvatan planski osnov koji bi, ojačan Nacionalnom strategijom o IUOP i Planom IUOP, omogućio prevazilaženje nedostataka u planskoj praksi i doveo do boljih i održivijih rješenja na nižim nivoima planiranja (detaljni planovi, planovi lokalne samouprave).

Potrebe

Budući da postojeće administrativne strukture i institucije odnosno dosadašnji naponi za unapređenje koordinacije ne daju potrebne rezultate, neophodni su uspostavljanje efikasnih mehanizama upravljanja i koordinacije te prelazak sa fragmentarnog na integralni način djelovanja. Da bi se ovo postiglo, potrebno je postići dogovor zainteresovanih strana o konkretnim modalitetima i potom pravno urediti odnose i odgovornosti za upravljanje obalnim područjem. Kod institucionalnih rješenja, posebno kad je riječ o upravljanju, pored zahtjeva IUOP Protokola treba imati u vidu potrebe koje će proizići iz daljeg usvajanja EU propisa, posebno Direktive o morskoj strategiji i eventualno, buduće Direktive o IUOP i PPM (prostornom planiranju mora ili *Marine Spatial Planning*). Postojeća direktiva podrazumijeva multi-disciplinarnan, efikasan i koordiniran sistem

upravljanja, a sigurno je da će to biti slučaj i sa novim propisima EU. Kao što je već naglašeno, postoji snažna sinergija između napora da se obalnim područjem upravlja u skladu sa zahtjevima Protokola i ispunjavanja obaveza u procesu pridruživanju EU.

Kod formalizovanja koordinacionih mehanizama za upravljanje obalnim područjem važno je postojanje struktura na visokom, političkom nivou, ali i na operativnom nivou. Institucija koja se istakla stečenim kapacitetima i ostvarenim napretkom u pitanjima (operativnog) upravljanja obalnim područjem (tačnije, morskim dobrom, kao dijelom obalnog područja) tokom poslednje decenije je JP Morsko dobro. Ipak, treba istaći da je trenutna nadležnost (mandat) ove institucije još uvijek parcijalna (usmjerena isključivo na upravljanje zonom morskog dobra) bez jasne uloge za integralno upravljanje obalnim područjem.

Razvoj kapaciteta za integralno planiranje i upravljanje (ekosistemske pristup) je od suštinskog značaja, kao i potreba da se obezbijede pouzdane informacije o obalnim procesima, osigura mobilizacija svih aktera i aktivno učešće javnosti, te da se uključi dugoročna perspektiva. Međunarodna saradnja i podrška su takođe veoma bitni elementi za postizanje ciljeva integralnog upravljanja.

Pozicioniranje Nacionalne strategije za IUOP

Nacionalne strategije za IUOP treba da usmjere, potpomognu i ubrzaju proces prelaska na integralno upravljanje (ili da ga dalje razvijaju ako takav pristup već preovlađuje u planskoj i upravljačkoj praksi). Uspostavljanje integralnog upravljanja nije cilj samo po sebi, da bi se štrikiralo ispunjenje još jedne obaveze ili formalno usvojili novi koncepti, već proces koji nosi opipljive koristi. Prema PAP *Smjernicama za pripremu nacionalnih strategija za IUOP*, integralno upravljanje je važno zato što može dovesti do boljih ekonomskih, socijalnih i performansi vezanih za životnu sredinu u obalnom području kroz:

- smanjenje šteta (i povezanih troškova) koje obala trpi usljed prirodnih procesa (kakvi su erozija i plavljenje) i ljudskih aktivnosti;
- ublažavanje zagađenja i smanjenje troškova koje ono generiše (za ekonomiju, zdravlje ljudi);
- ublažavanje pojava prekomjerne eksploatacije prirodnih resursa obalnog područja;
- poboljšanje rezultata ekonomskih sektora u obalnom području;
- očuvanje jedinstvenih obalnih ekosistema sa njihovim staništima i vrstama;
- očuvanje kulturnog nasljeđa, pejzaža i geomorfologije obalne zone;
- maksimiziranje usluga koje pružaju obalni ekosistemi (kao što su regulacija klime, očuvanje vode, sprečavanje erozije i zagađenja, proizvodnja i dostupnost hrane i sirovina, itd.);
- maksimiziranje ekonomske efikasnosti (poboljšanjem učinaka obalnih industrija, smanjenjem prostornih konflikata, očuvanjem obalnih pejzaža i atrakcija, maksimiziranjem korisiti od investicija i turizma); i
- promovisanje socijalne kohezije i poboljšanju kvaliteta života u obalnim zajednicama.

5.1

Svrha i cilj Nacionalne strategije za IUOP

Nacionalnu strategiju za IUOP treba posmatrati kao alatku za uspostavljanje integralnog upravljanja i ostvarivanje koristi koje ono nosi, odnosno za postizanje održivog razvoja. U tehničkom smislu, svrha Nacionalne strategije za IUOP je i da na nacionalnom nivou **stvari preduslove i uspostavi mehanizme** za implementaciju odredbi i težnji IUOP Protokola. Prema PAP *Smjernicama*, nacionalnu Strategiju treba pripremati sa ciljem da se:

- artikuliše opšte prihvaćena i jasna nacionalna vizija za održiv razvoj obalnog područja;
- kroz proces uprave omogući integracija i harmonizacija višestrukih interesa u obalnom području; i
- identifikuju kako prioriteti tako i sredstva za postizanje održivog razvoja obalnog područja.

U crnogorskim uslovima, svrha i ciljevi donošenja Nacionalne strategije za IUOP se mogu definisati kroz slijedećih 5 tačaka:

1. Kroz otvoren i participativan proces, koristeći sve raspoložive informacije (posebno rezultate prethodnog projekta koji je rezultirao nacrtom Strategije iz 2008. godine i rezultate realizacije CAMP-a) Nacionalna strategija treba da definiše viziju održivog razvoja obalnog područja, utvrdi prioritete i institucionalna rješenja za upravljanje i koordinaciju te razradi način za ostvarivanje vizije (definiše ciljeve, mjere, sredstva za implementaciju, indikatore za praćenje i sl.).
2. Nacionalna strategija treba da omogući integraciju (prostornu, međusektorsku, institucionalnu, integraciju znanja i

informacija, međunarodnu) i postavi osnov za usklađivanje i koordinaciju sa drugim planovima i politikama. Posebnu pažnju treba da posveti pitanjima koja su od značaja za očuvanje resursa obalnog područja i koja:

- a) nijesu uopšte ili nijesu adekvatno obrađena drugim politikama, b) ne potpadaju pod pojedine politike (već imaju međusektorski ili horizontalni karakter), i c) zahtijevaju snažnu koordinaciju među različitim sektorima i akterima. Nacionalna strategija treba da definiše smjernice i preporuke za sektorske planove kako bi se osigurala koherentnost politika i ostvarivanje zajedničkog krunskog cilja: zaštita funkcija i bitnih karakteristika obalnog područja i omogućavanje dugoročno održivog razvoja.
3. Nacionalna strategija ne treba da zamijeni politike u drugim sektorima već da koordinira, dopuni i nadogradi postojeći planski okvir.
4. Nacionalna strategija može bitno da doprinese (promovisanjem i primjenom integralnog pristupa planiranju i upravljanju obalnim područjem) usvajanju i implementaciji EU politika koje se tiču obale i mora i međunarodnoj saradnji u očuvanju Mediterana.
5. Nacionalna strategija treba da bude usmjerena na implementaciju i da, između ostalog, definiše dalje potrebe izmjena i dopuna pravnog okvira kako bi se pospješila primjena mjera koje definiše; pored toga što treba da bude uklopljena u pravni sistem, ona treba da bude realna, ambiciozna, i pisana jasnim i sažetim stilom. Vremenski okvir Nacionalne strategije treba da bude 10-15 godina.

Na osnovu PAP *Smjernica za pripremu nacionalnih IUOP strategija* i analize urađene za ovaj Dokument, urađen je preliminarni predlog sadržaja Strategije (prezentiran u dodatku 2).

5.2

Implementacija Nacionalne strategije za IUOP: odgovornosti i mehanizmi za upravljanje i koordinaciju

Predlog mogućeg modela za implementaciju Nacionalne strategije i praćenje njenog sprovođenja odnosno predlog mehanizama za upravljanje obalnim područjem i koordinaciju bio je jedan od zadataka u pripremi Dokumenta o službenom stanovištu. Ideja je bila da se razmotri postojeće stanje i potrebe integralnog upravljanja te da se preporuči skica modela koji će se dalje preispitivati i razrađivati kroz ostale pripremne aktivnosti i sam proces izrade Nacionalne strategije.

Polazeći od ovih odrednica, Dokument predlaže da mehanizam za implementaciju IUOP Strategije odnosno struktura za upravljanje obalnim područjem bude organizovana na dva nivoa: političko-koordinacionom i izvršnom. Osim toga, izuzetno je važno uspostaviti međuministarsku koordinaciju kao najviši politički oblik koordinacije procesa.

Političko-koordinacionu funkciju bi mogao da ispuni Obalni savjet ili slično tijelo koje bi bilo zaduženo za osiguravanje političke podrške za implementaciju IUOP, prvenstveno kroz donošenje i podršku sprovođenju Nacionalne strategije i Plana za IUOP. Ovo tijelo bi donosilo ključne odluke a imalo bi i nadzornu ulogu. Struktura Obalnog savjeta bi morala osigurati zastupljenost svih aktera od značaja za obalno područje, s tim što bi dominantnu ulogu imali predstavnici šest primorskih opština koje su u sastavu obalnog područja i predstavnici ključnih ministarstava. Adekvatna zastupljenost predstavnika stručnih i naučnih institucija i civilnog sektora je takođe veoma bitna. Iskustva sa sastavom i radom Upravnog odbora i Savjetodavnog odbora za CAMP mogla bi poslužiti kao polazna osnova za uspostavljanje Obalnog savjeta.

U okviru Obalnog savjeta djelovalo bi i posebno savjetodavno tijelo (u vidu mreže koju bi činili predstavnici svih relevantnih stručnih, naučnih i istraživačkih institucija iz javnog, privatnog ili civilnog sektora, odnosno predstavnici institucija i organizacija koje posjeduju informacije i znanja o obalnom području). Savjetodavno tijelo bi bilo konsultovano o pitanjima od značaja za integralno upravljanje po potrebi, dok bi Obalni savjet prilikom donošenja odluka uzimao u obzir sugestije i smjernice dobijene od strane savjetodavnog tijela.

Na izvršnom nivou, neophodno bi bilo uspostavljanje agencije, uprave ili sektora za obalno područje kao institucije (ili organizacione jedinice) odgovorne za implementaciju Nacionalne strategije i Plana za IUOP i koordinaciju aktivnosti (na tehničkom nivou). Ovo bi moglo da znači uspostavljanje nove institucije ali i prekompoziciju i redefinisane postojećih nadležnosti i koordinacionih mehanizama. U tom smislu izuzetno je važno uzeti u obzir kapacitete postojećih institucija. U konačnoj odluci o formi i statusu budućeg tijela za upravljanje obalnim područjem treba imati u vidu neophodnost institucionalne racionalizacije i efikasnog angažmana ograničenih ljudskih i finansijskih kapaciteta na jednoj, odnosno potrebu da se odgovori na kompleksan set zahtjeva vezanih za kreiranje i implementaciju politika o moru i obali na drugoj strani. Konačno, treba voditi računa o tome da institucionalno rješenje bude definisano tako da na duži rok doprinese ispunjavanju obaveza iz procesa pridruživanja EU.

Buduće (izvršno) tijelo za upravljanje obalnim područjem treba da bude (formalno ili putem koordinacije rada) pod nadležnošću Ministarstva održivog razvoja i turizma (odnosno bilo kog budućeg ministarstva zaduženog za životnu sredinu). Tijesna saradnja i koordinacija sa ostalim resorima značajnim za obalno područje (prostorno planiranje, turizam, saobraćaj i pomorstvo, ekonomija, poljoprivreda, kultura itd.) je veoma važna i treba da bude normativno

obrađena. Na organizaciono-tehničkom nivou, odgovarajućom promjenom mandata JP Morsko dobro moglo bi da se dođe do jezgra budućeg tijela za upravljanje obalnim područjem, uz neophodno jačanje funkcija koje se odnose na ekosistemski pristup i integraciju politika. Pored toga, bilo bi neophodno definisati mehanizme i područja saradnje sa postojećim naučnim i stručnim institucijama i organima uprave (posebno sa Institutom za biologiju mora, Agencijom za zaštitu životne sredine, Hidro-meteorološkim zavodom i lokalnim samoupravama) kako bi se zaokružio set kompetencija (u smislu sposobnosti) i informacija potrebnih za integralno upravljanje.

Pored ovoga, bilo bi neophodno ojačati i među-ministarsku koordinaciju, razmjenu informacija i harmonizaciju sektorskih planova i programa u ključnim oblastima. Resori koji treba da budu obuhvaćeni naporima za poboljšanje među-ministarske koordinacije su životna sredina, prostorno planiranje, regionalni razvoj, turizam, saobraćaj i pomorstvo, vodoprivreda, poljoprivreda i ruralni razvoj, kultura i drugi. Pored među-ministarske koordinacije, pažnju treba posvetiti i operativnim mehanizmima za jačanje saradnje i koordinacije unutar složenih ministarstava (kakvo je sad MORT).

5.3

Odnos Nacionalne strategije i drugih planova i programa

Član 18 Protokola (okvir 2.2) zahtijeva donošenje nacionalnih strategija (sa akcionim planom) te planova i/ili programa upravljanja obalnim područjem (bilo kao samostalnih dokumenata ili integrisanih u druge planove ili programe). Strategije i njihovi akcioni planovi treba da sadrže ciljeve, prioritete i mjere koje treba sprovesti u prioritetnim oblastima (sa odgovornostima, troškovima i rokovima). Pored toga, Nacionalna strategija za IUOP treba da identifikuje ekosisteme kojima je potrebno

upravljati¹⁵. Planovi upravljanja treba da omoguće primjenu smjernica iz Nacionalne strategije na odgovarajućoj teritoriji (imajući u svojoj osnovi ekosistemski pristup odnosno neophodnost očuvanja integriteta vrijednih obalnih ekosistema).

Sastavni dio crnogorske Nacionalne strategije za IUOP treba da bude akcioni plan sa definisanim mjerama i aktivnostima koje treba sprovesti, odgovornostima i rokovima za njihovo sprovođenje i naznakom izvora finansiranja; procjenu troškova pojedinih mjera/ aktivnosti iz akcionog plana treba uraditi u mjeri mogućeg.

Na osnovu prioriteta Nacionalne strategije i drugih raspoloživih podataka¹⁶, u istom procesu, treba donijeti plan upravljanja obalnim područjem Crne Gore (IUOP Plan). Plan treba da postavi ciljeve i razradi upravljačke smjernice za ekosisteme i moguće za druga područja kojima treba posebno upravljati u duhu Protokola. Takva područja bi mogla da budu određena urbana područja, stare urbane cjeline (koje sada nemaju poseban status), područja posebnih predionih, prirodnih i/ili kulturnih vrijednosti, posebno osjetljivi ekosistemi i sl. Za područja za koja se u Nacionalnoj strategiji procijeni da su od prioritetnog značaja, Plan za IUOP će, kad god to bude moguće, predložiti smjernice za kapacitete nosivosti i uslove za namjenu i korišćenje konkretnih djelova mora i obale, polazeći od potrebe očuvanja vitalnosti i otpornosti najranjivijih ekosistema. U slučajevima da su određena područja već degradirana, Plan treba da predloži mjere rehabilitacije.

Ciljeve i preporuke Plana za IUOP bi, u najboljoj varijanti i ukoliko to dozvoli dinamika dva

procesa, trebalo integrisati u Prostorni plan posebne namjene za obalno područje, a potom i u prostorne planove opština i detaljne planove.

Što se tiče odnosa sa ostalim planovima i programima koji se tiču obale, Nacionalna strategija za IUOP treba da djeluje kao okvir za koordinaciju i integraciju sektorskih ciljeva. Ovim Dokumentom se ne preporučuje (kao obaveza) dalja razrada prioriteta Nacionalne strategije za IUOP kroz posebne lokalne planove i programe, ali se snažno preporučuje i smatra neophodnom integracija ciljeva, preporuka i smjernica iz Nacionalne strategije i Plana u planove i programe (razvojne, prostorne, planove upravljanja, zaštite životne sredine i druge) na lokalnom nivou.

¹⁵ Kao ekosisteme čijoj zaštiti treba posvetiti posebnu pažnju Protokol izdvaja močvare i ušća rijeka, morska staništa, obalne šume i rastinje, i dine. Po odredbama Protokola, pored ovih ekosistema, integralno upravljanje treba još da obezbijedi i zaštitu obalnih pejzaža, ostrva i kulturnog naslijeđa.

¹⁶ Uključujući ocjene ranjivosti i druge analize urađene u okviru CAMP-a.

Prioriteti Nacionalne strategije za IUOP

6.1

Prioritetni problemi u obalnom području

Materijali dostupni iz prethodnih projekata i aktivnosti vezanih za obalno područje pokazuju da postoji značajan stepen podudarnosti kod identifikacije prioritetnih problema i izazova za koje treba definisati adekvatne upravljačke odgovore. Nacrt Strategije integralnog upravljanja iz 2008. godine, na primjer, identifikuje slijedećih deset izazova za postizanje održivog razvoja obalnog područja:

- Obezbjediavanje zakonskog, institucionalnog i kadrovskog okvira za potrebe integralnog upravljanja;
- Zaštita i održivo upravljanje prirodnim resursima;
- Postizanje racionalne organizacije i opremanja prostora;
- Održivi turizam kao pokretač ukupnog razvoja;
- Efikasan i integrisan saobraćajno-logistički sistem;
- Zaštita i valorizacija prirodnog i kulturnog nasleđa;
- Smanjenje i/ili eliminacija zagađenja;
- Zaštita ljudi i materijalnih dobara od prirodnih nepogoda;
- Upotpunjavanje znanja i svijesti o značaju i mogućnostima razvoja obalnog područja;
- Obezbjediavanje realizacije strateških, dugoročno održivih razvojnih opcija.

U pripremi CAMP-a (Programa upravljanja obalnim područjem) Crna Gora, utvrđeno je da su glavni problemi koji se manifestuju u obalnom području (u odnosu na potrebe integralnog upravljanja) slijedeći:

- Institucionalni i pravni okviri su kompleksni, nadležnosti nijesu uvijek jasno razgraničene a vertikalna i horizontalna koordinacija

između različitih djelova administracije nije dovoljna; postoji značajan prostor za poboljšanja kod učešća različitih društvenih aktera u kreiranju politika.

- Integralni i pristupi zasnovani na očuvanju integriteta ekosistemima nijesu uvijek u centru pažnje sistema planiranja (uključujući prostorno planiranje); sektorski pristupi i dalje preovlađuju, što pogoršava konflikte između životne sredine i razvoja.
- Kapaciteti za primjenu IUOP alatki i mehanizama su ograničeni; svijest i specifična znanja potrebna da osiguraju održiv razvoj su nedovoljni, a informacije o ekološkim aspektima obalnih procesa i životnoj sredini su često nepotpuni ili ih uopšte nema.
- Izraženi su snažni pritisci na životnu sredinu obalnog područja, prvenstveno od urbanizacije i razvoja turizma.
- Harmonizacija nacionalnih i lokalnih prostornih planova kao i integracija zahtjeva IUOP Protokola u prostorne planove predstavlja izazov.
- Vrijedni morski i kopneni ekosistemi i kulturno nasljeđe u obalnom području su na više načina ugroženi tekućim i planiranim razvojem.
- Zagađenje iz kopnenih izvora (uključujući zagađenje od otpada, otpadnih voda i industrije) kao i od pomorskih aktivnosti treba da bude spriječeno/kontrolisano na efikasniji način nego što je to sad slučaj.

Pored ovih ocjena o prioritetnim otvorenim pitanjima i izazovima za integralno upravljanje obalnim područjem, vrijedne informacije su dostupne i iz analize ranjivosti i analize atraktivnosti čiji su rezultati dostupni kroz CAMP. Rezultati ove analize (koji određuju najvrijednije prostorne cjeline koje treba sačuvati od buduće degradacije) biće od posebne koristi za identifikaciju područja kojima treba upravljati na

poseban način. Analiza strateškog i institucionalnog okvira i identifikacija potreba za postizanje ciljeva integralnog upravljanja koja je prezentirana u poglavljima 3 i 4 ovog Dokumenta se u značajnoj mjeri poklapa sa nalazima prethodnih analiza i potvrđuje neke od ranije utvrđenih prioriteta problema.

6.2 Prioriteti Nacionalne strategije za IUOP

Polazeći od prethodne analize, rezultata ranijih projekata i inicijativa, međunarodnih i EU trendova u politikama relevantnim za more/obalna područja i zahtjeva (ciljeva i principa) IUOP Protokola, Dokument o službenom stanovištu predlaže slijedeće prioritete za nacionalnu IUOP Strategiju:

1. **Institucionalna rješenja i mehanizmi za upravljanje obalnim područjem i koordinaciju politika:** Polazeći od postojećih predloga, kroz proces pripreme Nacionalne strategije treba dogovoriti prihvatljiva i djelotvorna rješenja za upravljanje i koordinaciju, uključiti ih u Strategiju i razraditi mjere za njihovu primjenu (dogovorena rješenja treba na odgovarajući način inkorporirati u pravni sistem i osigurati političku podršku). Paralelno sa tim, treba identifikovati i mobilisati sve relevantne aktere za upravljanje obalnim područjem, osigurati njihovo puno učešće u procesu pripreme Strategije i kasnije u fazi sprovođenja. Definisanje funkcionalnog upravljačkog i koordinacionog mehanizma i uključivanje društvenih aktera dopriniće integraciji sektorskih ciljeva i politika i implementaciji Nacionalne strategije.
2. **Jačanje kapaciteta i podizanje svijesti:** Kontinuirano jačanje kapaciteta za integralno upravljanje na svim nivoima, u javnom, poslovnom i civilnom sektoru, je veoma važno za implementaciju Nacionalne strategije. Predmet posebne pažnje od samog početka implementacije Strategije treba da budu organizaciona jedinica za more i obalno područje u MORT-u, izvršno

tijelo koje će upravljati obalnim područjem i lokalne samouprave. Pored toga, treba sistematično raditi na komunikaciji vrijednosti obalnog područja, ciljeva i aktivnosti Nacionalne strategije prema svim zainteresovanim stranama, što će doprinijeti podizanju svijesti o zahtjevima integralnog upravljanja obalnim područjem i koristima od takvog pristupa.

3. **Korištenje i razvijanje mehanizama za praćenje i opservaciju obalnog područja:** Potrebno je raditi na razvijanju i korištenju mehanizama za praćenje i opservaciju koji bi obezbijedili valjane podatke o resursima i djelatnostima, kao i o institucijama, propisima i planiranju sa ciljem da se ojača informaciona osnova za upravljanje i unaprijede znanja o obalnom području. Konkretno, potrebno je sistematizovati postojeće podatke, prikupljati nove, definisati indikatore potrebne za praćenje stanja obalnog područja i praćenje sprovođenja Nacionalne strategije, definisati i sprovesti prioriteta istraživanja, unaprijediti sistematsko praćenje obalnih procesa, uspostaviti odgovarajući informacioni sistem i osigurati dostupnost podataka stručnoj i laičkoj javnosti.
4. **Zaštita vrijednih i ugroženih ekosistema:** Identifikacija specifičnih obalnih ekosistema kojima treba upravljati je jedan od eksplicitnih zahtjeva IUOP Protokola. Na osnovu dostupnih podataka i analiza, Nacionalna strategija treba da izdvoji one ekosisteme koji zbog svoje vrijednosti ili stepena ugroženosti iziskuju posebnu pažnju. Strategija takođe treba da da doprinos promovisanju usluga koje pružaju ekosistemi, podršku proglašavanju novih zaštićenih područja prirode, prvenstveno u moru ali i na kopnu, kao i razvoju sistema za adekvatno upravljanje zaštićenim područjima. Planom za IUOP dalje bi se razradile mjere zaštite ovih lokacija i utvrdili objektivni mehanizmi (analiza ranjivosti prostora, na primjer) i kriteriji za njihovu valorizaciju te obezbijedile jasne smjernice za druge sektorske politike. Važno je napomenuti kako preporuke očuvanja obalnih ekosistema trebaju biti utemeljene,

između ostalog, i na razumijevanju uticaja klimatskih promjena.

5. **Prirodni hazardi:** Jedan od osnovnih ciljeva IUOP Protokola je smanjenje efekata prirodnih hazarda, posebno klimatskih promjena, na zajednice i aktivnosti u obalnom području. Nacionalna strategija i Plan za IUOP treba da posvete pažnju problematici prirodnih hazarda i definišu ciljeve, mjere i konkretne upravljačke smjernice za druge planove i programe kako bi se rizicima od erozije, klizišta, i seizmičkim rizicima upravljalo na integralan način a njihovi potencijalni uticaji minimizirali. Posebnu pažnju treba posvetiti klimatskim promjenama: polazeći od raspoloživih projekcija i očekivanih uticaja na prirodne i socio-ekonomske sisteme u obalnom području IUOP Strategija treba da razradi mjere i aktivnosti koje su potrebne za detaljniju ocjenu ranjivosti i definisanje mjera prilagođavanja, odnosno za integraciju klimatskih promjena u sektorske politike i planove koji se odnose na obalno područje.
6. **Planiranje i racionalno korištenje prostora:** Jačanjem sistema prostornog planiranja, prije svega uvođenjem mehanizama za objektivizaciju planiranja namjene površina (između ostalog, daljom primjenom kriterija i alatki kao što su kapacitet nosivosti, ocjena ranjivosti i pogodnosti i druge) te unapređenjem primjene instrumenta strateške procjene uticaja na životnu sredinu (kojim se istovremeno sa razradom prostornog plana i varijantnih rješenja analiziraju i uticaji na životnu sredinu te shodno tome koriguju planska rješenja), Nacionalna strategija će doprinijeti zaštiti obalnog prostora i integraciji sektorskih politika. Posebno je važno ojačati primjenu planova i propisa, osigurati efikasnu

primjenu zahtjeva IUOP Protokola o zoni u kojoj gradnja nije dozvoljena i pospješiti primjenu novih alatki kakva je na primjer prostorno planiranje namjene mora.

7. **Podsticanje razvoja zelenih/ plavih ekonomskih aktivnosti:** Strategija za IUOP treba da ispita mogućnosti i predloži ciljeve i mjere za razvoj zelene/ plave ekonomije (uz otvaranje novih radnih mjesta), uključujući aktivnosti u oblastima energetske efikasnosti, obnovljivih izvora energije, istraživanja i inovacija, diversifikovane i održive turističke ponude na kopnu i moru, održive poljoprivrede, ribarstva i marikulture, i pomorstva. Na taj način Strategija će, pored generisanja ekonomskih i koristi za životnu sredinu, doprinijeti zaposlenosti i socijalnoj sigurnosti, kao i očuvanju identiteta lokalnih zajednica. U definisanju mjera za razvoj zelenih/ plavih ekonomskih aktivnosti Strategija za IUOP neće težiti da preuzme ulogu sektorskih planova i programa već će se prevashodno baviti, slično *Integralnoj pomorskoj politici* EU, pitanjima koja ne potpadaju pod pojedine politike i onima koja zahtijevaju koordinaciju među različitim sektorima i akterima.

Kao što je već napomenuto, ovdje je prezentiran početni predlog prioriteta koji može biti modifikovan i razrađen kroz integraciju rezultata drugih pripremnih aktivnosti i ocjene ranjivosti, kao i kroz sam proces pripreme Strategije.

Paralelno sa izradom Nacionalne strategije biće pripremljen i Plan za IUOP, čime će (u okviru jedinstvenog dokumenta) ciljevi i mjere Strategije za područja od posebnog interesa biti konkretizovane i pretočene u specifične upravljačke preporuke.

Analiza urađena za potrebe ovog Dokumenta pokazala je da postojeće politike i mehanizmi koordinacije i upravljanja u obalnom području ne mogu odgovoriti zahtjevu postizanja dugoročno održivog razvoja. Glavni nedostaci postojećeg sistema uključuju nedostatak političke posvećenosti, nedovoljnu integraciju politika i među-institucionalnu saradnju i koordinaciju, nedovoljno uključivanje društvenih aktera, nedostatak kapaciteta, znanja i podataka o obalnom području, slabu implementaciju propisa i politika, neadekvatnu integraciju prirodnih hazarda, nedovoljnu podršku razvoju zelene/plave ekonomije, činjenicu da postojeći sistem planiranja nije zasnovan na ekosistemskom pristupu i druge slabosti.

Donošenje i implementacija Nacionalne strategije i Plana za IUOP će značajno doprinijeti stvaranju potrebnog okvira i omogućavanju održivog razvoja obalnog područja kao oblasti koja je od ključnog značaja za razvoj Crne Gore. Budući da će doprinijeti razvoju mehanizama i jačanju kapaciteta za integralno i na ekosistemu bazirano planiranje i upravljanje, Strategija i Plan će takođe pomoći sa ostvarivanjem ciljeva iz procesu EU integracija. Proces izrade i kasnije sprovođenja ovih dokumenata predstavlja priliku da se osigura efikasno korišćenje resursa i razriješe konflikti zahtjevi u prostoru kao i da se sistem prostornog planiranja učini djelotvornijim i više u funkciji balansirano razvoja.

Nacionalna strategija može da odigra ključnu ulogu u integraciji politika pažljivom analizom postojećih politika i identifikacijom sektorskih

ciljeva koji nijesu kompatibilni sa ekosistemskim i integralnim pristupom planiranju i upravljanju obalnim područjem, te predlaganjem alternativa odnosno popunjavanjem praznina koje trenutno postoje u strateškom i planskom okviru. Da bi ispunila ulogu, Nacionalna strategija mora imati snažnu političku podršku, mora osigurati učešće svih relevantnih aktera i osigurati zastupljenost njihovih interesa, i postaviti temelje za uspostavljanje adekvatnog institucionalnog okvira (koji će osigurati koordinaciju, integraciju politika i dovoljno znanja i informacija za upravljanje izuzetno složenim obalnim procesima).

Nacionalnu strategiju treba da usvoji Vlada, ali više od formalnog statusa njenoj implementaciji može doprinijeti podrška i prihvatanje svih aktera, posebno aktera sa lokalnog nivoa, dobar izbor prioriteta i potrebnih i realnih mjera koje treba sprovesti, te zakonsko normiranje aspekata od ključnog značaja za efikasnu implementaciju Strategije. Demonstracija koristi od integralnog planiranja i upravljanja (kroz konkretne projekte i aktivnosti) može značajno pospješiti implementaciju i doprinijeti dobijanju političke podrške. Ključnu ulogu za implementaciju Nacionalne strategije imaće upravljačko tijelo i Obalni savjet (političko i koordinaciono tijelo za donošenje odluka od važnosti za obalno područje, sa razrađenim mehanizmom za konsultacije stručnih i zainteresovanih strana). Uspjeh Nacionalne strategije će u značajnoj mjeri zavisiti od stepena efikasnosti i prihvaćenosti ovih rješenja i od institucionalnih kapaciteta u ovim strukturama.

Dodatak 1: Bibliografija

Baza podataka Ministarstva održivog razvoja i turizma o broju posjeta i noćenja u periodu 2000 – 2012

Centralna banka Crne Gore, statistički podaci

dostupni sa <http://www.cb-mn.org/index.php?mn1=statistika>

Informacije o Integralnoj pomorskoj politici raspoložive sa

<http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/>

Informacije o Okvirnoj Direktivi o morskoj strategiji raspoložive sa

http://ec.europa.eu/environment/water/marine/directive_en.htm

Komunikacija Evropske komisije Evropskom Parlamentu i Savjetu, COM(2012) 600, Izvještaj o napretku Crne Gore za 2012. godinu

Komunikacija Evropske komisije Evropskom Parlamentu i Savjetu, COM(2008) 674, Izvještaj o napretku Crne Gore za 2008. godinu

Ministarstvo ekonomije, 2010, Strategija regionalnog razvoja 2010 - 2014

Ministarstvo ekonomije, 2011, Energetska politika Crne Gore do 2030. godine

Ministarstvo ekonomije, 2012, (nacrt) Strategija razvoja energetike do 2030. godine (Zelena knjiga i nacrt Bijele knjige)

Ministarstvo ekonomskog razvoja i Javno preduzeće Morsko dobro, 2007, Prostorni plan područja posebne namjene morsko dobro

Ministarstvo ekonomskog razvoja i Ministarstvo turizma i zaštite životne sredine, 2008, (nacrt) Nacionalna strategija integralnog upravljanja obalnim područjem

Ministarstvo ekonomskog razvoja, 2008, Prostorni plan Crne Gore do 2020. godine

Ministarstvo održivog razvoja i turizma, 2011, Nacionalna stambena strategija Crne Gore 2011 – 2020

Ministarstvo održivog razvoja i turizma, 2012, (nacrt) Nacionalna strategija za upravljanje kvalitetom vazduha

Ministarstvo održivog razvoja i turizma, 2012, Procjena tehnoloških potreba za ublažavanje klimatskih promjena i prilagođavanje za Crnu Goru: nacionalna strategija i akcioni plan

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, 2006, Crnogorska poljoprivreda i Evropska unija – Strategija proizvodnje hrane i ruralnog razvoja

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, 2008, Nacionalni program razvoja ribarstva 2009 – 2013

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, 2008, Nacionalni program proizvodnje hrane i razvoja ruralnih područja

Ministarstvo prosvjete i nauke, 2008, Strategija naučno istraživačke djelatnosti 2008 – 2016

Ministarstvo saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija, 2009, Strategija razvoja saobraćaja

Ministarstvo turizma i životne sredine i UNEP MAP PAP/RAC, 2008, Studija izvodljivosti za Program upravljanja obalnim područjem (CAMP) i Početni CAMP izvještaj iz 2012. godine

Ministarstvo turizma i životne sredine, 2008, Nacionalna politika životne sredine

Ministarstvo turizma i životne sredine, 2008, Strategija razvoja turizma do 2020. godine

Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, 2006, Nacionalna strategija za vanredne situacije

Ministarstvo zaštite životne sredine i uređenja prostora i UNEP/MAP, 2005, Nacionalni akcioni plan za smanjenje zagađenja sa kopna (NAP)

Ministarstvo zaštite životne sredine i uređenja prostora, 2003, Master plan za odvođenje i tretman otpadnih voda za primorski region i Cetinje

Ministarstvo zaštite životne sredine i uređenja prostora, 2003, Nacionalni akcioni plan urađen u okviru Strateškog akcionog programa za očuvanje biološke raznovrsnosti u regionu Mediterana (SAP BIO)

Ministarstvo zaštite životne sredine i uređenja prostora, 2003, Strateški master plan za upravljanje otpadom na nivou Republike

Ministarstvo zaštite životne sredine i uređenja prostora, 2006, Master plan za vodosnabdijevanje primorskog regiona i Cetinja

Ministarstvo zaštite životne sredine i uređenja prostora, 2010, Prva nacionalna komunikacija Crne Gore prema UNFCCC

Ministarstvo zaštite životne sredine i uređenja prostora, 2010, Strategija zaštite biodiverziteta i akcioni plan

Monstat, 2011, Prvi rezultati: popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori

Olsen, Stephen Bloye (2009), Uprava kao horizontalna tema u nauci po ljudskim dimenzijama: metode za analizu upravljačkih odgovora na promjene obalnih ekosistema

Preporuka Evropskog Parlamenta i Savjeta vezano za implementaciju Integralnog upravljanja obalnim područjem u Evropi (2002/413/EC) i informacije raspoložive sa

http://ec.europa.eu/environment/iczm/rec_imp.htm

UNEP/MAP/PAP, 2008, Protokol o Intergalnom upravljanju obalnim područjem na Mediteranu

UNEP/MAP/PAP, 2011, (nacrt) Smjernice za pripremu Nacionalnih IUOP strategija za Mediteran

Web sajt JP Morsko dobro

<http://www.morskodobro.com/>

Web sajt Seizmološkog zavoda

<http://www.seismo.co.me/>

Vlada Crne Gore, 2010, Opšti plan zaštite od štetnog dejstva voda, za vode od značaja za Crnu Goru, za period 2010 – 2016

Vlada Crne Gore, 2013, Pravci razvoja Crne Gore 2013 – 2016. godine

Vlada Republike Crne Gore, 2007, Nacionalna strategija održivog razvoja

Dodatak 2: Predlog sadržaja Strategije za IUOP

1. Izjava o podršci
2. Uvod
 - 2.1. Obrazloženje i kontekst (nacionalni i međunarodni)
 - 2.2. Teritorijalni obuhvat (na kopnu i moru)
 - 2.3. Vremenski okvir strategije i mehanizmi njenog ažuriranja
3. Upravljanje obalnim područjem
 - 3.1. Upravljačka struktura za obalno područje
 - 3.2. Mehanizmi koordinacije
 - 3.3. Mehanizmi za učešće javnosti
4. Vizija održivog razvoja obalnog područja
5. Analiza postojeće situacije
 - 5.1. Postojeći okvir za upravljanje obalnim područjem, relevantni planovi i projekti
 - 5.2. Stanje u obalnom području (kvalitet životne sredine, posebne prirodne i predione vrijednosti, ekonomske aktivnosti, stanovništvo, izgrađeno okruženje i kulturne vrijednosti)
 - 5.3. Identifikacija glavnih problema i uzroka neodrživih trendova
6. Prioriteti
 - 6.1. Utvrditi (i obrazložiti) prioritetne teme/pitanja
 - 6.2. Razraditi prioritetna pitanja
7. Ciljevi i indikatori
 - 7.1. Opšti cilj integralnog upravljanja obalnim područjem (izveden iz vizije)
 - 7.2. Ciljevi vezani za prioritete (sa indikatorima za praćenje njihovog ostvarivanja)
8. Način implementacije/mjere
 - 8.1. Preporuke za donošenje novih i dopunu/ reviziju postojećih politika
 - 8.2. Preporuke za izmjene i dopune pravnog okvira
 - 8.3. Preporuke za politiku prostornog planiranja
 - 8.4. Partnerstva
 - 8.5. Komunikacija i podizanje svijesti
9. Praćenje i ocjena implementacije
10. Plan IUOP (zoniranje?)
11. Akcioni plan Strategije (mjere i aktivnosti koje treba sprovesti tokom prvih 3-6 godina implementacije, sa planom finansiranja, rokovima i odgovornostima)
12. Dodaci (mape, podaci, informacije o procesu izrade strateške procjene uticaja).