

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ	Ministarstvo energetike i rudarstva
NAZIV PROPISA	Zakon o rudarstvu
1. Definisanje problema • Koje probleme treba da riješi predloženi akt? • Koji su uzroci problema? • Koje su posljedice problema? • Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri? • Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa („status quo” opcija)?	

Predloženi Zakon o rudarstvu ima za cilj da riješi niz sistemskih, institucionalnih i ekonomskih problema u postojećem sistemu upravljanja rudnim resursima.

1.1. Koje probleme treba da riješi predloženi akt?

Sistemske nedostaci važećeg Zakona (primjeri i uporedno):

Kontrola porijekla i kvaliteta: Važeći Zakon nema institut *potvrde o porijeklu mineralnih sirovina* ni obavezna mjesečna laboratorijska ispitivanja. Nacrt ih uvodi čime rješava sivu ekonomiju, nelegalnu eksploataciju i kvalitet.

Polje za dobijanje mineralnih sirovina: Važeći Zakon ih ne poznaje. Nacrt detaljno reguliše dobijanje sirovina u procesu geoloških istraživanja, uređenja terena, pripreme terena za izgradnju svih vrsta objekata i infrastrukture i na drugi način kojim se dobijaju mineralne sirovine i za te potrebe uvodi polje za dobijanje mineralnih sirovina sa procedurama nadzora, naknadama i kaznenom politikom.

Jasna linija između rudarstva i građevinarstva: Važeći Zakon dopušta određene izuzetke, ali Nacrt uvodi režim odobrenja i upotrebe rudarskih objekata i postrojenja koji u svojoj proizvodnji ili preradi koriste mineralnu sirovinu koja se eksploatiše, a sve u vezi sa ugovorom o koncesiji.

Registri i katastar: Važeći Zakon predviđa katastar eksploatacionih polja, ali ne vodi registar licenci; Nacrt uvodi obavezni registar licenci i precizne rokove za uspostavljanje.

Standardizacija projekata i nezavisna revizija: Oba propisa poznaju projekte/reviziju, ali Nacrt uvodi strože i jasnije standard i procedure kod tehničke kontrole projekata od strane licenciranih privrednih društava i propisuje zabrane sukoba interesa.

Ekonomska kontrola i nadzor: Važeći Zakon predviđa nadzor, ali Nacrt dodaje godišnju kontrolu otkopanih količina, uređuje koncesione i druge naknade jasnije i jača prekršajne odredbe.

Specifična polja rizika: Nacrt reguliše miniranje i katalog kamena, što važeći ne reguliše.

1.2. Uzroci problema

Zastarjelost važećeg Zakona: fokus na klasičnu eksploataciju, manje na sljedljivost, sekundarne tokove, jači i potpuniji nadzor i digitalizaciju procesa.

Nedovoljna normativna razrada pojedinih instituta (npr. potvrda o porijeklu, mjesečna ispitivanja, tehnička revizija i sl.).

Praktični izazovi u kontroli otkopanih količina mineralnih sirovina i naplati naknada (nepostojanje godišnje obavezne kontrole i potvrda).

1.3. Posljedice problema

Rast sive ekonomija i gubitak državnih prihoda (nelegalna eksploatacija mineralnih sirovina, neredovna kontrola otkopanih količina, carinska osnovica kod uvoza mineralnih sirovina).

Rizici po bezbjednost (slabiji standardi miniranja, odsustvo ispitivanja kvaliteta).

Rizik po životnu sredinu i prirodu zbog nelegalne eksploatacije mineralnih sirovina i ne vršenja sanacije i rekultivacije.

Nelojalna konkurencija u sektoru rudarstva.

1.4. Ko je oštećen i koliko?

Država/opštine: gubitak koncesionih i drugih prihoda (srednje–visoko).

Koncesionari i MSP: nelojalna konkurencija i neizvjesnost (srednje).

Građani i lokalne zajednice: bezbjednost i kvalitet životne sredine (srednje).

Transport/gradilišta: rizici kazni zbog nepostojanja potvrda (umjereno).

1.5. Evolucija bez promjene („status quo“)

Ustrajanje na starim rješenjima dovodi do fiskalnih gubitaka, sporadičnih incidenata, stvaranja lošije investicione klime i rasta nelegalne eksploatacije.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Naveći usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Opšti cilj izmjena i donošenja zakona:

1. Zaštita javnog interesa u djelatnosti rudarstva.
2. Postizanje ekonomske, socijalne i ekološke održivosti eksploatacije mineralnih sirovina.
3. Unaprjeđenje pravne sigurnosti i transparentnosti.
4. Uspostavljanje efikasnijeg sistema izdavanja licenci.
5. Jačanje kontrole i nadzora.
6. Unaprjeđenje bezbjednosti i zaštite životne sredine.
7. Stvaranje uslova za održivo i racionalno korišćenje mineralnih resursa.

Specifični ciljevi:

1. Potpunija i cjelishodnija regulacija oblasti eksploatacije mineralnih sirovina, izradom i utvrđivanjem podzakonskih akata za svaku aktivnost posebno (rudarska mjerenja, miniranje u rudarstvu, izrada i odobravanje rudarskih projekata i planova, izgradnja rudarskih objekata i postrojenja, izdavanje/ovjera licenci i ostalo).
2. Precizno definisanje uslova korišćenja mineralnih sirovina, uzimajući u obzir osobenosti različitih vrsta mineralnih sirovina, po agregatnom stanju, hemijskom sastavu, fizičkim karakteristikama, rasprostranjenosti;
3. Kvalitet mineralnih sirovina (potvrda porijekla; laboratorijska ispitivanja).
4. Integrisano i sveobuhvatno planiranje (Državni plan sa podplanovima: strateške i kritične sirovine).
5. Transparentnost i nadzor (katastar eksploatacionih polja, registar licenci, godišnja kontrola otkopanih količina).
6. Bezbjednost i životna sredina (miniranje režim, sanacija/rekultivacija sa finansijskim garancijama).
7. Fiskalna disciplina (jasni iznosi naknade, katalog kamena).
8. Uspostavljanje 6 (šest) različitih licenci za privredna društva iz oblasti rudarstva.

Povezanost sa strateškim dokumentima:

Državni plan eksploatacije mineralnih sirovina za period 2019 - 2028.godine je osnovni strateški dokument koji se odnosi na oblast rudarstva, Strategijom održivog razvoja Crne Gore do 2030.godine i Strategijom razvoja energetike.

Održiv razvoj i zelena tranzicija; suzbijanje neformalne ekonomije; digitalizacija registara; unapređenje bezbjednosti na radu i zaštite životne sredine; politika kritičnih sirovina.

Nacrt zakona o rudarstvu **nije potrebno** usaglašavati sa direktivama i regulativima jer ne postoji odgovarajući izvor prava u EU legislativi.

3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati “status quo” opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**
- **Obrazložiti preferiranu opciju?**

Opcije za rješavanje problema i ostvarenje ciljeva

U skladu sa članom 5 Uputstva o sačinavanju izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa („SI list CG“, br: 09/12) razmatrane su tri opcije:

1. **Status quo (zadržavanje važećeg propisa):** ukoliko se ne bi pristupilo donošenju novog zakona o rudarstvu nastavilo bi se sa produbljivanjem problema koji su nabrojani, a isti bi se reflektovali na budžet, sivu ekonomiju i nelegalnu eksploataciju što bi direktno uticalo na negativne efekte u sektoru rudarstva.
2. **Neregulatorna opcija** rješavanja uočenih problema mogla bi se sprovesti kroz najčešće primjenjive metode dodatne edukacije. Za početak edukacija vlasnika privrednih društava koja se bave eksploatacijom mineralnih sirovina o zakonskim obavezama. Međutim, dodatna edukacija bi morala da se proširi i na predstavnike lokalnih samouprava i državnih organa.
3. **Regulatorna opcija – donošenje zakonskog propisa** je ujedno i preferirana - **preporučena opcija** zbog donošenja podzakonskih akata, uspostavljanje lanca upravljanja, jasnije definisanih nadležnosti, uvođenja digitalnih registara, pozitivnih fiskalnih efekta i dr.

Obrazloženje preferirane opcije:

Po Programu rada Vlade Crne Gore za 2025.godinu planirano je donošenje Zakona o rudarstvu za IV kvartal tekuće godine. Postavljeni ciljevi se mogu ispuniti i navedeni problemi riješiti isključivo izradom novog zakona o rudarstvu kroz koji se omogućava kompletna reforma i unaprjeđenje sektora rudarstva čime se stvara stabilna osnova za razvoj održivog rudarstva.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti,
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

1. Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu (pozitivni i negativni, direktni i indirektni uticaji):

Koncesionari/privreda

Predvidljivost, rokovi (odobrenja u roku od 30 dana), jasna pravila o izradi projekata i reviziji; Troškovi licenci (5-godišnje), projekata/revizija, tehničkih pregleda, mjesečnih laboratorijskih ispitivanja, sanacije/rekultivacije; obaveza označavanja polja i vođenja planova.

Mala i srednja preduzeća

Nova tržišna potražnja (revizija, ispitivanja, mjerenja);
Ulazni kriterijumi (kadar/oprema) mogu biti barijera za najmanje firme.

Građani/lokalne zajednice

Veća bezbjednost (miniranje, planovi), sanacija i rekultivacija;
Kratkoročne smetnje tokom radova i strožiji režim pristupa eksploatacionim poljima.

Država/opštine

Veća naplata (koncesija, naknadi, kazni), transparentnost kroz katastar eksploatacionih pola i registra licenci;
Potreba za jačanjem kapaciteta (inspekcije, IT sistema za katastar i registare).

Trgovina i carina

Katalog kamena uvodi standarde kvaliteta mineralnih sirovina;
Jasnije definiše uvoz a-g i t-g kamena.

Predloženi propis će imati **direktan uticaj** na:

- Privredna društva koja se bave rudarskom djelatnošću zbog jasnog zakonskog ustanovljavanja svih postupaka bitnih za djelatnosti;
- Uspostavljanje regularnog tržišta tehničko-građevinskog kamena i drugih mineralnih sirovina i potpuna eliminacija nelegalne eksploatacije;
- Budžet države, zbog urednog prikupljanja naknada i zakonskog uređenja aktivnosti na osnovu čijeg odvijanja se stvaraju obaveze plaćanja naknada (potvrda o porijeklu mineralne sirovine i druge);
- Postupke planiranja prostora, bilo da se radi o prostornim ili detaljnim urbanističkim planovima, jer će se oformiti tačna i precizna evidencija o eksploatacionim poljima i o rasprostranjenosti mineralnih sirovina na cijeloj teritoriji države.

Pozitivni efekti:

- Povećanje transparentnosti i poboljšanje investicione klime za ulaganje u sektor rudarstva.
- Bolja naplata naknada i povećanje prihoda državnog i lokalnog budžeta.
- Veći stepen zaštite životne sredine kroz sanaciju i rekultivaciju.
- Veći nivo nadzora nad bezbjednošću rada i tehničkim procedurama.

Negativni efekti:

- Neznatno povećani administrativni troškovi za privrednu.
- Potreba za dodatnom edukacijom i obukama držanih službenika.

Ukupna procjena je da pozitivni efekti značajno premašuju negativne efekte i da nacrt zakona podstiče tržišnu konkurenciju i jača održivost kroz jasne kriterijume i jednak tretman učesnika.

2. Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (posebno malim i srednjim preduzećima):

Direktni: izrada/revizija projekata; godišnje/godišnje+ kontrole; mjesečna laboratorijska ispitivanja; takse za licence/odobrenja; troškovi sanacije/rekultivacije; oprema i zaštita; eventualne carinske korekcije po katalogu.

Indirektni: administrativno vrijeme.

Procjena proporcionalnosti: Troškovi su opravdani rizicima sektora (bezbjednost, životne sredine), fiskalnim efektima i suzbijanjem nelegalne eksploatacije.

Osim uticaja na privredna društva Predlog zakona o rudarstvu nema uticaja na stvaranje ili povećanje troškova građanima.

3. Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti:

Da. Očekivane koristi (prihodi, bezbjednost, životna sredina, tržišni efekti) nadmašuju troškove usklađivanja. Naročito značajno: mjesečna laboratorijska ispitivanja, potvrda o porijeklu mineralne sirovine i troškovi za licence.

4. Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata i tržišna konkurencija:

Da. Jer se stvaraju **Pro-konkurentni efekti:** transparentni kriterijumi za dobijanje licenci, uvode javni registri i jasno se odvajaju uloge (projektant–revident–izvođač).

Potencijalne barijere: kadrovski zahtjevi i oprema; ublaženo višegodišnjim licencama i tržišnom potražnjom za specijalizovane usluge.

5. Procjena administrativnih opterećenja i biznis barijera:

Predlog zakona o rudarstvu nema odrednica kojima se smanjuju administrativna opterećenja, u odnosu na predhodni tekst zakona. Novim propisom sprečava se nelegalna eksploatacija i trgovina izvan tržišta, a time eliminišu negativni efekti poslovanja privrednih subjekata koji u procesu nabavke mineralnih sirovina ne izmiruju svoje poreske obaveze. Ovo predstavlja osnovni mehanizam za stimulisanje proizvodnje građevinskog materijala od iskopanog tehničko-građevinskog kamena. Čini se da biznis barijere ne postoje, već se ispunjavanjem obaveza kroz novi propis istovremeno postiže regularno i transparentno poslovanje.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?;
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti;
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti;
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?;
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proistići finansijske obaveze?;
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda;
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti;
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

1. **Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?**
Ne.

2. **Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda?**
Ne.

3. **Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze?**
Ne. Implementacija ovog propisa ne proizvodi nikakve međunarodne finansijske obaveze. Odnosi se isključivo na programe koji se odvijaju na unutrašnjem planu.

4. **Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?**
Nijesu potrebna.

5. **Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?**
Ne. Finansijske obaveze će imati samo privredna društva u sektoru rudarstva, ali to je u skladu sa njihovom poslovnom politikom i potrebama tržišta.

6. **Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?**
Da. Kroz sredstva prikupljena po osnovu koncesionih naknada, naknada kazni, administrativnih taksi, naknada za licence i potencijalna razlika u godišnjoj kontroli otkopanih količina.

Propisom se postiže povećanje prihoda državnog budžeta kako za novo uvedene obaveze tako i za aktivnosti koje su se sprovodile i u ranijem periodu.

7. **Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda**
Prohodi budžeta, a na osnovu naknada, se određuju jednostavnim sabiranjem iznosa naknada za eksploataciju mineralnih sirovina, a na osnovu Ugovora o koncesijama. Karakteristično za aktuelni Zakon o rudarstvu, u kome nema obaveza koje uvodi novi propis (potvrda o porijeklu, laboratorijska analiza mineralnih sirovina, licenca za privredna društva).

Sljedeća tabela ilustruje podatke o ukupnim naknadama za eksploataciju mineralnih sirovina:

r. br	Godina	Ukupan br. ugovora o koncesiji	Ukupan iznos sredstava
1.	2022	52	4 519.137,13 €
2.	2023	53	5 408.647,07 €
3.	2024	53	5 387.902,39 €

Broj privrednih društava nosilaca licenci za izvođenje rudarskih radova je u poslednjih nekoliko godina ustaljen u 2023. godini izdate su odnosno ovjerene 42 licence, dok je u 2024. godini izdato odnosno ovjereno 45 licenci.

8. **Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda?**
Ne. Ministarstvo vodi urednu evidenciju i polugodišnje izrađuje Informaciju o aktivnostima u oblasti koncesija za detaljna geološka istraživanja i eksploataciju

mineralnih sirovina, koja služi za izvještavanje Vlade o stanju u sektoru rudarstva i geoloških istraživanja. Ukupan prihod po Ugovorima o koncesiji se lako određuje sabiranjem pojedinačnih iznosa svakog ugovora.

9. Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?

Ministarstvo finansija još uvijek nije razmatralo nacrt propisa, jer još nije upućen na razmatranje.

10. Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa?

Povezano sa gornjom konstatacijom: ukoliko bude primjedbi na predlog propisa od strane Ministarstva finansija svakako će se uvrstiti u predloga nacrtu zakona o rudarstvu.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;**
- **Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);**
- **Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, Obrazložiti**

1. Korišćenje eksterne ekspertize za izradu propisa:

Eksterna ekspertiza nacrtu zakona o rudarstvu je planirana i sprovedena Javnim pozivom NVO za predlaganje predstavnika nevladine organizacije u radnom tijelu za izradu Zakona o rudarstvu, objavljenim na sajtu Ministarstva energetike i rudarstva 05. juna 2025.godine.

U javnom pozivu dati su kriterijumi koje NVO mora da zadovolji da bi učestvovala, odnosno imenovala svog predstavnika u radnom tijelu. Nije bilo prijavljenih predstavnika NVO po Javnom pozivu.

2. Konsultacije sa zainteresovanim stranama:

Stručnjacima iz oblasti rudarstva, privrednim društvima koja se bave eksploatacijom mineralnih sirovina, državnim službenicima koji primjenjuju propise iz oblasti rudarstva i rudarskim inspektorom u svim fazama procesa.

3. Glavni rezultati konsultacija i prihvaćene/odbijene sugestije i predlozi zainteresovanih strana:

Najveći broj kvalitetnih sugestija i predloga su dali stručnjaci iz rudarstva, predstavnici privrednih društava koje se bave eksploatacijom mineralnih sirovina i rudarski inspektor. Većina komentara se odnosila na pojednostavljenje procedura i pojačavanje nadzora. Sugestije koje doprinose transparentnosti i bezbjednosti uvrštene su u konačni tekst zakona. Nakon sprovedene javne rasprave sve će biti detaljno obrazložene.

7. Monitoring i evaluacija

- **Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?**
- **Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?**
- **Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?**
- **Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**

1.Potencijalne prepreke za implementaciju propisa:

Ne postoje prepreke za implementaciju propisa.

2.Mjere koje će biti preduzete tokom primjene propisa radi ispunjena ciljeva:

- kontinuirani nadzor nad sprovođenjem zakona od strane ministarstva;
- saradnja sa Ministarstvom finansija vezano za kontrolu plaćanja naknada (za pravo na eksploataciju mineralnih sirovina i za Licence);
- donošenje kataloga mineralnih sirovina (t-g i a-g kamena);
- uspostavljanje katastra eksploatacionih polja;
- uspostavljanje Registra licenci za oblast rudarstva;
- saradnja sa lokalnim samoupravama u vezi sanacija i rekultivacija;
- saradnja sa privrednom u vezi pribavljanja potrebnih podataka;
- edukacija stručnjaka, učešće na seminarima, radionicama, sprovođenje projekata, itd;
- redovno izvještavanje Vlade Crne Gore izradom polugodišnje Informacije o aktivnostima u oblasti koncesija za istraživanje i proizvodnju čvrstih mineralnih sirovina.

3.Glavni indikatori za mjerenje ispunjenja ciljeva (SMART):

R br	Cilj	SMART indikator	Izvor podataka	Ciljana vrijednost	
1.	ostvarivanje prava na eksploataciju mineralne sirovine	Broj ugovora o koncesiji	Evidencija ministarstva**	2 (dva) ugovora godišnje	
2.	regulisanje naknade za korišćenje ms*	Potvrda o porijeklu	Laboratorija za ispitivanje ms*, ministarstvo	Na 100% eksploatac. polja do kraja 2026.god	
3.	usklađenost sa zakonskim propisima	Izrada i odobravanje novih Pravilnika	Ministarstvo, Sekretarijat za zakonodavstvo	7 pravilnika u prvoj godini primjene propisa (2026.god)	
4.	Uređenje izdavanja Licenci (6 različitih)	Registar licenci	Ministarstvo, Poreska uprava	Ubiranje naknade za licence po svih 6 (šest) osnova	
5.	Uređenje evidencije o mineralnim sirovinama	Katalog t-g i a-g kamena;	Katastar eksploatac. polja	Ministarstvo, JU Zavod za geološka istraživanja	Elektronske forme dostupne javnosti na sajtu ministarstva
6.	Uređenje napuštenih eksploatac. polja	Sanacija i rekultivacija	Ministarstvo, Lokalne samouprave	2 (dva) napuštena eksploataciona polja	

* ms – mineralna sirovina

** Ministarstvo – Ministarstvo energetike i rudarstva

4.Odgovorna institucija za monitoring i evaluaciju primjene propisa:

Ministarstvo energetike i rudarstva, u kontinuiranoj saradnji sa rudarskom inspekcijom i drugim lokalnim i državnim organima kroz dostavljanje izvještaja Vladi. Eksterna evaluacija se vrši nakon 24–36 mjeseci primjene.

Podgorica, 11.novembar 2025.godine

**MINISTAR**
mr Admir Sahmanović