

RUDARSTVO I GEOLOŠKA ISTRAŽIVANJA

1,00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Harmonizacija Zakona i propisa iz drugih povezanih oblasti poput planiranja i izgradnje, upravljanja otpadom, zaštitom životne sredine i zaštitom i bezbednosti zdravlja na radu				
Geološka istraživanja				
Zakonom treba definisati rokove za izdavanje odobrenja za primenjena geološka istraživanja kojih će se nadležni organi pridržavati.	2023			√
Treba izmeniti odredbe Zakona u pogledu dozvoljenih količina mineralnih sirovina koje se mogu uzeti za tehnološka ispitivanja u toku izvođenja odobrenih geoloških istraživanja radi utvrđivanja tehnoloških svojstava i dokazivanja rezervi, naročito mineralnih sirovina od strateškog značaja za Republiku Srbiju.	2023			√
Neophodna je usaglašena primena propisa iz oblasti geoloških istraživanja i propisa iz drugih oblasti saglasno nadležnostima. Primera radi, neusaglašenost predstavlja postupanje poljoprivrednih inspekcija u skladu sa Zakonom o poljoprivrednom zemljištu, koji tokom inspekcijskog nadzora na poljoprivrednom zemljištu na kome se izvode geološka istraživanja ne prave razliku između geoloških istraživanja i eksploatacije. U tom smislu, nalažu pribavljanje saglasnosti za promenu namene zemljišta (iz poljoprivrednog u nepoljoprivredno) i druge mere u skladu sa resornim zakonom, odnosno kada nije u pitanju eksploatacija ili izgradnja infrastrukturnih objekata u režimu opšteg ishodovanja dozvola za građenje.	2023			√
Treba doneti Pravilnik kojim se propisuju uslovi, kriterijumi, sadržaj i način razvrstavanja resursa i rezervi mineralnih sirovina i drugih geoloških resursa i način prikazivanja istih u elaboratu (saglasno Zakonu).	2023			√
Treba ažurirati podzakonska akta koja regulišu način, obim i izradu godišnjeg i završnog izveštaja o rezultatima geoloških istraživanja čvrstih mineralnih sirovina, kao i način izrade određenih projekata za istraživanje geotermalnih resursa, za koje nije potrebno odobrenje za izvođenje geoloških istraživanja već samo prijava radova na lokalnom nivou.	2023			√
Rudarstvo				
Zakonom jasno predvideti da će se zahtev za odobrenje za istraživanje odbiti ukoliko je za isti prostor drugo lice nosilac potvrde o resursima i rezervama a rok od šest godina za pribavljanje eksploatacionih prava nije istekao.	2023			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Zakon izmeniti tako da se preciznije uredi odnos i redosled izrade studija i projekata prema Zakonu i pribavljanja akata i izrade studija iz oblasti procene uticaja na životnu sredinu. Zakonom predvideti mogućnost sprovođenja uprošćene procedure za naknadne izmene studije izvodljivosti eksploatacije ležišta mineralnih sirovina u određenim slučajevima bez potrebe sprovođenja ponovne procedure pribavljanja eksploatacionih prava i određivanja obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu. Neophodno je Zakonom prepoznati institut više sile (pogotovo građanske proteste, štrajkove, kašnjenja ili nepostupanja organa i imaoća javnih ovlašćenja u skladu sa zakonskim rokovima) kod odredbi o rokovima za važenje ili pribavljanje odobrenja. Zakonom preciznije urediti uslove pod kojima se može vršiti naplata po osnovu sredstva obezbeđenja za izvršenje poslova sanacije i rekultivacije degradiranog zemljišta usled eksploatacije.	2023			√
Uskladiti nadležnosti MRE i Ministarstva za zaštitu životne sredine u poslovima akreditacije laboratorija i sprovođenju karakterizacije i klasifikacije rudarskog otpada. Uskladiti propise u oblasti rudarskog otpada i preciznije i opširnije regulisati oblast rudarskog otpada u podzakonskim aktima Zakona.	2023			√
Izmeniti postojeći Pravilnik o tehničkim normativima za podzemnu eksploataciju metalnih i nemetalnih mineralnih sirovina, tako da se omogući: (i) transport ljudi i materijala u istom oknu kada su skipovi odvojeni čeličnom pregradom od ostalih posuda za prevoz ljudstva, u skladu sa ISO Standardima (ISO 19426 – Infrastruktura Okna i ISO 22111 – Osnove za dizajn čeličnih pregrada); (ii) upotreba čeličnih struktura kao što je Tehnograd, koji ima dokazanu primenu u rudnicima sa podzemnom eksploatacijom umesto zadebljanih drvenih vođica; (iii) da se povezivanje spojnog pribora i užadi, umesto tečnog metala, vrši pomoću epoksi smole u skladu sa ISO 3108 i ISO 2408 Standardima i uskladi sa ISO 17893 Standardom koji definiše više potencijalnih metoda povezivanja; (iv) primena SANS 10208 Standarda koji se koristi na globalnom nivou i predstavlja najmoderniji bezbednosni sistem za vođice i nosače vođica; i (v) detaljnije preciziranje automatskog upravljanja izvoznim postrojenjem i zamena signalnog sistema modernijim alternativama.	2023			√
Predlaže se predviđanje novih rešenja kroz dopunu postojećih ili donošenje novih podzakonskih akta kojima bi se: (i) predvidela upotreba Standarda ISO 7243 za definisanje efektivne temperature u rudniku; (ii) uvođenje u regulativu svih vrsta zasipa otkopanih prostorija (npr. suvi zasip, pasta zasip i sl.); (iii) bliže uredila upotreba emulzionih smesa za miniranje u podzemnim rudnicima (skladištenje komponenti emulzionih eksploziva pre njihovog mešanja u podzemnom magacinu kao hemijske komponente, kao i njihovo mešanje i punjenje minskih bušotina u pripremljene minske bušotine) i sredstava za iniciranje (nove metode koje se koriste za iniciranje eksploziva uključujući i EDK (Elektronska detonatorska kapisla), Bustere i elektronsko iniciranje); i (iv) omogućilo i uredilo korišćenje jamskih mašina sa pogonom na baterije i korišćenje hibridnih vozila.	2023			√

STANJE

Pravni okvir za geološka istraživanja i rudarstvo u Republici Srbiji dat je u Zakonu o rudarstvu i geološkim istraživanjima („Zakon“) sa poslednjim izmenama i dopunama koje su usvojene 2021. godine, u okviru reformi zakonodavstva u oblasti energetike i rudarstva.

Poslednjim izmenama i dopunama je značajno unapređena postojeća zakonska regulativa i uvedene su brojne novine u cilju dalje modernizacije i bližeg usaglašavanja sa međunarodnom praksom u ovoj oblasti. U pripremi je nacrt izmena i dopuna Zakona čija se finalizacija i donošenje očekuje u narednom periodu.

Ministarstvo rudarstva i energetike ("MRE") nadležno je za sprovođenje Zakona i nadzor nad primenama njegovih odredbi.

Na snazi je više od 40 podzakonskih akata u oblasti geoloških istraživanja i rudarstva. Pojedini podzakonski akti na snazi doneti su na osnovu ranije važećih zakona iz ove oblasti, a nisu vremenom bili usklađivani sa kasnijim izmenama Zakona, što dodatno ograničava njihovu primenu i stvara poteškoće u praksi.

Oblast geoloških istraživanja i rudarstva je kompleksna i multi-disciplinarna oblast, pa je za ovu industriju ključna i harmonizacija Zakona i propisa iz drugih povezanih oblasti poput planiranja i izgradnje, upravljanja otpadom, zaštitom životne sredine i zaštitom i bezbednosti zdravlja na radu. I pored očiglednog napretka u zakonodavnom okviru i angažovanosti resornog Ministarstva, geološke i rudarske kompanije u Srbiji i dalje se susreću sa brojnim problemima u praksi prilikom primene Zakona, usled nedovoljno precizne razrade pojedinih odredaba zakona, nedostatka i zastarelosti određene podzakonske regulative i sukoba sa propisima iz drugih povezanih oblasti.

Imajući to u vidu, ovde su iznete preporuke u cilju poboljšanja zakonodavnog okvira primenjivog na sektor geoloških istraživanja i rudarstva.

POBOLJŠANJA

U prethodnoj godini nije bilo poboljšanja imajući u vidu da se Zakon nije menjao, pa su problemi u vezi sa primenom Zakona ostali isti. Poboljšanja u oblasti geoloških istraživanja i rudarstva zahtevaju izmene Zakona i odgovara-

rajućih podzakonskih akata, ali i širi društveni konsenzus i tesnu saradnju svih zainteresovanih strana u oblasti geoloških istraživanja i rudarstva.

PREOSTALI PROBLEMI

Geološka istraživanja

S obzirom da Zakonom nisu određeni rokovi za izdavanje odobrenja za primenjena geološka istraživanja, MRE kao nadležni organ dužan je da postupa u opštem roku predviđenim Zakonom o opštem upravnom postupku. S obzirom na vrstu upravnog postupka koji podrazumeva izdavanje pomenutog odobrenja, opšti rokovi (30 dana) čine se kratkim da bi MRE efikasno o roku odlučivao, a imajući u vidu veliki obim poslova u nadležnosti MRE. MRE u praksi najčešće odlučuje u rokovima dužim od opšteg roka. Stoga bi bilo svrsishodno da Zakonom bude opredeljen rok za izdavanje odobrenja za primenjena geološka istraživanja u skladu sa realnim mogućnostima za postupanje MRE, i da taj rok bude i duži od 30 dana, ali da se MRE istog pridržava radi pravne sigurnosti, a u najboljem interesu daljeg razvoja geoloških istraživanja u Republici Srbiji.

Takođe, u praksi se dešava da su dalja geološka istraživanja otežana ili onemogućena zbog spoljašnjih događaja ili okolnosti koji se nisu mogli predvideti, izbeći ili otkloniti to mogu biti prirodne nepogode, i sl. To za posledicu ima nemogućnost nosioca istraživanja da izvede neophodan obim odobrenih radova i da se time kvalifikuje za produženje istražnog roka u skladu sa Zakonom. Zato bi bilo dobro da Zakon predvidi mehanizam „više sile“ i u regulisanju geoloških istraživanja, ali i u delu Zakona koji se bavi eksploatacijom rezervi mineralnih sirovina i izvođenjem rudarskih radova.

Pored toga, uočeno je su dozvoljene količine mineralne sirovine koje se mogu uzeti radi tehnoloških ispitivanja u toku izvođenja odobrenih geoloških istraživanja za pojedine mineralne sirovine neadekvatne, na primer za rude litijuma je predviđeno 2000t, isto kao i za polimetalne rude, a litijum je zastupljen u rudi u daleko manjem sadržaju, nego metali u polimetalnim rudama, pa samim tim zahteva i veći obim tehnoloških ispitivanja.

Kada je u pitanju usaglašena primena propisa iz oblasti geoloških istraživanja i propisa iz drugih oblasti saglasno nadležnostima, praksa je pokazala da je striktno pridržava-

vanje nadležnosti državnih organa (npr. MRE i Ministarstva poljoprivrede), kao i dosledna primena propisa od vitalnog značaja za efikasno i pravovremeno izvođenje geoloških istraživanja i otklanjanje mogućnosti ugrožavanja investiciona prava nosioca istraživanja kao i drugih posrednih učesnika u postupku geoloških istraživanja.

Konačno, Pravilnik kojim se propisuju uslovi, kriterijumi, sadržaj i način razvrstavanja resursa i rezervi mineralnih sirovina i drugih geoloških resursa i način prikazivanja istih u elaboratu koji je još uvek u upotrebi, a donet je 1979. godine, ne sadrži kriterijume za utvrđivanje rezervi čvrstih mineralnih sirovina i uslove za razvrstavanje u kategorije i klase za litijum i bor. To u praksi dovodi do poteškoća u radu kada su predmet geoloških istraživanja litijum i bor, što je posebno značajno u svetlu činjenice da je reč o mineralnim sirovinama od strateškog značaja za Republiku Srbiju.

Rudarstvo

U dosadašnjoj praksi razvoja projekata geoloških istraživanja i rudarstva su uočeni određeni izazovi koji su uprkos prošlogodišnjim preporukama ostali na razmatranje. Uz to, trenutna regulativa u formi Zakona i pratećih podzakonskih akata oslikava moguće pravne rizike u daljim fazama rada i upravljanja rudarskim projektima. Sa tim u vezi, neophodno je otklanjanje pravne nesigurnosti po pitanju kontinuiteta i prava na odobrenjima izdatim za projekat (npr. ekskluzivnost prava na istražnom prostoru, uvođenje više sile kao osnova za odlaganje zakonskih rokova koji obavezuju nosioce odobrenja) i poboljšanje efikasnosti postupaka neophodnih za razvoj projekata geoloških istraživanja i rudarstva, u smislu jasne podele nadležnosti institucija, uprošćavanja pojedinih upravnih postupaka za naknadne izmene usvojenih studija, i preciziranje uslova i procedura u oblasti rudarskog otpad. Konačno, neophodno je usklađivanje tehničkih uslova i propisa sa najbolje dostupnim praksama i novim dostupnim rešenjima u geološko-rudarskoj industriji.

S obzirom da su rešenja iz stava 15. i 16. člana 69. Zakona

o planiranju i izgradnji olakšala određene korake koji prate izgradnju objekta u opštem režimu građenja (posebno energetske objekata), investitori u rudarskom sektoru su stali da bi ova rešenja trebala preneti i u Zakon u meri u kojoj su primenjiva na izgradnju rudarskih objekata. Naime, na zemljištu iznad podzemnih delova objekta kao što su linijski infrastrukturni objekti (npr. naftovod, produktovod, gasovod) i na zemljištu ispod nadzemnih elektroenergetskih vodova i elisa vetroturbina, investitor ima pravo prolaza ispod ili preleta iznad zemljišta, uz obavezu sopstvenika, odnosno držaoca tog zemljišta da ne ometa izgradnju, održavanje i upotrebu tog objekta. U navedenim slučajevima se ne dostavlja se dokaz o rešenim imovinsko-pravnim odnosima, niti se formira građevinska parcela za predmetno zemljište, bez obzira na namenu zemljišta, što se izmenom Zakona očekuje i u slučaju izgradnje rudarskih objekata.

Takođe, ukoliko dođe do situacije da se zahteva izdavanje odobrenja za eksploataciono polje na prostoru ranije odobrenog istražnog, ili eksploatacionog polja, ili prostora, kao i odobrenog zadržavanja prava na istražni prostor, Ministarstvo će, u skladu sa članom 70. Zakona odbiti da izda rešenje za eksploataciono polje. Međutim, u praksi se često dešava da podnosilac zahteva na istom prostoru već ima odobrenje za eksploataciju, odnosno eksploataciono polje, ili prostor za drugu mineralnu sirovinu, u kom bi slučaju trebalo dozvoliti preklapanje eksploatacionih polja. Ovo se posebno odnosi na situaciju kada se ispod površine zemljine kore preklapaju rezerve nafte i prirodnog gasa, (što je čest slučaj na teritoriji Republike Srbije), pa bi bilo korisno Zakonom predvideti ovaj izuzetak da bi se nesmetano mogla vršiti eksploatacija navedenih mineralnih sirovina.

U vezi za eksploatacijom podzemnih voda i geotermalnih resursa, u praksi ostaje nerešeno i Zakonom neregulisano pitanje prenosa odobrenja za eksploataciono prostor resursa podzemnih voda sa jednog na drugo pravno lice. Zakonom je potrebno na nedvosmislen način predvideti mogućnost prenosa navedenog odobrenja, (uključujući i prenos odobrenja izdatih po ranijim propisima).

PREPORUKE SAVETA

- Harmonizacija Zakona i propisa iz drugih povezanih oblasti poput planiranja i izgradnje, upravljanja otpadom, zaštitom životne sredine i zaštitom i bezbednosti zdravlja na radu

Geološka istraživanja

- Zakonom treba definisati rokove za izdavanje odobrenja za primenjena geološka istraživanja kojih će se nadležni organi pridržavati.
- U delu Zakona koji se tiče geoloških istraživanja treba definisati pojam „više sile“, na isti način kao i u preporuka za Rudarstvo ovog teksta.
- Treba izmeniti odredbe Zakona u pogledu dozvoljenih količina mineralnih sirovina koje se mogu uzeti za tehnološka ispitivanja (čl. 45), naročito mineralnih sirovina od strateškog značaja za Republiku Srbiju.
- Neophodna je usaglašena primena propisa iz oblasti geoloških istraživanja i propisa iz drugih oblasti saglasno nadležnostima. Primera radi, neusaglašenost predstavlja postupanje poljoprivredne inspekcije u skladu sa Zakonom o poljoprivrednom zemljištu, koja tokom inspekcijskog nadzora na poljoprivrednom zemljištu na kome se izvode geološka istraživanja ne pravi razliku između geoloških istraživanja i eksploatacije. U tom smislu, nalaže pribavljanje saglasnosti za promenu namene zemljišta (iz poljoprivrednog u nepoljoprivredno) i druge mere u skladu sa resornim zakonom, odnosno kada nije u pitanju eksploatacija ili izgradnja infrastrukturnih objekata u režimu opšteg ishodovanja dozvola za građenje.
- Treba doneti Pravilnik kojim se propisuju uslovi, kriterijumi, sadržaj i način razvrstavanja resursa i rezervi mineralnih sirovina i drugih geoloških resursa i način prikazivanja istih u elaboratu (saglasno Zakonu).

Rudarstvo

- Zakonom jasno predvideti da će se zahtev za odobrenje za istraživanje odbiti ukoliko je za isti prostor drugo lice nosilac potvrde o resursima i rezervama a rok od šest godina za pribavljanje eksploatacionih prava nije istekao.
- Zakon izmeniti tako da se preciznije uredi odnos i redosled izrade studija i projekata prema Zakonu i pribavljanja akata i izrade studija iz oblasti procene uticaja na životnu sredinu. Zakonom predvideti mogućnost sprovođenja uprošćene procedure za naknadne izmene studije izvodljivosti eksploatacije ležišta mineralnih sirovina u određenim slučajevima bez potrebe sprovođenja ponovne procedure pribavljanja eksploatacionih prava i određivanja obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu. Neophodno je Zakonom prepoznati institut više sile (pogotovo građanske proteste, štrajkove, kašnjenja ili nepostupanja organa i imaoća javnih ovlašćenja u skladu sa zakonskim rokovima) kod odredbi o rokovima za važenje ili pribavljanje odobrenja. Zakonom preciznije urediti uslove pod kojima se može vršiti naplata po osnovu sredstva obezbeđenja za izvršenje poslova sanacije i rekultivacije degradiranog zemljišta usled eksploatacije.
- Radi ujednačavanja zakonskih rešenja predviđenih Zakonom o planiranju i izgradnji i ovim Zakonom, Zakon izmeniti na način da investitori koji su dužni odobrenja pribavljati u skladu sa ovim Zakonom, a u vezi sa izgradnjom rudarskih objekata posebno objekata, postrojenja i uređaja na naftnim i gasnim poljima koji su neposredno vezani za transport nafte i gasa kao i linijskih infastrukturnih objekata u meri u kojoj se njihova izgradnja odobrava po ovom Zakonu uključujući i već postojeće rudarske objekte izgrađene u skladu sa ranije važećim propisima na kojima postoje upisana prava investitora, ne budu u obavezi da dostave dokaz o rešenim imovinsko-pravnim

odnosima na zemljištu (uključujući i poljoprivredno i šumsko zemljište) uz obavezu investitora da nadoknadi štetu učinjenu izvođenjem radova, prolazom i prevozom, odnosno da vrati zemljište u prvobitno stanje.

- U slučaju eksploatacije nafte i gasa, Zakon izmeniti na način da se odobri zahtev za izdavanje odobrenja za eksploataciono polje na prostoru ranije odobrenog istražnog ili eksploatacionog polja, ili prostora, kao i odobrenog zadržavanja prava na istražni prostor podnosiocu zahteva koji već ima odobrenje za eksploataciju, odnosno eksploataciono polje ili prostor za drugu mineralnu sirovinu na istom prostoru.
- Zakonom predvideti mogućnost prenosa prava na eksploataciju podzemnih voda i geotermalnih resursa proisteklih iz odobrenja za eksploataciono prostor i količinu rezerva i/ili resursa podzemnih voda i geotermalnih resursa (uključujući i odobrenja izdata po ranije važećim propisima).
- Uskladiti nadležnosti MRE i Ministarstva za zaštitu životne sredine u poslovima akreditacije laboratorija i sprovođenju karakterizacije i klasifikacije rudarskog otpada. Uskladiti propise u oblasti rudarskog otpada i preciznije i opširnije regulisati oblast rudarskog otpada u podzakonskim aktima Zakona.
- Izmeniti postojeći Pravilnik o tehničkim normativima za podzemnu eksploataciju metalnih i nemetalnih mineralnih sirovina, tako da se omogući: (i) transport ljudi i materijala u istom oknu kada su skipovi odvojeni čeličnom pregradom od ostalih posuda za prevoz ljudstva, u skladu sa ISO Standardima (ISO 19426 – Infrastruktura Okna i ISO 22111 – Osnove za dizajn čeličnih pregrada); (ii) upotreba čeličnih struktura kao što je Tehnograd, koji ima dokazanu primenu u rudnicima sa podzemnom eksploatacijom umesto zadebljanih drvenih vođica; (iii) da se povezivanje spojnog pribora i užadi, umesto tečnog metala, vrši pomoću epoksi smole u skladu sa ISO 3108 i ISO 2408 Standardima i uskladi sa ISO 17893 Standardom koji definiše više potencijalnih metoda povezivanja; (iv) primena SANS 10208 Standarda koji se koristi na globalnom nivou i predstavlja najmoderniji bezbednosni sistem za vođice i nosače vođica; i (v) detaljnije preciziranje automatskog upravljanja izvoznim postrojenjem i zamena signalnog sistema modernijim alternativama.
- Doneti novi Pravilnik o klasifikaciji i kategorizaciji resursa i rezervi nafte, kondenzata i prirodnih gasova.
- Predlaže se predviđanje novih rešenja kroz dopunu postojećih ili donošenje novih podzakonskih akta kojima bi se: (i) predvidela upotreba Standarda ISO 7243 za definisanje efektivne temperature u rudniku; (ii) uvođenje u regulativu svih vrsta zasipa otkopanih prostorija (npr. suvi zasip, pasta zasip i sl.); (iii) bliže uredila upotreba emulzionih smesa za miniranje u podzemnim rudnicima (skladištenje komponenti emulzionih eksploziva pre njihovog mešanja u podzemnom magacinu kao hemijske komponente, kao i njihovo mešanje i punjenje minskih bušotina u pripremljene minske bušotine) i sredstava za iniciranje (nove metode koje se koriste za iniciranje eksploziva uključujući i EDK (Elektronska detonatorska kapisla), Bustere i elektronsko iniciranje); i (iv) omogućilo i uredilo korišćenje jamskih mašina sa pogonom na baterije i korišćenje hibridnih vozila.