

Aktualno hrvatsko rudarsko zakonodavstvo ozbiljno ugrožava istraživanje i eksploataciju nafte, prirodnog plina i geotermalnih voda

Ž. Matiša

PREGLEDNI ČLANAK

Najnoviji Zakon o rudarstvu donesen je u Hrvatskoj sredinom 2009. godine. Obuhvatio je istraživanje i eksploataciju svih mineralnih sirovina, pa tako i nafte, prirodnog plina te geotermalnih voda. Predlagan je i donošen u slijedu brojnih drugih zakona u procesu prilagođivanja zahtjevnom zakonodavstvu Europske unije, čijim punopravnim članom Hrvatska želi što prije postati i smatra to svojim trenutno najvažnijim političkim ciljem. U takvim okolnostima, kada su postavljeni rokovi za donošenje već isticali, izrađen je i na brzinu donesen jedan, u rudarskom smislu, sasvim neprimjenjiv zakon. Nije ga pisala rudarska struka, čak nije imala ni priliku o njemu se prethodno izjasniti, nego su kreatori Zakona bili pravnici općih znanja, državni djelatnici iz područja prostornog uređenja, zaštite okoliša i prirode te gradnje, koncesijskog zakonodavstva i Državnog odvjetništva. Ne poznavajući dovoljno rudarsku djelatnost u cjelini, doslovno su u rudarski zakon unijeli odredbe «svojega zakonodavstva», zatim, imajući u vidu samo loše primjere površinskog rudarstva čvrstih mineralnih sirovina, brojne restriktivne odredbe, a upravno-administrativni postupak istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina učinili su toliko složenim i dugotrajnim da rudarstvu u Hrvatskoj nije omogućeno ni redovno funkcioniranje, a pogotovo razvoj. Naglašeno loše je Zakonom uređeno naftno rudarstvo, pa su odredbe koje se odnose na taj dio rudarstva u najvećoj mjeri ili neprepoznatljive ili neprovedive.

Ključne riječi: istraživanje i eksploatacija nafte, prirodnog plina i geotermalnih voda, rudarsko zakonodavstvo

1. UVOD

Rudarsko zakonodavstvo u našem povijesnom okruženju i na tlu današnje Hrvatske postoji u kontinuitetu već nekoliko stoljeća. Posve je uređeno donošenjem Općeg austrijskog rudarskog zakona iz 1854. godine,⁴ koji je na području Hrvatske zamijenjen vlastitim rudarskim zakonom tek nakon 1945. Stariji rudarski zakoni nadograđivani su recentnim odredbama, već prema društvenim, političkim i gospodarskim prilikama, ali su u rudarsko-stručnom smislu redovito mogli poslužiti kao dobar predložak za nove zakone. S jedne strane, bio je to ustupak tradiciji, a s druge strane činjenica da su pisani, predlagani i donošeni vremenski dugo, po desetak godina, vrlo promišljeno, stručno i široko demokratski prethodno raspravljani.

Zakonodavstvo naftnog rudarstva je u početku bilo uređeno isključivo općim rudarskim zakonodavstvom. «Smole zemne» nisu još na ovim prostorima u drugoj polovici 19. stoljeća smatrane posebno vrijednim mineralnim sirovinama (iznimka je bila stara «naftna provincija» Galicija), ali im je važnost rasla, pa u već prvoj polovici 20. stoljeća imamo posebno naftno zakonodavstvo. Nafta, prirodni plin i neki drugi bitumeni izdvojeni su iz općega rudarskog zakonodavstva u zasebne propise za vrijeme Austro-Ugarske (1911),⁹ Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (1922)³ i Kraljevine Jugoslavije (1936. i 1938).³ To je učinjeno najviše zbog uređivanja koncesijskih prava istraživanja i eksploatacije tih mineralnih sirovina, a poslije donesenim

propisima i zbog objedinjenog uređivanja istraživanja, eksploatacije, prerade i prometa ugljikovodika. Nakon 1945. godine, pa sve do danas, naftno rudarsko zakonodavstvo je u nas u potpunosti uređeno u okviru općega rudarskog zakonodavstva.

U sklopu prilagođivanja našeg zakonodavstva zakonodavstvu Europske unije donesen je polovicom 2009. novi Zakon o rudarstvu.⁸ Napisan je prema svim pravilima pravne zakonodavne struke, nomotehnički naizgled vrlo uredno, ali je sa stajališta rudarske struke manjkav i najvjerojatnije neprovediv. Kako u njegovu kreiranju i pisanju nije sudjelovala rudarska struka, a očito ni rudarsko-naftna struka, nije se moglo ni očekivati da će Zakon omogućiti rudarskom gospodarstvu uredno obavljanje djelatnosti i razvoj. U ovom će prikazu to biti i posebno argumentirano.

2. POVIJESNI PREGLED RUDARSKOG ZAKONODAVSTVA NA TLU DANAŠNJE HRVATSKE

Rudarsko zakonodavstvo jedno je od najstarijih zakonodavstava na našem području. Na tlu današnje Hrvatske rudarska gospodarska djelatnost odvijala se posljednjih šest stoljeća na temelju sljedećega uređenog rudarskog zakonodavstva:⁴

- Rudarske odredbe cara Maksimilijana II. iz 1573. godine;
- Mletački Rudarski zakon iz 1488. i 1799. godine;

- Napoleonov Rudarski zakon iz 1808. godine;
- Opći austrijski rudarski zakon iz 1854. godine.

Opći austrijski rudarski zakon iz 1854. godine vrijedio je na našem tlu sve do 1945. Nije bio dugovječan samo po «godinama starosti» nego i po biti svojih odredbi. Velik broj odredbi današnjega rudarskog zakonodavstva, kako u nas tako i u našem srednjoeuropskom okruženju, potiču iz tog zakona-prethodnika, te iz u međuvremenu donesenih brojnih dopuna, podzakonskih i pratećih propisa.

Kada se pomnije pregledaju odredbe rudarskog zakonodavstva iz razdoblja 1854-1945, ističe se sljedeće:

Odvojeno je pravo na zemljište od prava na mineralne sirovine, tj. pravo na zemljište je privatno, a pravo na mineralne sirovine (uglavnom) kraljevo-državno;

- Slobodno, poduzetničko rudarenje;
- Stečena rudarska prava temeljem prethodnih propisa nisu se mogla poništiti novim zakonom-propisom («sva po prijašnjih gorskih zakonih u obziru rudarstva stečena prava ostaju neoskvernjena»);⁴
- Zakone i druge rudarske propise pisali su i davali mišljenja: struka, poduzetnici (vlasnici), sudstvo i politika («osnova novoga gorskoga zakona ispod štampe izišavši razaslata je na sve strane države s pozivom da mu ne samo vlasti političke, sudijske i gorske, nego i rudnikah posjedatelji i svi veštaci o toj osnovi priopće svoja mnjenja»);⁴

Na tlu Jugoslavije (1945-1990) rudarstvo je bilo uređeno na sljedeći način:

- Ustavom i zakonima o agrarnoj reformi i nacionalizaciji, donesenima u razdoblju od 1945. do 1948., rudarska poduzeća i sva rudarska prava postaju državna;²
- Zakon o rudarstvu iz 1959. godine;
- Osnovni Zakon o rudarstvu iz 1964. i 1966. godine;
- Republički Zakoni o rudarstvu od 1975. (u Hrvatskoj su doneseni 1975. i 1983. godine).

U samostalnoj Republici Hrvatskoj bili su na snazi rudarski zakoni:

- Zakon o rudarstvu, 1991. godine;
- Zakon o rudarstvu (pročišćeni tekst), 1995. (temeljem izmjena i dopuna 1993. i 1994. godine);
- Zakon o rudarstvu (pročišćeni tekst), 2003. (temeljem izmjena i dopuna 2001. godine).

3. ZAKONODAVSTVO NAFTNOG RUDARSTVA

U odredbama Općeg austrijskog rudarskog zakona iz 1854. godine u članku 3. «Kraljevština rudna» navedene su pod VI.: »Smole zemne kao: 1. asfalt, 2. idrialit i druge, koje bi se iznašle». Kako su nafta i plin iz prirodnih izdanaka, inače brojnih na tlu Austro-Ugarske, bili u to vrijeme sasvim nevažna pojava u smislu korisnih mineralnih sirovina, izrijeckom se i ne spominju u tom zakonu. Ipak su temeljem tih odredbi podijeljene na tlu Hrvatske 1. kolovoza 1855. prve povlastice za istraživanje «zemne smole» («rovna odobrenja») za lokalitete gdje

su postojali prirodni izdanci nafte: za Peklenicu u Međimurju i za Mikleušku-Voloder u Moslavini.^{3, 9}

Na krajnjem istoku Monarhije, u tadašnjoj povijesnoj pokrajini Galiciji, osamdesetih godina 19. stoljeća odvijala se znatna proizvodnja nafte. Djelovalo je oko 180 naftnih poduzeća s blizu 3 000 zaposlenika, a iz 873 «naftna bunara» proizvodilo se oko 40 000 tona nafte na godinu. Ta činjenica zahtijevala je i dodatnu rudarsko-pravnu regulativu pa je 11. svibnja 1884. godine donesen prvi naftni zakon u Monarhiji, koji se primjenjivao samo na području »krunovina Galicije i Bukovine».^{3, 4}

Prvi naftni zakon koji je bio na snazi i na tlu Hrvatske je Zakonski članak VI. zajedničkog ugarsko-hrvatskog državnog sabora o mineralnim uljevitim tvarima i o zemnim plinovima, potvrđen u Beču 17. siječnja 1911. godine. Odnosio se na mineralno ulje (kamenno ulje, petrolej, naftu), zemnu paklinu, zemni vosak (ozokerit) i upaljive zemne plinove, u njihovim prirodnim ležištima.⁹

U vrijeme postojanja Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca te Kraljevine Jugoslavije (1918-1941) doneseno je nekoliko zakona i propisa koji su uređivali područje naftnog rudarstva te naftne industrije u cjelini.

Najprije je 31. ožujka 1922. godine donesen Zakon o istraživanju i obdelavanju mineralnih ulja, zemnih smola i plinova u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca. Odnosio se na mineralna ulja (kamenno ulje, petrolej, nafta), zemne smole (asfalt, ozokerit) i na zemne plinove (plinovi, metan, ostali gorivi plinovi). U kompetenciji Rudarskog zakona, još uvijek onog austrijskog iz 1854. godine, ostali su uljni škrljci (bituminozni škrljci, asfaltni vapnenci i druge bituminozne stijene).³

Na temelju Financijskog zakona donesen je 8. rujna 1936. (stupio na snagu) Pravilnik za istraživanje i obdelavanje mineralnih ulja i za proizvodnju mineralnih ulja iz čvrstih i plinskih bitumena i drugih organskih materija. Donošenjem Pravilnika država je ostvarila cilj monopoliziranja izgledne industrije nafte i plina.³

Zakon iz 1922. godine i Pravilnik iz 1936. prestali su važiti 24. lipnja 1938. godine i zamijenjeni su Uredbom o tečnom gorivu. Njome je uređeno istraživanje i dobivanje tekućih, čvrstih i plinskih bitumena, prerada svih vrsta bitumena i fosilnog ugljena te promet (trgovina) tekućih goriva: prirodne nafte, njenih prerađevina i ostataka, proizvoda dobivenih preradom čvrstih bitumena i svih proizvoda sličnih prirodnoj nafti, koji su dobiveni umjetnim putem. Tako je nastao zakon koji je objedinio kompletnu naftnu industriju: rudarsku djelatnost, istraživanje i proizvodnju, preradu i promet.³

Istaknimo neke karakteristike navedenoga rudarsko-naftnog zakonodavstva:

- Slobodno i uređeno koncesijsko pravo, u prvo vrijeme, na istraživanje i eksploataciju nafte i plina;
- Država postupno uvodi monopolističko pravo na naftu i plin;
- Poduzetnici tih djelatnosti trebaju imati poslovanje registrirano na području države;
- Vanjski kapital u naftnim poduzećima ne smije biti veći od 50%;
- Stečena prava prethodnim propisom nisu eliminirana novim propisom.

4. RUDARSKO-NAFTNO ZAKONODAVSTVO OD 1945. GODINE DO DANAS

Ustavom iz 1946. godine i zakonima o agrarnoj reformi (1945) i nacionalizaciji (1946. i 1948) vlasništvo rudarskih poduzeća i sva rudarska prava (koncesijska i dr.) su podržavljani. Od 1948. započela je izrada novoga rudarskog zakona i nakon dugih rasprava okončana je nakon deset godina.² Prvi Zakon o rudarstvu je tako donesen 1959. godine, jedinstven za čitavu FNRJ. Ponešto dopunjavani i mijenjani, 1964. i 1966. godine, primjenjuje se kao Opći zakon o rudarstvu, i to iz razloga jer se republičkim rudarskim zakonima uređivalo istraživanje i eksploatacija glina, pijeska, šljunka i kamena.

Ustavnim amandmanima XX.-XLI. iz 1971. i konačno Ustavom SFRJ iz 1974. nadležnost nad rudnim blagom prelazi s federacije na republike. Temeljem toga sastavljen je 1975. prvi republički hrvatski Zakon o rudarstvu (Narodne novine 18/75), koji je stupio na snagu 27. svibnja 1975. godine. Izmijenjen i dopunjen, ali ne radikalno, donesen je novi Zakon o rudarstvu 1983. (Narodne novine 19/83), koji je stupio na snagu 1. lipnja 1983. godine.

U samostalnoj Republici Hrvatskoj prvi Zakon o rudarstvu donesen je 1991. godine (Narodne novine 27/91). Nakon izmjena i dopuna 1993. i 1994. godine izišao je Zakon o rudarstvu (pročišćeni tekst) 1995. (Narodne novine 35/95) te nakon izmjena i dopuna 2001. Zakon o rudarstvu (pročišćeni tekst) 2003. (Narodne novine 190/03). Bitno obilježje rudarskog zakonodavstva u samostalnoj demokratskoj Hrvatskoj je omogućivanje pravnim i fizičkim osobama ravnopravnog korištenja koncesijskog prava istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina, koje su i dalje državno vlasništvo, u uvjetima tržišnoga gospodarstva, u skladu s pravnom praksom u europskom okruženju.

Istraživanje i eksploatacija nafte i prirodnog plina kao rudarska djelatnost u potpunosti je uređena u tom razdoblju samo navedenim rudarskim zakonima. Odredbe zakona su se stalno nadopunjavale i rudarsko-naftnim specifičnostima te se može reći da je navedeno rudarsko zakonodavstvo omogućivalo, uglavnom, uredno izvođenje procesa istraživanja i eksploatacije ugljikovodika. Također, od 1993. godine rudarskim zakonodavstvom uređuje se i istraživanje i eksploataciju geotermalnih voda kada se one rabe u energetske svrhe. To se ne odnosi na termalne vode koje služe u svrhu liječenja, rekreativne svrhe ili kao voda za piće, za koje je nadležno vodno zakonodavstvo. Po prirodni ležišta, istraživanja i eksploatacije, geotermalne vode spadaju u naftno rudarstvo. Valja istaknuti da je naftno rudarstvo po vrijednosti proizvodnje, broju zaposlenih i energetsko gospodarskoj važnosti već više od pola stoljeća dominantan dio hrvatskoga rudarskoga gospodarstva.

Važne su odredbe rudarskog zakonodavstva o plaćanju naknade za eksploataciju mineralnih sirovina. Uvedene su prvi put u Zakon o rudarstvu iz 1975. godine, i to samo načelno, a odnosile su se na plaćanje naknade za eksploataciju nafte i prirodnog plina. Na taj je način bilo ozakonjeno plaćanje naknade, koju je tadašnji INA-Naftaplin već od 1972. samoupravno ugovorio s općinama na području kojih je proizvodio naftu i

prirodni plin. U Zakonu o rudarstvu iz 1983. godine određena je i visina: 2,5% vrijednosti proizvedenih i prodanih količina ugljikovodika (od 2001. godine 2,6%), a naknada je pripadala lokalnoj zajednici (općinama/gradovima) na čijim su područjima ugljikovodici proizvedeni. Do ove je godine INA d.d. (ranije INA-Naftaplin) uplatila na ime te naknade preko 500 milijuna eura. Od 1991. ta odredba Zakona o rudarstvu odnosi se i na plaćanje naknade za eksploataciju ostalih mineralnih sirovina, također u iznosu od 2,5% (2,6%).

5. AKTUALNO RUDARSKO ZAKONODAVSTVO

Prethodni Zakon o rudarstvu (pročišćeni tekst iz 2003. godine) bio je manjkav; sadržavao je odredbe koje su ga činile vrlo netransparentnim, a u upravno-pravnom smislu bio je vrlo složen i teško primjenjiv za iole ambiciozniji razvoj rudarskoga gospodarstva. Zahtjevno zakonodavstvo EU tražilo je određenu izmjenu i rudarskog zakonodavstva. Pokušaji državne administracije 2008. i 2009. godine da predloži i donese zadovoljavajući novi Zakon o rudarstvu nisu uspjeli.

U našem okruženju, a ni u Europskoj uniji u cjelini, ne postoji rudarsko zakonodavstvo sistematizirano na odgovarajući način, koje bi nam poslužilo kao predložak. Jedini relevantan dokument Europske unije koji se mogao, ali i morao primijeniti, jest Direktiva 94/22/EC od 30. svibnja 1994. o uvjetima davanja i korištenja odobrenja za ispitivanje, istraživanje i proizvodnju ugljikovodika.¹ Direktiva je odredila neka bitna načela: treba osigurati slobodno kretanje roba, usluga, osoba i kapitala unutar EU, jamče se suverena prava svakoj od zemalja članica na vlastite izvore ugljikovodika; kada se ta prava otvaraju drugima, moraju biti ravnopravna za sve, javna, transparentna, s unaprijed objavljenim uvjetima pristupa, procedura dodjele prava (koncesija i dr.) treba biti jasna i nepristrana, ne dopušta se monopol domaćega gospodarskog subjekta, izbjegava se uplitanje države u poslovnu politiku gospodarskih subjekata, itd. Iako se odnosi na ugljikovodike, Direktiva je načelno bila vodilja i za zakonodavno uređivanje ostalih mineralnih sirovina.

U prvoj polovici 2008. godine u Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva sastavljen je Nacrt prijedloga Rudarskog zakona (prvotno nazvan Rudarski zakonik), bez suradnje s rudarskim gospodarstvom, znanstvenim ustanovama, rudarskim udruženjima i udrugama. Ponovio je niz manjkavih i spornih odredbi iz važećeg Zakona iz 2003. godine. Tako sastavljen Prijedlog Rudarskog zakona bio je na dnevnom redu «u 1. čitanju» u Hrvatskom saboru u srpnju 2008. Takoreći bez rasprave, upućen je 10. srpnja 2008. predlažuću na izradu Konačnog prijedloga Rudarskog zakona.

Konačan prijedlog Rudarskog zakona sastavljen je u Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva, sada u novoosnovanoj Upravi za rudarstvo, početkom 2009. godine. Poslan je 20. ožujka 2009. na mišljenje u nadležna tijela državne vlasti te „na znanje“ rudarskom gospodarstvu i rudarskim znanstvenim ustanovama, udrugama i udruženjima. Povratna mišljenja na Nacrt Zakona bila su negativna! Ponajviše zbog neusklađenosti s novim Zakonom o koncesijama, „starijim“ po nadležnosti kada se radi o koncesijskom zakonodavstvu, a koji je prethodno bio pomno usklađen sa

zakonodavstvom Europske unije. Začuduje da na tom odbijenom tekstu Zakona nije učinkovito radila, niti ga je verificirala, Radna skupina za izradu Konačnog prijedloga Rudarskog zakona, koju je resorni ministar osnovao 30. rujna 2008. godine!

Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva u opisanim okolnostima ugovara izradu Nacrta Konačnog prijedloga Rudarskog zakona (sada Zakona o rudarstvu) izvan Ministarstva i izvan rudarske struke! Tako izrađen Nacrt Konačnog prijedloga Zakona o rudarstvu hitno je upućen iz Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva na prihvaćanje Vladi Republike Hrvatske, a da se nitko iz rudarskoga gospodarstva, rudarskih udruga, znanstveno-obrazovnih ustanova, dakle struke, nije imao priliku o njemu izjasniti. Nacrt Zakona je s hvalospjevima predložen te prihvaćen na sjednici Vlade Republike Hrvatske i zatim upućen u saborsku zakonodavnu proceduru.

Taj Prijedlog Zakona o rudarstvu, upućen na donošenje Hrvatskom saboru, bio je, naizgled, s pravnog i zakonodavnog stajališta uredno sročeni zakon, ali je s gledišta rudarske struke bio očigledno manjkav, s puno neprihvatljivih odredbi i u konačnici neprovediv! To, naprosto, nije više bio „rudarski zakon“. Mogao bi se nazvati: *Zakon o koncesijama, prostornom uređenju i gradnji u rudarstvu*. U bogatoj povijesti rudarskog zakonodavstva uvijek se prepoznaje kontinuitet i jasna bit rudarstva: istraživanje i eksploatacija rudnog blaga kao neobnovljivoga prirodnog bogatstva u vlasništvu države, neupitna je pritom uloga i odgovornost rudarske struke, briga za racionalno iskorištavanje otkrivenih ležišta mineralnih sirovina te obnavljanje rezervi novim i stalnim istraživanjima, zaštita od opasnosti, skrb za ljude i okolinu te djelotvoran inspekcijski i upravni nadzor. Takav pristup je sada grubo i posve prekinut. Ne pamti se da je rudarsko zakonodavstvo oblikovano i pisano bez rudarske struke, educirane za takav posao širokim rudarskim obrazovanjem i iskustvom stečenim radom u rudarskim djelatnostima, naravno, uz potrebnu i nezaobilaznu suradnju s pravnom strukom.

Zakon o rudarstvu donesen je u Hrvatskom saboru 19. lipnja 2009. godine. Objavljen je u Narodnim novinama br. 75. od 30. lipnja 2009. Stupio je na snagu 30. srpnja 2009.

Odmah nakon donošenja novog Zakona o rudarstvu, zatečeni i konsternirani subjekti rudarskog gospodarstva, RGN fakultet, Poslovno udruženje PROMINS, Udruga hrvatskih rudarskih inženjera, Hrvatska udruga poslodavaca, ukratko, rudarska struka u cjelini, upozorili su na brojne manjkavosti i neprovedivost Zakona. U blažoj formi zatražili su pokretanje izrade izmjena i dopuna Zakona o rudarstvu, ali najčešće su tražili jedino moguće: izradu i predlaganje sasvim novog Zakona o rudarstvu!

Pisci Zakona su očito bili pravници „općih znanja“, dakle nisu bili specijalisti za rudarsko zakonodavstvo, navodno je bila uključena i jedna odvjetnička kancelarija, zatim stručni djelatnici iz područja prostornog uređenja, zaštite okoliša i prirode te građenja i stručni djelatnici iz područja koncesijskog zakonodavstva i Državnog odvjetništva. Bez sumnje, uložen je zamjetan trud, ali i pretenciozno nastojanje da se bez rudarske struke, na

brzinu i samo formalno zadovoljavajuće, oblikuje rudarski zakon koji je inače tipičan «lex specialis».

Kako su se izrađivači Zakona uglavnom usredotočili na površinsko rudarstvo čvrstih mineralnih sirovina (kamen, šljunak, pijesak, glina, gips i sl.), povodeći se i za stvarnim primjerima nelegalne eksploatacije i devastacije prostora, potpuno su zanemarili postojanje znatne podzemne eksploatacije energetskih mineralnih sirovina (nafta, prirodni plin, geotermalne vode). Dapače, u silnom žaru unošenja brojnih restriktivnih odredbi u Zakon, doveli su u nemoguć položaj i brojne rudarske gospodarske subjekte koji obavljaju eksploataciju čvrstih mineralnih sirovina ili bi željeli u budućnosti uredno i u skladu sa zakonom obavljati tu djelatnost. Usudujem se tvrditi da će novi Zakon o rudarstvu znatno unazaditi rudarske gospodarske djelatnosti u državi, a u brojnim slučajevima i sasvim onemogućiti obavljanje tih djelatnosti.

Navodimo primjere izrazito spornih odredbi u Zakonu o rudarstvu koji se odnose na istraživanje i eksploataciju nafte, prirodnog plina i geotermalne vode:

- U odobrenju za istraživanje mineralnih sirovina nužno je identificirati zemljišne čestice na kojima se odobrava istražni prostor mineralnih sirovina (katastarske i zemljišno-knjižne oznake čestica). To je, naravno, potrebno i za eksploatacijska polja. Pri istraživanju i površinskoj eksploataciji čvrstih mineralnih sirovina, istražni prostori i eksploatacijska polja su površina veličine od 1 do 100 ha. Međutim, odobreni istražni prostori za istraživanje energetskih mineralnih sirovina (nafte, prirodnog plina, geotermalne vode) su veličine od 385 000 do 1 104 800 ha! Dapače, i površine postojećih odobrenih eksploatacijskih polja tih mineralnih sirovina su od 112 do 10 000 ha! Unutar granica tih pojedinih istražnih prostora i eksploatacijskih polja ima od nekoliko stotina do nekoliko milijuna katastarskih čestica. Naravno da ih je nemoguće, ali i nepotrebno identificirati. Ležišta mineralnih sirovina su tisuću do nekoliko tisuća metara ispod površine zemlje, a samo se na malom broju zemljišnih katastarskih čestica na površini (možda od 1 do 10% ukupnog broja katastarskih čestica) obavlja nekakav zahvat u prostoru (površine krugova bušotina, naftne i plinske stanice, koridori podzemnih cjevovoda i sl.);
- Iz neobjašnjiva je razloga «oduzeto» pravo Vladi Republike Hrvatske da donosi prethodnu odluku za Odobrenje za istraživanje i za Koncesiju za eksploataciju nafte i prirodnog plina, kao što je to dosada bilo regulirano. Aktualna situacija s Inom, koja postaje vlasništvo stranog kapitala, upozorava na potrebu da se o našim najvrednijim rudnim i energetskim izvorima odlučuje na najvišoj i kompetentnoj razini;
- Zakonom je izričito zabranjeno prodavati mineralnu sirovinu izvađenu tijekom istražnih radova. Prilikom istraživanja nafte i prirodnog plina, izradom i „osvajanjem“ bušotina, nužno se pridobivaju određene količine nafte, prirodnog plina i plinskog kondenzata. Uobičajeno je da se tehničkim postupcima te energetske mineralne sirovine odvajaju na ušću bušotine: nafta i plinski kondenzat otpremaju se zajedno s proizvedenom naftom i plinskim kondenzatom s eksploatacijskih polja na daljnju preradu, a prirodni

se plin kontrolirano spaljuje na baklji ako ne postoji tehnička mogućnost njegove potrošnje. Sve se pridobivene količine bilanciraju, prodaju i tako postaju dio tekuće energetske bilance, uredno se tada na njih plaća porez, naknada za eksploataciju mineralnih sirovina („rudna renta“) itd. Sada zabrana!

- Određuje se da Ministarstvo nadležno za rudarstvo mora oduzeti odobrenje za istraživanje mineralnih sirovina nositelju odobrenja ako se utvrdi da je istražni prostor mineralnih sirovina «trajno ili sezonsko stanište (gnijezdilište, zimovalistište, odmorište) strogo zaštićene biljne ili životinjske vrste». Temeljem te odredbe slijedi oduzimanje zamalo svih odobrenja za istraživanje nafte, prirodnog plina i geotermalne vode na području države! Podsjećam da su aktualne površine istražnih prostora za te mineralne sirovine pojedinačnih površina od 385 000 do 1 104 800 ha i da spomenuti istražni prostori „pokrivaju“ zamalo cijelu površinu Republike Hrvatske!
- Odredbe o Rudarskim projektima jasno pokazuju da izrađivači Zakona ne poznaju niti razumiju rudarsku djelatnost, posebice rudarske radove i izgradnju rudarskih objekata i postrojenja. Ukratko, eksploatacijska polja i rudarski objekti i postrojenja su doslovno poistovjeđeni s «građevinom» iz propisa o prostornom uređenju i gradnji, a odredbe o gradnji rudarskih objekata i postrojenja su jednostavno prepisane iz Zakona o prostornom uređenju i gradnji. Pisci Zakona kao da ne znaju kako pojedina eksploatacijska polja «žive» i 100 godina te da se na njima stalno nešto gradi, dograđuje, često mijenja tehnologija radi prirodnih uvjeta u ležištu, a odredbe Zakona traže u svakom takvu slučaju zahtjevan nov rudarski projekt (nema više «dopunskog»), novi Glavni projekt građenja, prema nekim tumačenjima i novu koncesiju!
- Doslovno je propisano da se eksploatacijsko polje mineralnih sirovina određuje sukladno lokacijskoj dozvoli! Ta je odredba nešto najlošije što se moglo dogoditi rudarskoj struci. Smatrati, i to još ozakoniti, da lokacijska dozvola treba odrediti eksploatacijsko polje mineralnih sirovina, dakle: gdje je smješteno, koje su mu dimenzije, granice rudnog tijela i polja, itd., ipak je nedopustivo! Čemu onda geolozi i rudari, čemu škole i fakulteti za geologiju i za rudarstvo, čemu istraživanje, pronalaženje rudnog tijela-ležišta mineralne sirovine, utvrđivanje rezervi i mogućnosti rentabilne eksploatacije, kada to sve može i treba odrediti lokacijska dozvola? Naravno i nedvosmisleno: eksploatacijsko polje treba biti određeno temeljem obavljenih istražnih radova i na taj način utvrđenog ležišta i rezervi mineralne sirovine u njemu te utvrđenih mogućnosti eksploatacije, a lokacijska dozvola treba odrediti uvjete kako provoditi taj zahvat u prostoru!
- U Zakonu je i odredba kojom se zabranjuje povećanje količine eksploatairane mineralne sirovine, u okviru istog i ugovorenog eksploatacijskog polja, za više od 10%. Ta je odredba posve neobjašnjiva, posebice kada se radi o eksploataciji ležišta ugljikovodika. Primjerice, kome je u interesu da zabrani povećanje iscrpka nafte iz ležišta od mogućih 25% otkrivenih geoloških rezervi primarnim metodama eksploatacije na 40% i više, pri-

mjenom sekundarnih ili tercijarnih metoda eksploatacije?

- Odredbe koje se odnose na dodjelu koncesije za eksploataciju nedovoljno štite pravo i ne daju nedvosmislenu prednost pri dodjeli koncesije onom rudarskom subjektu koji je istraživao i utvrdio predmetno eksploatacijsko polje. Dapače, postoji i službeno mišljenje Državnog odvjetništva da je sporno i u koliziji sa Zakonom o koncesijama da se unaprijed rezervira dobivanje koncesije osobi koja je istraživala?! Treba li temeljem tog primjera uopće očekivati bilo kakva ulaganja u istraživanje mineralnih sirovina u Hrvatskoj?

Navedeni primjeri spornih odredbi u Zakonu nisu, naravno, konačni. Ima ih znatno više. Iščitavajući Zakon, vidljivo je nepoznavanje struke i nepostojanje «duha rudarstva» u Zakonu, što je uvijek bila prepoznatljiva karakteristika prijašnjih rudarskih zakona. Stalno se nameće dilema što je «pisac želio reći» u pojedinim odredbama, a administrativno-upravni postupak provođenja tih odredbi krajnje je zamršen. Svjestan sam da su pisci Zakona imali pred sobom isključivo sliku «silnih» površinskih kopova čvrstih mineralnih sirovina i, užasnuti tom pojavom, sročili su neprimjenljiv «rudarski zakon».

6. NAKNADE ZA ISTRAŽIVANJE I ZA KONCESIJU ZA EKSPLOATACIJU MINERALNIH SIROVINA

Uz već prije propisanu naknadu za eksploataciju mineralnih sirovina, odredbama aktualnog Zakona o rudarstvu (Narodne novine 75/09) propisuje se plaćanje naknade za istraživanje mineralnih sirovina. Visinu i obuhvat naknada utvrđuje Vlada Republike Hrvatske. Time je učinjen ozbiljan presedan jer je u dosadašnjim rudarskim zakonima uvijek bila propisana maksimalna visina naknade, a u kompetenciji Vlade bilo je samo određivanje visina naknada u rasponu do toga najvećeg iznosa, prema kriteriju posebnosti eksploatacije pojedinih mineralnih sirovina. Što se tiče naknade za eksploataciju ugljikovodika, visina naknade je uvijek bila zakonom točno određena, bez mogućnosti da je Vlada i minimalno mijenja. Sada postoji mogućnost da se te rudarske naknade određuju i mijenjaju prema diktatu aktualne gospodarske situacije, pa i dnevnih političkih interesa, a da rudarski gospodarski subjekti dugoročno budu opterećeni određenom pravnom nesigurnošću. Navedene rudarske naknade čine vrlo ozbiljna «neporezna davanja», koja premašuju i neka porezna davanja, propisana isključivo zakonom. Začuđuje olako donošenje odluke o povećanju rudarskih naknada do 4 puta u uvjetima čvrstog stava Vlade da zbog kriznog stanja gospodarstvu neće povećavati nikakva davanja!

Takvu načinu propisivanja rudarskih naknada mogao bi se staviti još poneki prigovor nezakonitoga, pa i protuustavnog karaktera.

Naime, pri donošenju Uredbi o naknadama Vlada Republike Hrvatske rukovodila se pokazateljima navedenima u Strategiji gospodarenja mineralnim sirovinama Republike Hrvatske. Navedena Strategija je, navodno, prihvaćena na Vladi Republike Hrvatske 17. srpnja 2008. godine. Dostupni podaci govore sasvim drugačije: Vlada je Strategiju gospodarenja mineralnim sirovinama Republike Hrvatske zaista raspravila 17. srpnja 2008. godine, prihvatila i uputila u saborsku proceduru na

donošenje! Da je trebalo biti tako, stoji i u odredbi članka 6, stavka 4, aktualnog Zakona o rudarstvu: «Strategiju gospodarenja mineralnim sirovinama donosi Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske». Niti je Sabor ikada raspravljao o Strategiji, niti ju je usvojio. To je još jedna gorka istina o statusu rudarstva u državi!

Drugi je prigovor daleko ozbiljniji. Vidljivo je od prije, od prvih rudarskih zakona na našem tlu, pa i uvijek nakon toga, kako je redovito bilo propisano da se rudarska prava stečena starijim propisom ne mogu eliminirati novim propisom («sva po prijašnjih gorskih zakonih u obziru rudarstva stečena prava ostaju neoskvernjena»)⁴. Da to nije samo neka arhaična, preživjela floskula govori sasvim precizna odredba u Ustavu Republike Hrvatske (Narodne novine 41/01), članak 49, stavak 4: «Prava stečena ulaganjem kapitala ne mogu se umanjiti zakonom niti drugim pravnim aktom».⁷ Ta je odredba, naravno, ostala neizmijenjena i u aktualnoj Promjeni Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine 76/10). Dakle, novouvedene naknade ne mogu se nikako odnositi na stečena prava za već dodijeljene dozvole za istraživanje i koncesije za eksploataciju, nego samo za sljedeće. To je trebalo, radi pravne sigurnosti i vjerodostojnosti hrvatskog zakonodavstva, biti izrijekom napisano, ili u Zakonu, ili u Uredbama, ali nije!

6.1. Uredba o novčanoj naknadi za istraživanje mineralnih sirovina⁵

Uvođenje novčane naknade za istraživanje i njena raspodjela kao prihoda lokalne samouprave, područne (regionalne) samouprave i države, sasvim je neprihvatljivo. Taj, naprosto bezrazložno uveden „namet“ samo će smanjiti, možda i onemogućiti već ionako skromna istraživanja mineralnih sirovina u državi.

Istina je da takva naknada postoji u mnogim zemljama, ali je posljedica sasvim drugačijeg modela istraživanja mineralnih sirovina te dodjela dozvola za istraživanje. Redovito se tada osniva državna Agencija za mineralne sirovine, naknade za istraživanje su njezin prihod, ona obavlja određene geološke i slične istražne radove, posjeduje registar potencijalnih prostora i potencijalnih ležišta mineralnih sirovina, raspisuje natječeaje i zainteresiranim gospodarskim poduzetnicima daje na uvid relevantne, prethodno skupljene podatke o geološkom potencijalu istražnog prostora i eventualnim ležištima mineralnih sirovina. Mi tražimo od potencijalnog istraživača da snosi sve troškove istraživanja, starta „ab ovo“ i još tražimo da nam unaprijed plati naknadu za istraživanje. Čak i onaj koji već ima uredno ishodoeno važeće Odobrenje za istraživanje, u kojem, naravno, ne stoji nikakva obveza plaćanja naknade! Šteta da pri koncipiranju Zakona nije razmotreno i realizirano osnivanje Agencije za mineralne sirovine jer bi rudarstvo u državi dobilo kvalitetnu osnovu za daljnji razvoj. Tada bi se mogla uvesti i određena naknada za istraživanje.

Odredba o plaćanju naknade na površine bušotinskih krugova pri istraživanju ugljikovodika i geotermalne vode nameće dileme i pitanja:

- Što je i kako se određuje „površina kruga bušotine“ pri istraživanju podmorja?
- Kako se naplaćuje naknada za istraživanje našeg dijela graničnoga (zajedničkoga) istražnog prostora kada se

obavlja prekograničnim bušotinama, na kopnu i u podmorju?

6.2. Odredba o novčanoj naknadi za koncesiju za eksploataciju mineralnih sirovina⁶

Ovom je Uredbom uvedena nova naknada za eksploataciju mineralnih sirovina, i to za pojedine mineralne sirovine veća od 1,9 do 3,8 puta od dosadašnje, uvećana još za naknadu za zauzetu površinu odobrenoga eksploatacijskog polja, odnosno površine bušotinskih krugova.

Uredba je predložena i donesena bez analiza i puno promišljanja, a posebno smeta što uopće nije raspravljena s rudarskim gospodarstvom, pa tako, naravno, ni s naftnim gospodarstvom. Upravo je «rudarsko-naftna renta» dobar primjer za komentiranje (naknada za eksploataciju nafte, plinskog kondenzata i prirodnog plina), jer predstavlja do 3/4 ukupnog iznosa svih naknada za mineralne sirovine u državi.

- Za razliku od neenergetskih mineralnih sirovina, naknada za pridobivene količine ugljikovodika se postupno povećava od 3,10% u 2010. na 10% u 2015-2025. godini. To vrijedi za sva eksploatacijska polja odobrena do 31. prosinca 2009, a za odobrena eksploatacijska polja nakon tog datuma naknada je odmah 10%. Taj postupni rast naknade za „stara polja“ trebao bi malo ublažiti odredbe Uredbe i nedopustiv rast naknada za postojeće koncesije;
- Odredba u članku 15, zadnji stavak, kojom se uređuje da aktualna tržišna vrijednost pridobivenih ugljikovodika na koju će se plaćati naknada ne smije biti manja od tržišne vrijednosti mineralne sirovine utvrđene temeljem tehnološke ocjene iz Elaborata o rezervama ugljikovodika na eksploatacijskom polju na kojem su pridobiveni vrlo je čudna i neprovediva. Elaborati o rezervama izrađuju se svakih pet godina i za svako eksploatacijsko polje posebno. U proračun se uzima aktualna tržišna cijena nafte, prirodnog plina i plinskog kondenzata. Primjerice, za naftu može biti 100 USD/bbl. Svjedoci smo da već sljedeće godine tržišna cijena nafte može pasti na 60 USD/bbl, po toj se cijeni prodaje nafta iz tog eksploatacijskog polja i kako sada plaćati naknadu na osnovicu od 100 USD/bbl? I tako onda „bilancirati“ vrijednosti ugljikovodika na 50-ak eksploatacijskih polja po cijenama iz Elaborata o rezervama, na te vrijednosti plaćati naknadu, a ne jedino moguće i ispravno te transparentno – na aktualnu prodajnu cijenu nafte, prirodnog plina i plinskog kondenzata! Kako to sve izračunati i učinkovito kontrolirati?
- Uvođenje naknade od 10% izazvat će smanjenja prihoda državnim proračunu s naslova smanjenog poreza na dobit, a ta povećana naknada izazvat će pad bilančnih rezervi ugljikovodika na tlu Hrvatske (izračunato je: za približno 200 000 tona ekvivalentne nafte);
- Točno je da „naftna rudna renta“ u svijetu najčešće iznosi od 12 do 12,5% vrijednosti proizvedene i prodane nafte i plina (SAD, zemlje Commonwealtha, Mađarska, Francuska itd.), ali i znatno manje (Italija 4-7%, Rumunjska 3%, Srbija 2% itd.). Međutim, u svijetu postoje brojni primjeri umanjenja gornjega početnog zakonskog iznosa: za eksploatacijska polja male proizvodnje („marginalna polja“), gdje otežani uvjeti proizvodnje ugrožavaju rentabilnost (duboka

ležišta, duboko more u podmorskim ležištima, velik udio vode u nafti, prirodni plin sa štetnim primjesama itd.), zatim nakon prestanka eruptivne proizvodnje nafte, pa u slučaju primjene sekundarnih i tercijarnih metoda itd. Ukupno gledajući, u Hrvatskoj egzistiraju nepovoljni prirodni i tehnološki uvjeti eksploatacije ugljikovodika pa začuđuje da nisu uzeti u obzir pri utvrđivanju naknade;

- Za očekivati je da će prije predviđenog roka trajanja eksploatacije trebati zatvoriti mnoga manja eksploatacijska polja jer će povećana naknada uzrokovati nerenabilnu proizvodnju. Tako će u ležištu nepovratno ostati dodatna količina «vanbilančnih rezervi» ugljikovodika.

7. ZAKLJUČAK

Stoljećima je na ovim prostorima postojalo uređeno rudarsko zakonodavstvo i omogućivalo razvoj rudarskoga gospodarstva, vrlo važnog i raznolikog: od eksploatacije mineralnih sirovina za građevinarstvo, za dobivanje metala i nemetala, soli, zlata i srebra, radioaktivnih sirovina, ugljena, pa sve do nafte i plina. Hrvatska, prirodni i državnopravni dio toga europskog okruženja, bila je obuhvaćena spomenutim zakonodavstvom ili je imala svoje rudarsko zakonodavstvo istoga ili sličnog europskog obilježja. Danas, kada se rudarsko zakonodavstvo naše države treba uskladiti sa zakonodavstvom Europske unije, odjednom smo dobili Zakon o rudarstvu koji rudarsko gospodarstvo ne može prepoznati niti primjenjivati!

Naravno, nije za to kriva Europska unija ni njezino zakonodavstvo. Uostalom, ne postoji neki ogledni europski rudarski zakon koji bi trebalo samo «prepisati», ali postoje opća načela koja treba ugraditi u naše zakone. Primjerice, za ugljikovodike postoje sljedeće «direktive»: suvereno pravo na vlastite izvore, mogućnost i praksa otvaranja tog prava i drugima, tada potpuno u skladu sa slobodnim tržištem EU, tj. ravnopravan pristup svima, javno objavljeni uvjeti i javni natječaji, nediskriminacija sudionika, jasna procedura, itd. Nama su odredbe Zakona o rudarstvu nametnuli kreatori izvan rudarskih djelatnosti, sigurno u dobroj vjeri, ali ne poznavajući rudarstvo u cjelini, karakter rudnog blaga kao neobnovljivoga prirodnog bogatstva, posebnosti procesa istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina te ulogu i odgovornost rudarske struke.

Za područje naftnog rudarstva, osim brojnih odredbi koje su nerazumljive i neprovedive pa ih treba izmijeniti, treba uložiti napor i ugraditi u Zakon aktualnu svjetsku praksu dodjele koncesija za istraživanje i eksploataciju ugljikovodika i geotermalne vode, definirati preciznije rudarsku djelatnost podzemnog skladištenja prirodnog plina, prepoznatljivo razgraničiti rudarske od energetskih djelatnosti. Odredbe koje se odnose na naftno rudarstvo trebaju biti u Zakonu prepoznatljive, vjerojatno bi ih trebalo nomotehnički izdvojeno «poslagati». Ozbiljno treba razmotriti mogućnost osnivanja Agencije za mineralne sirovine, kompetentnoga i djelotvornog državnog tijela koje bi sigurno moglo unaprijediti razvoj hrvatskog rudarstva u cjelini.

Zakon o rudarstvu koji je na snazi nemoguće je promijeniti prema načelu «izmjene i dopune Zakona».

Tomu u prilog govori i činjenica da je još 1. veljače 2010. godine istekao šestomjesečni rok, a da nije donesen ni jedan od brojnih podzakonskih propisa (pravilnici, uredbe), a ta obveza i rok su određeni Zakonom o rudarstvu. Donesene su samo Uredbe Vlade o novčanim naknadama. Razlog nedonošenja spomenutih akata nije nedostatak vremena ni nerad državne administracije, nego jednostavno nemogućnost donošenja provedbenih propisa za takav neprovedivi Zakon! Treba izraditi nov tekst Zakona, a to mogu samo kompetentni stručni djelatnici iz rudarskoga gospodarstva, iz znanstvenih i obrazovnih ustanova, rudarskih udruga i državni službenici odgovarajućih resora. Zakon o rudarstvu mora u svojoj konačnici biti jasan i provediv propis, a odredbe razumljive i nedvosmislene. Nikako se ne smijemo dovesti u situaciju koju imamo danas, da se zbog komplicirana, nerazumljiva i u ponekim odredbama neprovediva Zakona rudarski gospodarski subjekti upravo «tjeraju» u nelegalno istraživanje i eksploataciju jer nemaju druge legalne mogućnosti.

Bez obzira kako će izgledati novi Zakon, u prijelaznim i završnim odredbama treba neizostavno, radi pravne sigurnosti i vjerodostojnosti zakonodavstva, uključiti odredbe kojima ostaju nedirnuta već stečena prava: postojeća odobrenja za istraživanje mineralnih sirovina, rješenja, odnosno odobrenja eksploatacijskih polja mineralnih sirovina, odobrenja za izvođenje rudarskih radova i rudarske koncesije za izvođenje rudarskih radova, i to do roka na koji su izdana. To se odnosi i na plaćanje naknada za istraživanje i eksploataciju mineralnih sirovina. Novouvedene naknade mogu se primjenjivati samo za buduća odobrenja i koncesije.

LITERATURA

1. Direktiva 94/22/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 1994. O uvjetima davanja i korištenja odobrenja za ispitivanje, istraživanje i proizvodnju ugljikovodika, Službeni list L EU 164, 30. 6. 1994, Dokument 394 L 0022.
2. Homan, A. (1959) Pripombe k načrtu rudarskega zakona, Rudarsko-metalurški zbornik, 1959, 2, str. 181-191.
3. Horvat, B. (1959) Industrija nafte u Jugoslaviji I., Proizvodnja nafte, Beograd.
4. Smodek, M. (1862) Pravo gorsko inače rudno države Austrijske, Zagreb.
5. Uredba o novčanoj naknadi za istraživanje mineralnih sirovina, Vlada Republike Hrvatske, Narodne novine 158/09.
6. Uredba o novčanoj naknadi za koncesiju za eksploataciju mineralnih sirovina, Vlada Republike Hrvatske, Narodne novine 158/09.
7. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine 41/01.
8. Zakon o rudarstvu, Narodne novine 75/09.
9. Žgaljić, J. (1984) Nafta na našem tlu, Razvoj naftne privrede, Privredni vjesnik, Zagreb.



Željko Matiša, dipl. ing. naftnog rudarstva, Hrvatskih branitelja 12, 48 000 KOPRIVNICA
zeljko.matisa@ina.hr

UDK : 662.276/.279 : 622.24 : 550.836 : 556.3 : 330.11

662.276/.279 pridobivanje nafte i plina
622.24 rudarstvo
550.836 geotermalna voda
556.3 hidrologija
330.11 zakonodavstvo