



Rudarstvo na Zapadnom Balkanu:

Kako se suprotstaviti autoritarnom ekstraktivizmu?

Policy Paper | Vedran Džihic i Marko Kmezić



Grac/Beč/Brisel/Berlin | mart 2026.



SADRŽAJ

1. Uvod	9
2. Uloga EU u rudarstvu na Zapadnom Balkanu – ciljevi i nedostaci Zakona o kritičnim sirovinama	12
3. Zapadni Balkan, rudarstvo i CRMA: Upravljanje rudarskim sektorom pod lupom	14
Srbija	15
Bosnia and Herzegovina	18
Crna Gora.	20
Severna Makedonija.	22
4. Finansijski i ekonomski aspekti rudarstva	24
5. Građanska mobilizacija protiv rudarskih projekata	27
6. Preporuke	30

RUDARSTVO NA ZAPADNOM BALKANU: KAKO SE SUPROTSTAVITI AUTORITARNOM EKSTRAKTIVIZMU?

Vedran Džihic i Marko Kmezić

Sa doprinosima Frauke Seebass i Marine Vulović

Ova analiza je plod zajedničkog rada i zasniva se na pratećim studijama koje su pripremili Florian Bieber, Tara Tepavac, Jovan Rajić, Darjana Macanović, Mirko Popović, Jovana Cvijetinić, Ivana Milićević, Hristina Vojvodić, Ljubica Vukčević, Biljana Jovanović, Kristijan Fidanovski, Branimir Jovanović, Jelena Vasiljević, Alem Hamzić i Amna Tuzović.



SAŽETAK¹

Kritične sirovine i retki zemni elementi oskudevaju u EU, ali su od ključnog značaja za njenu zelenu i digitalnu tranziciju, kao i za vojnu industriju. U nastojanju da diverzifikuje lance snabdevanja i smanji zavisnost, Evropska komisija je 2024. godine usvojila Zakon o kritičnim sirovinama (CRMA), kojim se teži eksploataciji novih i postojećih rudnika unutar i van EU, razvoju kapaciteta za korišćenje sekundarnih sirovina i uspostavljanju otpornih lanaca vrednosti koji donose korist lokalnim zajednicama i kompanijama u EU.

Kada su ležišta litijuma u dolini Jadra u zapadnoj Srbiji dospela u središte pažnje i kada je EU sa srpskom vladom zaključila sporazum o partnerstvu o „Održivim sirovinama, lancima vrednosti baterija i električnim vozilima”, Unija je postala predmet žestokih kritika lokalnog (civilnog) društva, koje odavno protestuje protiv tih planova i optužuje EU za primenu dvostrukih standarda.

Nakon toga, nekoliko studija ukazalo je na potencijalne uzajamne koristi od održivog razvoja za EU i zemlje Zapadnog Balkana, koje sve raspolažu relevantnim mineralnim rezervama (litijum, bakar itd.). Te studije su istakle i ozbiljno političko i društveno protivljenje rudarskim planovima u već oslabljenim demokratijama Zapadnog Balkana, ukazujući na degradaciju životne sredine, slabo sprovođenje propisa, ograničenu transparentnost u sporazumima o koncesijama i nedovoljno učešće javnosti u donošenju odluka. U sadašnjem obliku, rudarstvo često dolazi u sukob sa reformama predviđenim procesom pristupanja EU, u koji su ove zemlje uključene od 2003. godine. Istovremeno, težnja Evrope ka samostalnosti u snabdevanju sirovinama otvara nove mogućnosti za inkluzivniji odnos prema rudarstvu i prema samom procesu pristupanja EU.

U analizi se zaključuje sledeće:

- 1** Mada se rudarstvo na Zapadnom Balkanu može prikazati kao strateška mogućnost za zelenu tranziciju EU, ono se odvija u slabim, fragmentiranim i često autoritarnim sistemima koji nisu u stanju da obezbede zaštitu životne sredine, vladavinu prava ni demokratsku odgovornost. Rudarstvo na taj način testira upravljačke kapacitete: **bez reforme demokratije i vladavine prava, ekspanzija rudarstva nosi rizik daljeg uništavanja životne sredine i demokratskog nazadovanja**. Kako bi se ovi rizici ublažili, neophodan je snažniji i inkluzivniji pristup EU.
- 2** Rudarstvo na Zapadnom Balkanu ima ograničen ukupan ekonomski uticaj, ali generiše visoke, koncentrovane profite – međutim, uglavnom u korist stranih privatnih kompanija, a ne radnika, zajednica ili države. Slučajevi poput Rupica, Bora, Jadra i Lopara pokazuju

¹ Nalazi izneti u ovoj analizi javnih politika zasnovani su na sveobuhvatnoj studiji o rudarstvu i kritičnim sirovinama na Zapadnom Balkanu, koju su velikodušno finansirala i podržala Stiftung Mercator. Studiju je sproveo tim Savetodavne grupe za javnu politiku Balkan u Evropi (BiEPAG) Evropskog fonda za Balkan.

kapitalno intenzivan enklavni model vezan za globalne robne lance, sa slabim efektima na domaću privredu i bez značajnije strukturne transformacije. Budući da socijalni troškovi i troškovi po životnu sredinu nisu deo finansijskih proračuna, **neophodno je preispitati propise o rudarstvu i raspodelu stvorene vrednosti kroz domaću politiku zasnovanu na uslovljenosti EU** i reformama u korist jačanja vladavine prava.

- 3** Mobilizacija protiv rudarenja na Zapadnom Balkanu odražava širu građansku promenu: ekološki protesti postali su platforma za demokratsku obnovu i izazov ukorenjenim političkim i ekonomskim strukturama moći. Pitanja životne sredine time otvaraju vrata širim izazovima autoritarnoj vladavini – **konačna borba tiče se upravljanja, a ne samo rudarstva**. Umesto da zanemaruje lokalni otpor, EU mora čvrsto stati uz lokalne nosioce promena i koristiti uslovljenost kao polugu za reforme koje su preduslov uspeha CRMA kako u smislu ekstrakcije, tako i u pogledu reformi upravljanja u skladu sa pravnim tekovinama EjU.

Da zaključimo, ova analiza tvrdi da rudarska politika na Zapadnom Balkanu predstavlja ključnu probu kredibilnosti procesa proširenja. Ako se ekstraktivni projekti nastave bez snažnih zaštitnih mehanizama, mogu pojačati utisak o neravnopravnoj integraciji i eksternalizaciji rizika po životnu sredinu. S druge strane, efikasna primena standarda zaštite životne sredine, transparentnosti i participativnih mehanizama mogla bi upravljanje rudarskim sektorom da pozicionira kao model za konsolidaciju vladavine prava i održivi razvoj u okviru pristupanja EU. Drugim rečima, ako EU prioritizuje obezbeđivanje sirovina bez **čvrstog vezivanja politike kritičnih sirovina za uslovljenost proširenja i reforme vladavine prava**, rizikuje da time podriva sopstvene demokratske standarde u regionu i otvara prostor za obrazac autoritarnog ekstraktivizma. Iz tog razloga, iznosimo četiri grupe preporuka:

1. Povezati politike proširenja EU i Zakon o kritičnim sirovinama

2. Premostiti nedostatke u upravljanju i ojačati državne kapacitete

3. Institucionalizovati javno učešće

4. Obezbediti pravično i održivo upravljanje resursima

Ukoliko bi delovao u skladu sa ovim preporukama politike, Zakon o kritičnim sirovinama mogao bi poslužiti za obnovu kredibilnosti EU na Zapadnom Balkanu.

1. UVOD

U kontekstu šireg globalnog geopolitičkog i geoekonomskog pregrupisavanja, ubrzanog ruskom agresijom na Ukrajinu, EU se našla na raskrsnici. To je u prvi plan ponovo stavilo niz dugoročnih strateških ciljeva. Među njima je i proširenje EU, koje je, mada pokrenuto pre svega geopolitičkim i bezbednosnim razmatranjima vezanim za Ukrajinu, dobilo novi zamah i kada je reč o šest (potencijalnih) kandidata sa Zapadnog Balkana.

Istovremeno, zelena i digitalna tranzicija, u sprezi sa zaoštavanjem globalne geopolitičke utakmice, učinile su pristup kritičnim sirovinama strateškim prioritetom. Litijum, kobalt, retki zemni elementi, nikl i drugi materijali ključni za proizvodnju auto-baterija, sistema obnovljive energije, vojne opreme i digitalne tehnologije, postali su ključni za budućnost evropske konkurentnosti i bezbednosti. Za mnoge od tih materijala, evropske kompanije u velikoj meri zavise od kineskih dobavljača čije niske cene i kapaciteti prerade često čine nove rudarske projekte neisplativim, dok istovremeno čitavu industriju izlažu riziku od poremećaja u snabdevanju ako Peking odluči da uskrati isporuku. Zakon EU o kritičnim sirovinama (CRMA) iz 2024. godine označava krupan strukturni zaokret – od tržišno vođenog pribavljanja resursa ka strateškoj industrijskoj politici i obezbeđivanju lanaca snabdevanja. Zakonom se postavljaju kriterijumi za domaće kapacitete u oblasti rudarstva, prerade i reciklaže, uz eksplicitno promovisanje „strateških partnerstava” sa trećim zemljama.

Kao kandidati za članstvo u EU, zemlje Zapadnog Balkana zauzimaju naročito osetljivo mesto u ovom novonastalom pejzažu resursa. Region raspolaže značajnim mineralnim potencijalom – ležištima litijuma u Srbiji i Bosni i Hercegovini, boksitom i drugim mineralima u Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori, niklom i kobaltom u Albaniji i na Kosovu, aluminijumom u Crnoj Gori i Severnoj Makedoniji, kao i nizom drugih strateških minerala. Ta ležišta privlače sve veću pažnju multinacionalnih korporacija i evropskih donosilaca odluka. U kombinaciji sa tekućim procesom integracije u strukture EU i reformama usklađivanja sa pravnim tekovinama, ove zemlje deluju kao idealni partneri za ostvarivanje ciljeva CRMA. Međutim, stručnjaci i lokalni aktivisti odavno pozivaju na uzbunu i organizuju otpor.

Ova sve složenija dinamika postavlja suštinska pitanja o prirodi proširenja EU i ravnoteži između vrednosti EU s jedne, i strateških i ekonomskih interesa s druge strane. Proširenje je tradicionalno najuspešniji instrument spoljne politike EU – njime je Unija, kroz uslovljenost, podsticala demokratiju, vladavinu prava i dobro upravljanje u zemljama kandidatima. Mada je proces poslednjih godina bio spor i mukotrpan, pristupanje EU se i dalje doživljava kao sidro stabilnosti, demokratije i mira na Zapadnom Balkanu. Ipak, kredibilitet ovog procesa je erodirao nakon više od dve decenije odlaganja, a tome su dodatno doprinele rastuće tenzije između zvaničnih normi i principa s jedne strane i geopolitičkih i geoekonomskih imperativa s druge. U nekim zemljama kandidatima, pre svega u Srbiji, zabrinutost zbog demokratskog nazadovanja, zarobljavanja medija i sužavanja građanskog prostora odavno je potisnuta u drugi plan pred strateškim razmatranjima zemalja EU – diverzifikacijom energetske izvora, upravljanjem migracijama, a sve više i pristupom kritičnim sirovinama. Ta dinamika ojačala je poziciju up-

ravo onih vlada koje razgrađuju demokratske norme, produbljuju zarobljavanje države, dok istovremeno crpe korist iz legitimacije i ekonomske pomoći EU.

Mada su novi rudarski projekti samo jedan segment CRMA, njihova najava uznemirava zajednice širom Evrope, uključujući Zapadni Balkan. U regionu obeleženom rasprostranjenim i dokumentovanim zarobljavanjem države, korupcijom i slabim državnim institucijama, rudarski planovi izazivaju strah od negativnih posledica – doprinosa klimatskim promenama, krčenja šuma i uništavanja staništa, zagađenja voda, erozije zemljišta i gubitka biodiverziteta. Uz to, postoji ozbiljna bojazan da bi rudarski projekti velikih razmera mogli pogodovati daljem širenju korupcije i klijentelizma, te centralizaciji političkog i ekonomskog odlučivanja, što bi naposljetku produbilo zarobljavanje države i pojačalo autoritarne tendencije. Na tome zasnivamo naš argument o rastućoj pretnji autoritarnog ekstraktivizma na Zapadnom Balkanu.

Slučaj litijumskog projekta „Jadar” u Srbiji – prvog i za sada jedinog u regionu koji je dobio status „strateškog prioriteta” prema CRMA – jasno ilustruje te protivrečnosti. Planirana eksploatacija litijuma od strane multinacionalne korporacije Rio Tinto u dolini Jadar izazvala je u poslednjim godinama snažne javne proteste i mobilizaciju aktivista za zaštitu životne sredine, što je srpsku vladu nagnalo da u januaru 2022. godine, neposredno pred parlamentarne izbore, obustavi projekat. Međutim, ta odluka je zgodno preokrenuta 2024. godine, uoči potpisivanja strateškog partnerstva sa EU o mineralima i lancima vrednosti, što je izazvalo novi talas negodovanja – uključujući i ono upućeno Briselu. Projekat je od tada postao simbol širih bojazni: od degradacije životne sredine i ograničene transparentnosti, preko percepcije da su elite zarobile proces, do straha da se industrijski interesi EU stavljaju ispred demokratizacije – čime se autokratskim elitama de facto pruža politička podrška za opstanak i potkopava najmoćniji instrument EU za promene u regionu. Iako je Rio Tinto projekat u novembru 2025. preveo u status „nege i održavanja”, time ga faktički zamrzavajući, on i dalje ostaje simbol potrebe za širim strateškim usklađivanjem između industrijske politike EU i razvoja resursa u zemljama kandidatima – ali i opasnosti od autoritarnog ekstraktivizma.

Pojam autoritarnog ekstraktivizma, koji se u literaturi često vezuje za globalni jug i postkolonijalizam, uvodi se ovde kako bi opisao opšti obrazac u kome vladajuće elite centralizuju moć, slabe demokratske mehanizme kontrole i sužavaju građanski prostor, istovremeno promovišući veoma vidljive projekte eksploatacije resursa (rudarenja), koje vladajuće stranke prikazuju kao ključne za ekonomski razvoj – a koji u stvarnosti pre svega pogoduju vladajućim strukturama i stranim investitorima, a ne lokalnim zajednicama. Trajni problemi autoritarnog upravljanja na Zapadnom Balkanu dobro su dokumentovani, između ostalog i u najnovijem izveštaju Freedom House-a „Sloboda u svetu” (2025), koji beleži eroziju vladavine prava i širenje patronažnih mreža i klijentelizma koji ugrožavaju demokratske institucije širom regiona.

² Uporedi: Prelec T. (2020). The vicious circle of corrosive capital, authoritarian tendencies and state capture in the Western Balkans, *Journal of Regional Security*, vol. 15/2, P. 167-198 and PSSI. (n.d.). Eco-monsters, eco-fighters: China's investments in Serbia's heavy manufacturing industry as seen through an environmental lens. Dostupno na <https://www.pssi.cz/publications/39-eco-monsters-eco-fighters-china-s-investments-in-serbia-s-heavy-manufacturing-industry-as-seen-through-an-environmental-lens>

U ovoj analizi javnih politika tvrdimo da akteri EU, usled intenzivne potražnje za kritičnim sirovinama koja pokreće evropsku zelenu i digitalnu tranziciju, rizikuju da prioritizuju sigurnost snabdevanja, dok istovremeno potcenjuju ili zanemaruju demokratske manjkavosti na Zapadnom Balkanu. Trenutno se međusobno pojačavaju dinamike autoritarizma i ekstraktivizma pokrenutog potražnjom: potražnja za sirovinama obezbeđuje prihode i političku polugu balkanskim autoritarcima, koji zauzvrat guše građanski otpor i nezavisni nadzor, povećavajući time profite investitora. Takav pristup, kako pokazujemo u ovoj analizi, u konačnici vodi ka slabljenju standarda zaštite životne sredine, neravnomernoj raspodeli koristi, daljoj eroziji vladavine prava, sužavanju građanskog prostora i povećanom riziku od korupcije. Umesto da doprinosi tim dinamikama, EU je u jedinstvenom položaju da uslovljenost proširenja iskoristi u skladu sa principima CRMA i time prekine začarani krug autoritarnog ekstraktivizma.

2. ULOGA EU U RUDARSTVU NA ZAPADNOM BALKANU – CILJEVI I NEDOSTACI ZAKONA O KRITIČNIM SIROVINAMA

Mineralne sirovine su od suštinskog značaja za EU i globalne ekonomije, a pouzdan pristup njima postaje sve hitniji. Kako bi odgovorila na taj izazov, Evropska komisija vodi redovno ažuriranu listu kritičnih sirovina koje su od ključnog ekonomskog značaja i izložene riziku kada je reč o snabdevanju. Globalna potražnja, pokrenuta dekarbonizacijom, navela je EU da u aprilu 2024. usvoji Zakon o kritičnim sirovinama, u cilju jačanja svih faza lanca vrednosti kritičnih sirovina, uključujući partnerstva sa trećim zemljama. CRMA označava strateški zaokret u suočavanju sa rizicima snabdevanja širom EU, postavljajući dugoročne ciljeve u pravcu pouzdanih i održivih lanaca vrednosti. To podrazumeva diverzifikaciju investicija, proizvodnju i trgovinu sa pouzdanim partnerima, te zaključivanje obostrano korisnih partnerstava sa zemljama van EU uz obezbeđivanje visokih socijalnih i ekoloških standarda. CRMA se takođe nadovezuje na projekte povezivanja i infrastrukture u okviru inicijative EU „Global Gateway”, kao i na primenu principa cirkularne ekonomije unutar lanaca vrednosti kroz razvoj novih kapaciteta za reciklažu sekundarnih sirovina, uključujući i one iz rudarskog otpada.³

U praksi, investitori („nosioci projekata”) mogu podneti zahtev da njihovi planovi rudarenja i/ili prerade kritičnih sirovina budu proglašeni „strateškim projektima” u okviru CRMA. Evropska komisija (EK) dodeljuje tu oznaku na osnovu netransparentne stručne procene i drugih razmatranja, a odabrani projekti dobijaju podršku u pristupu finansiranju i kraće rokove za izdavanje dozvola. Nosioci projekata dužni su da redovno obaveštavaju EK o razvoju događaja, ali nikakva dalja nezavisna procena nije predviđena. U slučaju teških kršenja principa CRMA, EK može odlučiti da povuče dodeljenu oznaku, ali ne snosi nikakvu odgovornost.

Mada propisi formalno zahtevaju usklađenost sa standardima zaštite životne sredine, ljudskim pravima i lokalnim učešćem, kriterijumi za odabir su široko postavljeni, a postupci donošenja odluka nisu dovoljno transparentni. Akteri civilnog društva imaju ograničene mogućnosti da smisleno utiču na proces. Jaz između deklarativnih obaveza prema visokim standardima zaštite životne sredine i stvarnog stanja na terenu – ograničenih administrativnih kapaciteta i delimičnog usklađivanja sa pravnim tekovinama EU – izaziva bojazan da projekti dobijaju spoljnu legitimaciju unutar krhkih regulatornih sistema.

U 2025. godini EU je identifikovala 47 strateških projekata unutar Unije i 13 van nje, među kojima je i projekat litijuma kompanije Rio Tinto u Srbiji, koji bi, kada bi bio operativan, godišnje proizvodio procenjenih 58.000 tona litijum-karbonata, uz značajne količine borne kiseline i natrijum-sulfata. Drugi poziv za podnošenje prijava zatvoren je 15. januara 2026.

³ European Commission (2024). Critical Raw Materials Act, dostupno na: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/critical-raw-materials-act_en

U februaru 2026. Evropski revizorski sud objavio je poseban izveštaj o primeni CRMA u kome je utvrdio ozbiljan raskorak između postavljenih ciljeva i postignutih rezultata.⁴ Pored nedostizanja ključnih ciljeva u pogledu diverzifikacije i domaće proizvodnje, izveštaj ukazuje na nizak nivo upravljanja u mnogim partnerskim zemljama van EU, uključujući Srbiju. Mada se ta pitanja često rešavaju u okviru samih sporazuma, značajni rizici i dalje ostaju.

Još jedna važna zamerka odnosi se na preterani fokus na primarne kritične sirovine, dok se unapređenju reciklaže ne posvećuje dovoljno pažnje. Kako je najavljeno tokom „EU Raw Materials Week 2025”, Zakon EU o cirkularnoj ekonomiji, čije se usvajanje očekuje krajem 2026, treba da postavi jasne ciljeve i smernice za tu oblast – koja je trenutno često ometana visokim troškovima, niskim stepenom standardizacije, tržišnim ograničenjima i neujednačenim kvalitetom. Sve to čini reciklažu teško isplativom bez značajnih investicija i regulatornog angažmana EU i država članica.

⁴ ECA (2026). Special report 04/2026: Critical raw materials for the energy transition – Not a rock-solid policy. Dostupno na: <https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2026-04>

3. ZAPADNI BALKAN, RUDARSTVO I CRMA: UPRAVLJANJE RUDARSKIM SEKTOROM POD LUPOM

Zapadni Balkan je bogat prirodnim resursima, ima dugu rudarsku tradiciju i delimično je integrisan u trgovinske i transportne mreže EU, što ga stavlja u povoljan položaj da doprinese ciljevima EU kada je reč o diverzifikaciji izvora kritičnih sirovina. Region takođe poseduje značajne sekundarne sirovine – bakar, olovo, cink, nikl i litijum iz nasleđenih industrijskih postrojenja i rudarskih jalovišta – koje bi, ako se iskoriste na održiv način, mogle doneti obostrane koristi.

Država	Kritične sirovine iz EU liste 2023.	Poznata/prijavljena ležišta ili potencijal	Poznata/prijavljena sekundarna ležišta	Relevantnost za snabdevanje EU
Srbija	Litijum (SRM), bor, bakar	Jadar (litijum i borati, jedinstven mineral jadarit); rudarski basen Bor (velika proizvodnja bakra).	Antimon, ardenit, kobalt, skandijum, retki zemni elementi (RZE)	Veliki strateški značaj za lance snabdevanja baterijama EU; značajan dobavljač bakra.
Albanija	Nikl (SRM), boksit/aluminijum	Ležišta lateritnog nikla (Dibër, Pogradec); boksit (Tropojë); rudnici hroma (Bulqizë)	Galijum, magnezijum, RZE	Može da diverzifikuje izvore nikla u EU; alternativa uvozu boksita iz Gvineje; hrom je i dalje od strateškog značaja za proizvodnju nerđajućeg čelika.
Bosna i Hercegovina	Boksit/aluminijum, magnezit	Ležišta litijuma u Loparama; boksit u Mostaru i Jajcu; magnezit u Srebrenici i Varešu.	Antimon, ardenit, galijum	Potencijal za smanjenje zavisnosti EU od uvoza boksita i magnezita.
Severna Makedonija	Bakar, nikl, hrom, RZE	Borov Dol (bakar); Ržanovo (nikl, hrom); istraživanje RZE u alkalnim kompleksima Marijova.	Antimon, ardenit, RZE	Mogući regionalni izvor nikla i bakra; RZE u ranoj fazi, ali strateški vredni.
Crna Gora	Boksit/aluminijum, bakar	Ležišta boksita u Nikšiću; manja ležišta bakra na Šupljaj Stijeni i u Brskovu.	RZE, skandijum, titanijum, vanadijum	Potencijal za obnovu proizvodnje aluminijuma; dopunski izvor bakra.
Kosovo	Nikl, hrom, boksit	Ležišta u regionima Drenice i Đakovice.	Antimon, kobalt, bor, bizmut	Baza resursa odgovara potrebama EU za kritičnim sirovinama.

Tabela 1: Pregled potencijala kritičnih sirovina na Zapadnom Balkanu

Ova analiza daje pregled najrelevantnijih slučajeva na Zapadnom Balkanu u kojima je većina projekata eksploatacije kritičnih sirovina već u toku ili je planirana (Srbija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Severna Makedonija), naglašavajući vezu između rudarskih aktivnosti i manjkavosti vladavine prava, regulatornog okvira i demokratskog upravljanja.

Analiza regulatornih okvira i sistema upravljanja zaštitom životne sredine u Srbiji i Bosni i Hercegovini otkriva jasan obrazac: razvoj rudarstva napreduje unutar institucionalnih okvira obeleženih nepotpunim strateškim planiranjem, slabim preventivnim mehanizmima zaštite životne sredine, koncesijskim sistemima zasnovanim na diskrecionim odlukama i širim manjkavostima u vladavini prava. Dok se rudarstvo – a pogotovo eksploatacija litijuma i ostalih kritičnih sirovina – sve više prikazuje kao strateška ekonomska prilika u kontekstu Evropskog zelenog dogovora i CRMA, domaći regulatorni okviri osmišljeni da zaštite životnu sredinu, javno učešće i ljudska prava ostaju strukturno krhki, delimično politizovani i nedosledni u primeni.

SRBIJA

Srbija je za sada jedina zemlja u regionu koja ima partnerstvo u okviru CRMA i nekoliko tekućih rudarskih operacija velikih razmera, što istovremeno potvrđuje njen značajan ekonomski potencijal i ozbiljne izazove u oblasti upravljanja. Dok su nedavna otkrića litijuma, bakra, zlata, srebra i cinka potvrdila mineralno bogatstvo zemlje – procenjeno na 200 milijardi dolara – širenje sektora otkriva strukturne nedostatke u regulatornom nadzoru, zaštiti životne sredine i sprovođenju vladavine prava.

Implementacija projekta Jadar u Srbiji ilustruje kako su „pravila igre” prilagođavana na svim nivoima vlasti i upravljanja.⁵ Odluke – uključujući izmene prostornih planova i odobravanje obima procene uticaja na životnu sredinu – donošene su bez smislenih konsultacija sa stručnjacima ili civilnim društvom, pokazujući kako je zarobljavanje države iskorišćeno da bi se projekat progurao nauštrb demokratskih procesa. U maju 2022. godine, više od 38.000 građana podnelo je inicijativu za zabranu eksploatacije litijuma i bora u Srbiji, ali je Narodna skupština propustila da je razmotri uprkos ustavnoj obavezi, uz obrazloženje da su dokumenti izgubljeni.⁶ Niko nije odgovarao, što predstavlja ozbiljno kršenje pravnih i demokratskih načela.

U Srbiji, centralni zakonodavni instrument je Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima, usvojen 2015. i izmenjen 2018. i 2021. godine. Ustav utvrđuje prirodne resurse kao državnu svojinu, ali zakon privatnim akterima omogućava sticanje prava eksploatacije. Litijum i bor su eksplicitno svrstani u sirovine od „strateškog značaja”, mada zakon nigde ne definiše šta ta oznaka podrazumeva. Istovremeno, Srbija nije utvrdila metodologiju za definisanje sopstvenih

⁵ Morill, J. (2025). A Sacrifice Zone in the Push for Copper: Experiences from Bor, Serbia. Dostupno na: <https://earthworks.org/blog/a-sacrifice-zone-in-the-push-for-copper-experiences-from-bor-serbia/#:~:text=The%20city%20of%20Bor%2C%20Serbia,operations%20significantly%20in%20recent%20years>.

⁶ Nova.rs (2023). Gde je nestalo 38.000 potpisa za zabranu iskopavanja litijuma: Ne davimo Beograd traži posebnu sednicu Skupštine [in Serbian]. Dostupno na: <https://nova.rs/vesti/politika/gde-je-nestalo-38-000-potpisa-za-zabranu-iskopavanja-litijuma-ne-davimo-beograd-trazi-posebnu-sednicu-skupstine/>.

kritičnih sirovina, čak ni dok se promovise kao budući stabilan i dugoročan dobavljač za zelenu tranziciju Evropske unije. Ovo odražava širi obrazac: stratešku ekonomsku ambiciju ne prati odgovarajući upravljački, administrativni i pravni kapaciteti.

Nacrt Strategije upravljanja mineralnim i drugim geološkim resursima (2025–2040) dobro ilustruje tu neravnotežu. On predviđa scenario „ubranog razvoja“, uključujući proizvodnju litijum-karbonata do 58.000 tona godišnje i povećanje udela rudarstva u BDP-u sa sadašnjih 2,7 odsto na potencijalnih 5 do 8 odsto. Ipak, te projekcije se nude u odsustvu važećeg nacionalnog Plana razvoja, finalizovane Strategije upravljanja mineralnim resursima, celovito usvojenog Prostornog plana Republike ili usklađenog zakonodavstva u oblasti životne sredine. Srbija je još 2004. godine, u okviru procesa integracije u EU, uvela procenu uticaja na životnu sredinu (EIA), stratešku procenu uticaja (SEA) i mehanizme za integrisanu prevenciju zagađenja. Ipak, više od dve decenije kasnije, funkcionalan i koherentan preventivni sistem još nije uspostavljen. Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu i dalje nije dovoljno usklađen sa Direktivom EU 2011/92/EU, a procene uticaja nisu obavezne u najranijim fazama istraživanja. Čak i kada su zakoni formalno usklađeni, u praksi se često ne primenjuju ili se primenjuju samo delimično. Fragmentacija projekata – poznata i kao „salami slicing“ – postala je uobičajena praksa: investitori dele objedinjeni projekat na manje celine kako bi prikazali manji uticaj na životnu sredinu i izbegli sveobuhvatnu procenu. Rezultat je stanje stvari u kome ekstraktivizam postaje de facto razvojna paradigma pre nego što je uspostavljen ikakav celovit društveni i ekološki okvir.

Ozbiljnu zabrinutost ne izaziva samo nedovoljno efikasno upravljanje zaštitom životne sredine, već i izostanak sprovođenja propisa. Rad kineske Zijin Mining Group u borskom regionu na istoku Srbije – gde se nalazi jedno od najvećih ležišta bakra u Evropi – ilustruje sistemske regulatorne slabosti. Uprkos investicijama vrednim više milijardi evra i ekspanziji rudarenja bakra i zlata, lokalni stanovnici svakodnevno trpe ozbiljnu degradaciju životne sredine: zagađen vazduh, uništene šume i reke čiji je tok poremećen. Studije javnog zdravlja direktno povezuju industrijsko zagađenje sa povećanim rizikom od smrtnosti, ali državne institucije nisu uspele da sprovedu odgovarajuće zaštitne mere poput programa preseljenja ili strategija ublažavanja štete.⁷ To odražava ne samo nedovoljno sprovođenje zakona o zaštiti životne sredine, već i širu institucionalnu nemoć da se ekonomski razvoj uskladi sa pravima građana i zaštitom životne sredine. Alarmanтна je činjenica da u Srbiji nijedan nosilac projekta nema dozvolu za prikupljanje, prevoz, tretman ili odlaganje rudarskog otpada – to možda najrečitije govori o slabostima institucija zaduženih za sprovođenje propisa i standarda zaštite životne sredine u rudarstvu.⁸

Regulatorna neizvesnost i kašnjenja u izdavanju dozvola dodatno otežavaju odgovoran razvoj rudarstva. Projekat litijuma i bora „Jadar“, koji vodi Rio Tinto, i dalje je u statusu „nege i održavanja“ zbog nerešenih pitanja dozvola, regulatornih nejasnoća i političkih kontroverzi. Tekući

⁷ Study: industrially contaminated sites throughout Serbia threaten human health, Balkan Green Energy News (2021). Dostupno na: <https://balkangreenenergynews.com/study-industrially-contaminated-sites-throughout-serbia-threaten-human-health/>

⁸ Državna revizorska institucija, Izveštaj o reviziji: Upravljanje opasnim otpadom, Beograd, decembar 2022, str. 3.

sporovi naglašavaju rizik od političkih mešanja, utoliko pre što je srpska vlada snažno promovisala projekte eksploatacije litijuma, pojačavajući time nepoverenje javnosti i društvene tenzije. Posebno zabrinjava institucionalni propust u zaštiti ljudskih prava. U julu i avgustu 2024. godine, protesti protiv rudarenja litijuma održani su u 48 srpskih gradova. Vlasti su uhapsile 14 osoba, uključujući i troje aktivista zatvorenih po zakonu koji za pojedince predviđa novčane kazne, ali za grupe dopušta zatvorske – što predstavlja sudski presedan i moguću zloupotrebu primene grupne odredbe. Pored toga, slučaj Bora posmatrači opisuju kao kršenje kolektivnih ljudskih prava, jer pokazuje kako upravljački propusti u rudarskom sektoru mogu istovremeno prouzrokovati štetu životnoj sredini, zdravlju i socijalnom tkivu zajednice. Studije sprovedene u Boru ukazuju na značajno povišen rizik od smrtnosti usled malignih tumora i skraćenje životnog veka za više od dve godine u periodu 2018–2022. Uprkos tim alarmantnim pokazateljima, vlasti odugovlače sa sveobuhvatnim epidemiološkim istraživanjima i nisu sprovele najavljene programe toksikološkog testiranja. Takvi obrasci odražavaju regulatorne slabosti, ali i zabrinjavajuće odsustvo preventivnog upravljanja.

Svesna manjkavosti i osetljive prirode rudarstva u Srbiji, ali odlučna da iskoristi jedno od najvećih ležišta litijuma u Evropi, EU je sa srpskom vladom zaključila Memorandum o razumevanju kako bi odgovorila na pitanja upravljanja i zaštite životne sredine. Taj dokument sadrži odredbe kojima se od Beograda zahteva izmena i dopuna ključnog zakonodavstva, a ugrađen je u okvir bilateralnog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) iz 2013. godine kao osnove za proces pristupanja Srbije EU.⁹ Međutim, kako su istakli i domaći stručnjaci i Evropski revizorski sud, memorandum nije dovoljan da prevaziđe duboko ukorenjeno zarobljavanje države, nedostatak propisa i kapaciteta za njihovo sprovođenje, kao ni rasprostranjeno nepoverenje građana.¹⁰

EU se time suočava sa dvostrukom dilemom kredibilnosti. S jedne strane, njena normativna moć u procesu proširenja odavno je potkopana njegovim odugovlačenjem i autokratizacijom političkih sistema u čemu je i sama barem posredno učestvovala.¹¹ Dok građani širom regiona sve više doživljavaju EU kao još jednog transakcionog igrača, ona sve više gubi uticaj koji je imala kada je reč o demokratskim reformama. S druge strane, ciljevi CRMA ozbiljno su ugroženi ako EU ne uspe da se nametne kao verodostojan partner u oštroj globalnoj utakmici u kojoj prednjače Kina, Rusija i SAD. CRMA se s pravom oslanja na prednosti EU – pouzdana partnerstva, lokalne koristi umesto pukog izvlačenja resursa, visoki ekološki i socijalni standardi,

⁹ European Commission (2024). Memorandum of Understanding between the European Union and the Republic of Serbia on a Strategic Partnership on Sustainable Raw Materials, Battery Value Chains and Electric Vehicles. Dostupno na: https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/6fe0e605-9299-45c3-b846-2efb85585251_en?file-name=EU-RS%20Memorandum%20of%20Understanding_final_no_signatures.pdf

¹⁰ Popović et al (2025). There and Back Again: Extractive Diplomacy, Rule of Law Deterioration and Lithium Rush in Serbia. Dostupno na: <https://reri.org.rs/wp-content/uploads/2025/09/There-and-Back-Again-Extractive-Diplomacy-Rule-of-Law-Deterioration-and-Lithium-Rush-in-Serbia.pdf>

¹¹ BiEPAG (2021). Beyond stabilitocracy: Unveiling the rise of autocracy in the Western Balkans. Dostupno na: <https://www.biepag.eu/publication/beyond-stabilitocracy-unveiling-the-rise-of-autocracy-in-the-western-balkans> & Bieber, F. (2019). The rise of authoritarianism in the Western Balkans, Palgrave MacMillan, 2019. Compare also Democratization Policy Council (2021). Sell out, tune out, get out, or freak out? Dostupno na: <http://www.democratizationpolicy.org/sell-out-tune-out-get-out-or-freak-out/>

kao i učešće lokalnih zajednica u donošenju odluka o rudarstvu generalno i CRMA posebno. Međutim, EU mora da ispuni ta obećanja ili rizikuje da izgubi poverenje koje joj trenutno daje ključnu konkurentsku prednost.¹²

BOSNIA AND HERZEGOVINA

Pored Srbije, Bosna i Hercegovina (BiH) izdvaja se kao još jedan značajan slučaj, pre svega zbog rezervi obojenih metala i kritičnih sirovina koje EU nastoji da obezbedi. Međutim, uprkos resursnom potencijalu, razvoj rudarstva suočava se sa ozbiljnim preprekama – ne geološke ili tehničke, već institucionalne i upravljačke prirode. Ključni izazov je regulatorna neizvesnost i odsustvo koherentne nacionalne rudarske strategije. Ni Federacija Bosne i Hercegovine ni Republika Srpska nisu usvojile sveobuhvatnu strategiju upravljanja mineralnim resursima. Okviri prostornog planiranja su zastareli, a ponegde i decenijama stari. To odsustvo dokumenata planiranja višeg nivoa otvara prostor da rudarski projekti napreduju kroz ad hoc prostorne planove skrojene po meri pojedinačnih projekata, čime se neposredni interesi investitora često stavljaju ispred dugoročne ekološke održivosti i smislenog teritorijalnog razvoja. Nedostatak sveobuhvatnog okvira za upravljanje mineralnim resursima na državnom nivou produbljuje ionako prisutnu fragmentaciju u donošenju odluka unutar složenog multietničkog i visoko decentralizovanog političkog sistema Bosne i Hercegovine. Rudarske i geološko-istraživačke aktivnosti u BiH mogu se obavljati isključivo na osnovu koncesija. Međutim, pravni okvir kojim se one uređuju ima ozbiljnih nedostataka – naročito kada je reč o postupku dodele i širokoj slobodi ugovaranja koja se investitorima ostavlja u ugovorima o koncesijama.

Mada zakoni u oba entiteta Bosne i Hercegovine predviđaju da se koncesije na osnovu predloga podnetih na inicijativu investitora dodeljuju samo izuzetno,¹³ u praksi je taj model postao dominantan. U Federaciji BiH, svi dosadašnji ugovori o koncesijama dodeljeni su upravo kao rezultat takvih ponuda, a isti pristup dominira i u Republici Srpskoj.¹⁴ Eksproprijacija u rudarskim projektima ozbiljno pogađa imovinu i egzistenciju građana, ostavljajući dugotrajne društvene i ekonomske posledice. Pravne praznine u zakonodavstvu Federacije BiH omogućavaju privatnim investitorima da stiču korist pozivanjem na javni interes, što otvara rizik da prava građana budu podređena privatnoj dobiti.

Nadzor nad rudarskim kompanijama otežan je ograničenim kapacitetom inspektora za zaštitu životne sredine, što za posledicu ima zanemarivanje ilegalnih aktivnosti i nedosledno sprovođenje propisa. Takva pravna nedorečenost ugrožava efikasan nadzor, slabi pravnu sigurnost i otvara prostor za zloupotrebu.

¹² Müller, M. et al. (2025). The EU's Raw Materials Diplomacy: Serbia as a Test Case. Dostupno na: https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2025C10_EURawMaterialsDiplomacy_Serbia.pdf

¹³ Član 28 Zakona o koncesijama FBiH i Član 26 Zakona o koncesijama RS.

¹⁴ Informacije o zaključenim ugovorima dostupne su u izveštajima o radu Komisije za koncesije RS, <https://koncesije-rs.org/category/izvjestaji/>

Manjak transparentnosti predstavlja još jednu sistemsku slabost. Izveštaji o ograničenom javnom pristupu informacijama o rudarskim koncesijama, dozvolama za istraživanje i procenama uticaja na životnu sredinu ukazuju na nedostatke u proceduralnoj otvorenosti.¹⁵ Nedavne izmene Zakona o geološkim istraživanjima Republike Srpske proširuju prava istraživanja za investitore čak i kada propisani radovi nisu izvedeni, dok proteste klasifikuju kao „višu silu”.¹⁶ Time se osnovna građanska sloboda u suštini svodi na prepreku investicijama.

Planove za eksploataciju nikla, cinka i olova na planini Ozren severoistočno od Sarajeva razvila je australijska kompanija Lykos Balkan Metals, dok švajcarska kompanija Arcore planira istraživanje litijuma u Loparama.¹⁷ U oba slučaja, lokalne vlasti su kritikovane zbog sklapanja rudarskih partnerstava na netransparentan i neinkluzivan način, dovodeći u pitanje pravo na javno učešće.¹⁸ Takva proceduralna netransparentnost narušava poverenje u administrativne procese i protivreči načelima odgovornog upravljanja.

Rizici od korupcije dodatno komplikuju probleme u upravljanju. Navodi o netransparentnim transakcijama između vlasti i rudarskih kompanija dovode u pitanje integritet procesa dodele koncesija i nepristrasnu primenu regulatornih standarda, a slabi kapaciteti sprovođenja to još više pogoršavaju.¹⁹ Zabrinutost zbog stanja životne sredine, kao što se nedavno najočiglednije pokazalo u slučaju projekta srebra Vareš britanske kompanije Adriatic Metals, ukazuje na nedostatke u inspeksijskom nadzoru i kontroli poštovanja propisa.²⁰ Smrtonosno klizište u Donjoj Jablanici 2024. godine, za koje se navodi da je povezano s ilegalnim aktivnostima kamenoloma, pokazuje kakve posledice izaziva neadekvatno sprovođenje propisa i nespremnost da se spreči neovlašćena eksploatacija.²¹

Nepoverenje javnosti istovremeno je i posledica i pokretač upravljačkih slabosti. Lokalni otpor prema projektima litijuma, nikla i drugih kritičnih sirovina u regionima Ozrena i Majevice odražava rasprostranjeni skepticizam prema nepristrasnosti institucija i mehanizmima zaštite životne sredine.²² Gde god se vlasti doživljavaju kao da deluju bez transparentnosti ili

¹⁵ Lippman, P. (2024). Environmental Resistance to Corporate Raiding: Is Bosnia-Herzegovina Becoming One Big European mine? Dostupno na: <https://lefteast.org/environmental-resistance-corporate-raiding-bosnia-part-ii/>.

¹⁶ Član 38, stav 1 Zakona o geološkim istraživanjima RS.

¹⁷ Lithium under Majevice: Will mining begin in Republika Srpska? Vreme (16.12.2023). Dostupno na: <https://vreme.com/en/drustvo/litijum-ispod-majevice-hoce-li-kopanje-poceti-u-republici-srpskoj/>.

¹⁸ Intervju sa građanskim aktivistom, Tuzla, maj 2025.

¹⁹ Veselinović, Gojko. (2024). Dirty Air, Shady Practices? Bosnian NGO Challenges Company Mining Coal Without A Permit. Radio Free Europe. Dostupno na: <https://www.rferl.org/a/bosnia-coal-environment-ngo-prijedor/33098279.html>.

²⁰ Mladjenović Stević, S. (2025). In Bosnia, a mine is devastating forests and dividing the country. Osservatorio Balcani e Caucaso. Dostupno na: <https://voxeu.eu/en/bosnia-mine-devastating-forests-dividing-country/>.

²¹ Bosnian Village Buries 19 People Killed in Floods, Landslides. Radio Free Europe (15.10.2024). <https://www.rferl.org/a/bosnia-flooding-storm-burials-funerals-jablanica/33159773.html>.

²² Bosnia and Herzegovina: Municipality & environmentalists oppose opening of lithium mine, complain about lack of transparency & consultations with local communities. (2024). Business and Human Rights Centre. <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/bosnia-and-herzegovina-municipality-environmentalists-oppose-opening-of-lithium-mine-complain-about-lack-of-transparency-consultations-with-local-communities/>.

smislenih javnih konsultacija,²³ teško je obezbediti društvenu legitimnost za pokretanje rudarskih aktivnosti. Snažan lokalni otpor stoga je zaustavio ili odložio više projekata, učvršćujući začarani krug u kome slabosti u upravljanju koče kako ekonomski razvoj, tako i legitimnost regulatornih institucija. Aktivisti zahtevaju obustavu svih novih rudarskih projekata dok se ne sprovedu suštinske reforme, a od EU traže da insistira na primeni zakona o zaštiti prirode, jer su zemlja i voda ugroženi zagađenjem, krčenjem šuma i (ilegalnom) eksploatacijom.²⁴

CRNA GORA

Rudarski sektor Crne Gore prolazi kroz stratešku tranziciju – od tradicionalne zavisnosti od uglja i boksita ka modernizaciji, stranim ulaganjima u kritične minerale i usklađivanju sa standardima zaštite životne sredine EU u okviru procesa pristupanja. Međutim, ta transformacija je iznela na videlo strukturne regulatorne nedostatke i raskorake u vladavini prava koji utiču na to koliko investitori i građani veruju institucijama.

Centralno pitanje tiče se stabilnosti i predvidljivosti upravljanja koncesijama. Dodela dugoročnih koncesija – poput 30-godišnje koncesije za boksit u opštini Nikšić koja je 2024. dodeljena domaćoj kompaniji Novi Boksiti, i ranije 25-godišnjeg zakupa švajcarskoj kompaniji Tara Resources za rudarski kompleks olova i cinka Brskovo – odražava pravni okvir koji za cilj ima privlačenje stranog kapitala. Ipak, kasnija dešavanja, uključujući poništenje koncesije za ovaj rudnik nakon smene vlasti i spora oko usklađenosti studije izvodljivosti sa domaćim zakonodavstvom, ilustruju nesklad između poštovanja ugovora i regulatornog nadzora.²⁵ Mada je poništenje opravdano pravnom nedoslednošću, tekuća međunarodna arbitraža koju je pokrenuo investitor ukazuje na rizike koji prate regulatorne preokrete i značaj pravne sigurnosti u upravljanju koncesijama.

Pitanja transparentnosti i javnog učešća dodatno komplikuju upravljačku dinamiku. Lokalne zajednice u gradu Mojkovcu na severu Crne Gore, okupljene oko građanskih inicijativa poput „Ne damo Mojkovac”, kritikovale su ponovno pokretanje rudarskih aktivnosti zbog navodne degradacije životne sredine i nedovoljnih koristi za lokalno stanovništvo.²⁶ Protesti i zahtevi za raskidom koncesionog ugovora odražavaju uverenje da pogođene zajednice nisu bile dovoljno konsultovane i uključene u procese odlučivanja. Tamo gde se mehanizmi javnog učešća doživljavaju kao slabi, a proceduralne zaštite kao nedovoljne, društvena legitimnost rudarskih projekata opada, povećavajući verovatnoću sukoba i obustave projekta.

Poništenje koncesije za Brskovo takođe osvetljava izazove vezane za regulatornu koherentnost i zakonitost. Vladine tvrdnje da je studija izvodljivosti bila u suprotnosti sa nacionalnim za-

²³ Fokus grupa sa predstavnicima civilnog društva, Tuzla, maj 2025.

²⁴ Ibrakovic, M. (2025). Critical raw materials: dispatch from Bosnia and Herzegovina. Dostupno na: <https://collections.fes.de/publikationen/content/titleinfo/1945160>

²⁵ Jajcanin, Dj. Montenegro's Uniprom ceases aluminium production at KAP, SEEnews (2023).

²⁶ Milicevic, Lj. Mojkovac residents block roads demanding from govt. termination of Brskovo mine concession. Vijesti. (9.10.2024)

konodavstvom ukazuju na moguće nedostatke ili u postupku početnog odobravanja projekta ili u doslednosti regulatornih standarda koji su primenjivani u nastavku procesa. Takve nedoslednosti nameću pitanja o administrativnoj odgovornosti, međuinstitucionalnoj koordinaciji i temeljitosti provere pre dodele koncesije.

Šire gledano, ambicija Crne Gore da uskladi upravljanje rudarstvom sa EU standardima u oblasti održivosti vrši dodatni pritisak na domaće regulatorne institucije. Efikasno usklađivanje ne zahteva samo formalnu zakonodavnu harmonizaciju, već i jačanje kapaciteta sprovođenja, transparentne procedure za dodelu koncesija i verodostojan nadzor u oblasti zaštite životne sredine. Bez tih elemenata, naponi ka modernizaciji lako mogu biti ugroženi upravljačkim sporovima, arbitražnim postupcima i lokalnim otporom.

Sve u svemu, rudarski sektor Crne Gore odražava upravljačku sliku obeleženu tenzijama između privlačenja investicija i regulatorne stabilnosti, spornim upravljanjem koncesijama, otporom zajednica zbog uočenih proceduralnih propusta i promenljivim zahtevima usklađenosti u okviru reformi usmerenih ka EU. Dugoročna održivost sektora zavisice manje od geoloških potencijala, a više od učvršćivanja načela vladavine prava – pre svega pravne sigurnosti, transparentnog odlučivanja, doslednog sprovođenja propisa i smislenog javnog učešća.

SEVERNA MAKEDONIJA

Razvoj rudarskog sektora Severne Makedonije otkriva ozbiljne regulatorne nedostatke i manjkavosti vladavine prava koji izazivaju zabrinutost u pogledu upravljanja zaštitom životne sredine, institucionalnog integriteta i demokratske odgovornosti.²⁷ Sektor je imao koristi od povećanog priliva stranih direktnih investicija, delom olakšanog popuštanjem propisa o dozvolama i koncesijama. No, čini se da je ta regulatorna liberalizacija oslabila mehanizme nadzora i smanjila proceduralne zaštite. Prioritizacija privlačenja investicija nauštrb regulatorne doslednosti svedoči o neravnoteži između ciljeva ekonomskog razvoja i standarda zaštite životne sredine.

Centralna strukturna slabost leži u sprovođenju propisa o zaštiti životne sredine i rudarstvu. Dokazi o sporim institucionalnim reakcijama na slučajeve zagađenja izazvane odlaganjem otpada ukazuju na nedostatke u administrativnoj efikasnosti i kontroli poštovanja propisa.²⁸ To je dovelo do trajne kontaminacije vode i zemljišta, s negativnim posledicama po biodiverzitet i javno zdravlje u okolnim zajednicama, te do rasprostranjenog građanskog otpora prema otvaranju novih rudnika.²⁹

²⁷ Intervju sa građanskim aktivistom, Skoplje, maj 2025.

²⁸ Đorđević, T. (2025). Balancing between environmental pollution and unutilized resource potential: mine wastes of North Macedonia, University of Vienna.

²⁹ Samardijev, A. (2023). North Macedonia, citizens oppose the opening of mines. Osservatorio Balkani e Caucaso. Dostupno na: https://www.balcanicaucaso.org/en/cp_article/north-macedonia-citizens-oppose-the-opening-of-mines/#:~:text=Civil%20society%20organizations%20in%20North%20Macedonia%20have,for%20its%20fertile%20soil%20and%20quality%20agricultural.

Izveštaji o nedovoljnom broju inspekcija zaštite životne sredine dodatno odražavaju ograničene regulatorne kapacitete, dok nedoslednosti u podacima o toksičnosti vode kompromituju pouzdanost procena stanja životne sredine i osnovu za preduzimanje mera. Zajedno, ti nedostaci umanjuju efikasnost pravnog okvira i slabe sposobnost države da osigura primenu zakona.

Pored administrativnih neefikasnosti, sektor opterećuju i pitanja institucionalne nezavisnosti i integriteta. Navodi o zarobljavanju regulatornih organa ukazuju na nedozvoljeni uticaj privatnih rudarskih interesa na javne regulatorne organe. Tvrdnje o političkom uticaju na dodelu koncesija i procese nadzora dodatno slabe načela dobrog upravljanja. Izveštaji o bliskim vezama između koncesionara i visokih političkih funkcionera nameću pitanja o sukobu interesa, transparentnosti pri zaključivanju javnih ugovora i jednakosti pred zakonom. Tako se, na primer, za korisnika koncesije za rudnik Toranica u severoistočnoj Severnoj Makedoniji, bugarsku kompaniju Bulmak, navodi da ima bliske veze sa visokim političkim funkcionerima i kontroverznu korporativnu prošlost povezanu sa mrežama organizovanog kriminala.³⁰

Mehanizmi transparentnosti i javne odgovornosti takođe nisu na zadovoljavajućem nivou. Navodni nedostatak doslednog izveštavanja državnih medija i nedovoljna javna dostupnost informacija o incidentima kontaminacije životne sredine ograničavaju mogućnost za građanski nadzor. Ograničen pristup pouzdanim informacijama sprečava smisleno učešće javnosti i slabi sposobnost civilnog društva da kontroliše primenu propisa. Ta netransparentnost pojačava utisak selektivnog sprovođenja zakona, time dalje podrivajući poverenje javnosti u državne institucije.

Ovi izazovi ukazuju na sistemske slabosti okvira vladavine prava kojim se uređuje rudarski sektor. U širem kontekstu evropskih integracionih ambicija Severne Makedonije, otklanjanje tih slabosti vladavine prava nije samo pitanje jednog sektora, već temeljni uslov dobrog upravljanja.

³⁰ Gjorgjioska, M. (2025). The Toranica Mine Spill: Environmental Degradation, Corruption Networks, and Political Influence. China-SEE Institute, Volume 4, No 1.

4. FINANSIJSKI I EKONOMSKI ASPEKTI RUDARSTVA³¹

Kada se sagledava ekonomska i finansijska dimenzija rudarskog sektora na Zapadnom Balkanu, nameću se sledeća suštinska pitanja: koliki je stvarni ekonomski doprinos rudarstva u regionu, ko na kraju krajeva ubira vrednost koju ono stvara – i ko snosi stvarne troškove? Kombinujući makroekonomske podatke, finansijske izveštaje i detaljne studije slučaja ključnih rudarskih projekata, naša analiza dovodi u pitanje narativ koji vlade Zapadnog Balkana naširoko promovisu – da ekspanzija rudarskog sektora automatski predstavlja transformativnu razvojnu priliku. Umesto toga, pokazuje da rudarstvo ostavlja ograničen makroekonomski trag, dok generiše visoko koncentrovane profite koji uglavnom završavaju u rukama privatnih, i vrlo često stranih, vlasnika.

Na makroekonomskom nivou, sektor ostaje mali u svih šest ekonomija regiona. Rudarstvo i rad kamenoloma čine otprilike 1–3% BDP-a u većini zemalja Zapadnog Balkana. U Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Severnoj Makedoniji taj udeo se kreće oko 1%; na Kosovu iznosi oko 1,5%; a samo u Srbiji dostiže otprilike 3%. Čak i u Srbiji, gde su kineske investicije revitalizovale rudarski kompleks u Boru nakon 2018. godine, rudarstvo i dalje čini skroman deo ukupne proizvodnje. U većini zemalja udeo sektora u dodatnoj vrednosti opao je tokom protekle decenije, što odražava strukturno pomeranje ka uslugama i prerađivačkoj industriji, ali i iscrpljenost rezervi i nestabilnost cena sirovina na svetskom tržištu.

Obrasci zaposlenosti potvrđuju da ovaj sektor ima ograničenu ulogu u strukturi privrede. Rudarstvo tipično čini oko jedan odsto ukupne zaposlenosti, uz delimičan izuzetak Bosne i Hercegovine zbog velikih državnih rudnika uglja. U apsolutnim brojevima, stopa zaposlenosti u sektoru je niska: oko 2.000 radnika u Crnoj Gori, 4.000 na Kosovu, 6.000 u Severnoj Makedoniji, 9.000 u Albaniji, 21.000 u Bosni i Hercegovini i 38.000 u Srbiji. Čak i u Srbiji, rast zaposlenosti nakon ekspanzije kineskog rudarenja bakra bio je skroman u poređenju sa porastom dodate vrednosti, što ukazuje na kapitalno intenzivan karakter sektora i ograničeno stvaranje novih radnih mesta. Nesrazmera između udela od tri odsto u BDP-u i svega oko 1,3 odsto u ukupnoj zaposlenosti u Srbiji govori o visokoj produktivnosti po radniku, ali i o slabom potencijalu sektora da generiše zapošljavanje u širem obimu.

Plate u rudarstvu su generalno iznad nacionalnih proseka, od 5% na Kosovu do skoro 70% u Albaniji, i oko 20 do 30% u većini ostalih zemalja. To govori o opasnoj i fizički zahtevnoj prirodi posla. Međutim, s obzirom na mali broj zaposlenih, čak i relativno visoke plate u zbiru čine mali deo ukupnog fonda zarada na nacionalnom nivou. Investicioni profil sektora dodatno potvrđu-

³¹ Korišćeni podaci preuzeti su iz godišnje baze podataka Bečkog instituta za međunarodne ekonomske studije (wiiw Annual Database), <https://data.wiiw.ac.at/annual-database.html>.

Podaci za srednja i velika preduzeća preuzeti su iz iz godišnjih finansijskih izveštaja koje kompanije dostavljaju centralnim registrima u svojim zemljama.

je njegovu ograničenu makroekonomsku relevantnost. U većini zemalja Zapadnog Balkana, bruto fiksne investicije vezane za rudarstvo iznose oko 2% ukupnih investicija i otprilike 0,5% BDP-a. Srbija se ponovo izdvaja kao izuzetak – rudarstvo je 2024. godine činilo oko 7% ukupnih investicija i 1,2% BDP-a, najvećim delom zahvaljujući procenjenim kumulativnim ulaganjima kompanije Zijin Mining od 2,3 milijarde evra od 2018. godine.

Situacija je donekle drugačija kada je reč o stranim direktnim investicijama. U 2024. godini, Srbija je zabeležila čak 28% ukupnih stranih direktnih investicija (SDI) u rudarstvo i eksploataciju kamenoloma, što opet odražava kineska ulaganja u rudarenje bakra i zlata. Albanija je takođe zabeležila značajan udeo SDI u rudarstvu od 13,5%, uglavnom vezan za proizvodnju hroma koji se pretežno izvozi u Kinu. U ostalim zemljama, SDI u sektor rudarstva ostaju skromne, tipično ispod 7%. Ipak, makroekonomski podaci jasno pokazuju da rudarstvo nije i teško može postati dominantan stub privreda Zapadnog Balkana. Reč je pre o uskom, enklavnom sektoru koji zahteva visoka ulaganja, a čiji ukupni doprinos BDP-u, zaposlenosti i investicijama ostaje ograničen.

Analiza na nivou kompanija za srednja i velika rudarska preduzeća u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji otkriva sličan obrazac. Finansijski izveštaji za 2022. godinu ukazuju na upečatljivo neravnomernu raspodelu. U četiri analizirane zemlje, rudarske kompanije isplatile su ukupno oko 521 milion dolara u zaradama i 65 miliona dolara u porezima, dok su ostvarile skoro 982 miliona dolara neto dobiti nakon oporezivanja. Drugim rečima, profiti su bili gotovo duplo veći od ukupnih troškova rada i oko petnaest puta veći od poreza plaćenih državi.

Obrasci se razlikuju po zemljama, ali vode ka istom zaključku. U Bosni i Hercegovini, sektor je u celini zabeležio gubitak zbog hronično nerentabilnih državnih rudnika uglja koji isporučuju ugalj elektranama po regulisanim cenama. Ne računajući njih, preostale rudarske kompanije ostvarile su oko 20 miliona dolara neto dobiti, nasuprot 44 miliona dolara troškova rada i svega 1,4 miliona dolara plaćenih poreza. U Crnoj Gori, 30 miliona dolara u zaradama i 4,4 miliona u porezima stoje nasuprot 17 miliona dolara dobiti. U Severnoj Makedoniji neravnoteža je izražena: 53 miliona dolara zarada i 10 miliona poreza nasuprot 86 miliona dolara neto dobiti. Srbija predstavlja najekstremniji slučaj. Rudarske kompanije su 2022. godine isplatile 285 miliona dolara u zaradama i 49 miliona u porezima, ali su ostvarile izvanrednih 907 miliona dolara neto dobiti. Najveći rudnici u kineskom vlasništvu prijavili su EBIT marže (dobit pre kamata i poreza) od 42%, odnosno 74%, što ukazuje na izuzetno visoku profitabilnost.

Studije slučaja četiri velika projekta – Rupice (Bosna i Hercegovina), Bor (Srbija), Jadar (Srbija) i Lopare (Bosna i Hercegovina) – potvrđuju te nalaze. Od rudnika srebra, zlata i cinka Rupice, kojim upravlja britanski Adriatic Metals (sada u vlasništvu kanadskog Dundee Precious Metals), očekuje se da će tokom svog veka trajanja ostvariti dobit nakon oporezivanja od oko 1,06 milijardi dolara, nasuprot ukupnih projektovanih prihoda države od oko 200 miliona dolara i znatno manjih iznosa isplata zarada. Period povraćaja investicije procenjen je na manje od godinu dana, što govori o izuzetnoj profitabilnosti projekta. Slično tome, eksploatacija bakra i zlata u

rudnicima Bor i Čukaru Peki ostvarila je oko 953 miliona dolara poslovne dobiti u 2022. godini, nasuprot otprilike 115 miliona dolara ukupnih zarada i oko 41,5 miliona dolara plaćenih poreza.

Projektovane cifre za planirani rudnik litijuma Jadar ukazuju na godišnju dobit nakon oporezivanja od oko 535 miliona dolara, nasuprot otprilike 31 milion evra isplaćenih zarada i oko 200 miliona dolara prihoda za državu. Procenjuje se da bi projekat litijuma u Loparama, koji još čeka dozvole, godišnje ostvario dobit u rasponu od 200 do 300 miliona dolara, što daleko nadmašuje projektovani iznos zarada od oko 23 miliona evra i tantijeme od otprilike 7 miliona dolara. U svim slučajevima, profiti znatno premašuju i isplaćene zarade i prihode države.

Sagledano u celini, ovi dokazi podupiru naš centralni argument: rudarstvo na Zapadnom Balkanu liči na enklavni sektor koji zahteva visoka ulaganja i – suprotno tvrdnjama vlada – ima ograničen makroekonomski uticaj, ali donosi veoma visoku privatnu dobit, što u konačnici povećava i prilike za korupciju i klijentelizam isprepletene sa vladajućim političkim strukturama. Radnici imaju koristi od nešto viših zarada, a opštine mogu kratkoročno osetiti određene fiskalne efekte ili lokalizovane razvojne impulse. Međutim, dominantan deo stvorene vrednosti prisvajaju vlasnici kompanija – često strane korporacije. Poreski doprinosi i tantijeme su skromni u odnosu na profitabilnost, a periodi povraćaja investicije su često kratki. Taj obrazac podseća na neokolonijalni model eksploatacije resursa, u kome prirodna bogatstva donose znatne profite stranim investitorima, dok relativno malo doprinose dugoročnom strukturnom razvoju. Važno je napomenuti da kvantitativna analiza ne uzima u obzir degradaciju životne sredine, socijalno raseljavanje ni dugoročne ekološke troškove – faktore koji bi verovatno dodatno umanjili ukupnu javnu korist od rudarskih projekata.

Ipak, ne zalažemo se za kategoričko odbacivanje rudarstva. U pojedinim perifernim regionima ono ostaje jedan od retkih izvora formalne zaposlenosti, a globalna potražnja za kritičnim sirovinama brzo raste. Ključno pitanje, dakle, nije da li rudarstvo treba da se odvija, već kako je organizovano, pripremljeno, regulisano i sprovedeno – što je u suštini pitanje upravljanja – i kako se raspodeljuje vrednost koju ono stvara.

5. GRAĐANSKA MOBILIZACIJA PROTIV RUDARSKIH PROJEKATA

Otpor prema rudarskim projektima postao je jedan od najdinamičnijih i najznačajnijih oblika građanskog angažmana na Zapadnom Balkanu, menjajući lice civilnog društva i širi politički ambijent. Mobilizacija zbog zaštite životne sredine i rudarstva prerasla je u širu borbu za demokratiju, institucionalnu odgovornost i pravac ekonomskog razvoja.

U kontekstu raznih oblika protesta i aktivizma na polju zaštite životne sredine tokom protekle dve decenije, rudarenje litijuma nedavno se nametnulo kao nova žarišna tačka sukoba. Mobilizacija protiv rudarenja litijuma, pogotovo u vezi sa projektima Jadar u Srbiji i Majevisa/Lopare u Bosni i Hercegovini, nadogradila se na organizaciono iskustvo, mreže i taktičke obrasce stvorene tokom ranijih kampanja za zaštitu životne sredine. Smatramo da te mobilizacije nisu izolovani lokalni protesti, već međusobno povezani čvorovi šire građanske rekonfiguracije u regionu i van njega, koji ukazuju na ozbiljne probleme u upravljanju rudarstvom.

Nacionalne studije slučaja ilustruju kako se lokalna dinamika preklapa sa institucionalnim i političkim kontekstima. U Crnoj Gori, otpor prema koncesiji za rudarenje u Brskovu kod Mojkovca pokazuje da institucionalni kanali mogu biti relativno otvoreni za građanski pritisak. Građani su iznosili svoje zabrinutosti kroz javne rasprave, a ne masovne proteste, ukazujući na netačnosti i rizike po životnu sredinu u projektnoj dokumentaciji. Međuresorna komisija je na kraju 2023. godine poništila koncesiju zbog nepravilnosti, mada je kompanija pokrenula arbitražni postupak. Taj slučaj sugerise da, tamo gde institucionalni kanali funkcionišu sa određenim stepenom nezavisnosti, građanski angažman može uticati na ishode.

Severna Makedonija predstavlja složeniju putanju. Strumička dolina, koju je Euromax Resources planirao za eksploataciju zlata i bakra, bila je poprište dugotrajnog pravnog i političkog sporenja. Uprkos ponovljenim kršenjima rokova iz koncesijskog ugovora, vladine odluke su se smenjivale između odobravanja i poništavanja, često u raskoraku sa javnim obećanjima datim tokom izbornih kampanja. Kao odgovor na to, javno protivljenje toliko je ojačalo da su u različitim delovima zemlje nastale brojne organizacije za zaštitu životne sredine – među njima „Zdrava kotlina” i pokret „Spasimo Strumičku dolinu — zaustavimo rudnik smrti” u Strumici, te „Eko dolina” u Novom Selu.³² Nakon godina borbe koja je uključivala 18-dnevnu blokadu puteva, niz protesta, obraćanja lokalnim medijima i čak lokalni referendum, te organizacije su uspele da zaustave projekat eksploatacije zlata i bakra Ilovica-Štuka britansko-kanadske kompanije Euromax Resources. Mada su masovni protesti iznudili preokrete u vladinim odlukama, pravna neizvesnost i mogući sudski sporovi sa kompanijom i dalje traju. Taj slučaj otkriva i potencijal i granice građanskog pritiska u kontekstima obeleženim regulatornom nedoslednošću i političkim kompromisima.

³² Intervju sa građanskim aktivistom, Skoplje, maj 2025.

U Bosni i Hercegovini i Srbiji, aktivizam protiv rudarskih projekata odvija se u još polarizovanim i geopolitički složenijim okruženjima. U Loparama (Republika Srpska), lokalni građani su za planove istraživanja litijuma saznali posredno, što je produbilo nepoverenje i podstaklo formiranje građanskih grupa poput „Čuvara Majevice”. Opštinski lideri su se pod pritiskom građana javno suprotstavili rudarenju, ali višestepeni upravljački sistem Bosne i Hercegovine ograničava lokalnu autonomiju. U Srbiji, otpor se intenzivirao oko projekta Jadar kompanije Rio Tinto. Aktivizam protiv rudarenja u Srbiji obeležen je izuzetnom represijom: aktivisti prijavljuju nadzor, hapšenja, medijsko klevetanje i etiketiranje kao „eko-terorista”.

Na osnovu rezultata kvalitativnog istraživanja fokus grupe sa aktivistima u Tuzli i Loznici sprovedenog u junu 2025. godine, identifikovali smo strukturno slične sociološke i organizacione karakteristike anti-rudarskih inicijativa. Mnoge organizacije nastale su spontano, često predvođene starijim stanovnicima koji su osećali duboku odgovornost prema svojoj zajednici. Ratni veterani, mladi aktivisti, naučnici i lokalni poljoprivrednici čine heterogene koalicije ujedinjene zabrinutostima zbog stanja životne sredine i borbom protiv korupcije. Zajednički narativ kao glavne okidače mobilizacije naglašava nedostatak informacija, netransparentno odlučivanje i isključenost iz konsultacija. Aktivisti sebe vide kao zamenu za zarobljene institucije i kompromitovane medije, preuzimajući uloge u informisanju javnosti, nadzoru i zagovaranju.

Međuetnička i međuregionalna saradnja izdvaja se kao jedna od ključnih odlika, naročito u Bosni i Hercegovini, gde mobilizacija oko zaštite životne sredine premošćuje duboko ukorenjene etno-političke podele. Aktivisti svoju borbu eksplicitno postavljaju izvan okvira etničkog identiteta: u pitanju je zaštita zemlje i vode za sve. Regionalni i transnacionalni savezi dodatno učvršćuju tu orijentaciju. Inicijative poput ZBOR-a (Združeni balkanski otpor i rad) i „Jadarske deklaracije” povezuju aktiviste Zapadnog Balkana sa istomišljenicima iz Nemačke, Portugala, Čilea i Španije, smeštajući lokalni otpor u okvir globalnih debata o ekstraktivizmu i zelenoj tranziciji.

Korupcija se u svim regionalnim rudarskim slučajevima nameće kao zajednički imenilac. Aktivisti dosledno identifikuju spregu između države i investitora i zarobljavanje institucija – a ne strane kompanije same po sebi – kao suštinski problem, ukazujući na propuste nacionalnog i lokalnog upravljanja. Sporovi oko rudarskih projekata tako postaju simbol širih nezadovoljstava zbog nekažnjivosti elita, korupcije i klijentelizma, autoritarnog upravljanja i sistemskog odsustva odgovornosti. Mobilizacija oko zaštite životne sredine stapa se sa anti-korupcijskim aktivizmom, postavljajući građanske inicijative kao branioce demokratskih normi. Posebno u Srbiji, aktivizam protiv rudarskih projekata utkao se u talase studentskih i građanskih protesta koji su upereni protiv političkog režima.

Istovremeno, aktivisti se suočavaju sa ozbiljnim preprekama: zastrašivanjem, SLAPP tužbama, medijskim napadima i ekonomskim pritiskom na porodice. Institucionalno nepoverenje je sveprisutno, a razočaranje Evropskom unijom primetno — naročito tamo gde su projekti koje EU podržava naizgled u suprotnosti sa lokalnim pritužbama zbog stanja životne sredine. Ipak, aktivisti pokrivaju širok ideološki spektar i ne mogu se prosto okarakterisati kao anti-zapadni. Njihova kritika nije usmerena ka geopolitičkom opredeljenju, već ka dvostrukim standardima

i demokratskim deficitima – na taj način, oni u suštini podržavaju zahteve procesa pristupanja EU, naročito u oblasti Klastera 1 – Osnove.

Iskustva iz rudarskog sektora u drugim delovima sveta pokazuju da je tzv. društvena dozvola za rad – u najširem smislu shvaćena kao prihvatanje i podrška zajednice radu nekog projekta – ključna za njegovo uspešno sprovođenje.³³ Budući da se zahtevi civilnog društva na Zapadnom Balkanu poklapaju sa zahtevima Klastera 1 procesa pristupanja EU, Unija mora ozbiljno uzeti u obzir lokalne pritužbe.



³³ Komnitsas 2020. Social License to Operate in Mining: Present Views and Future Trends: <https://www.mdpi.com/2079-9276/9/6/79>

6. PREPORUKE

Na osnovu analize u prethodnim poglavljima, zaključujemo da na Zapadnom Balkanu postoji ozbiljna opasnost od autoritarnog ekstraktivizma. Na temelju dobijenih rezultata, autoritarni ekstraktivizam definišemo kao strukturni upravljački obrazac sa četiri karakteristične crte: a) politička centralizacija, koja dovodi do toga da se o strateškim projektima pregovara na izvršnom nivou i da često bivaju prikazivani kao pitanja od nacionalnog interesa; b) regulatorna diskrecija, koja se manifestuje kroz predloge podnete na inicijativu investitora i fleksibilne naknade (BiH) ili klasifikaciju strateških projekata bez jasno definisanih i javno razmatranih kriterijuma (Srbija); c) proceduralna zaštita životne sredine, gde se usklađenost sa propisima formalno primenjuje, ali se retko zaista sprovodi; d) diskreditacija otpora, pri čemu se aktivisti za zaštitu životne sredine prikazuju kao „strani agenti” ili „eko-teroristi”.

Kao što slučaj Jadar pokazuje, strateško partnerstvo u oblasti kritičnih sirovina koje zatvara oči pred nedemokratskim upravljanjem – kako u opštem smislu, tako i kada je reč o upravljanju rudarstvom – ozbiljno podriva ne samo ciljeve CRMA, već i sam proces proširenja. Ako partnerstva u okviru CRMA na Zapadnom Balkanu nisu eksplicitno vezana za uslovljenost proširenja – a posebno za Klaster 1 – težnja EU za strateškom autonomijom u oblasti resursa može nenaмерно učvrstiti neliberalno upravljanje i pojačati obrazac autoritarnog ekstraktivizma.

Iz tog razloga, ova analiza javnih politika tvrdi da upravljanje rudarstvom predstavlja pravi ispit ne samo za proširenje, već i za kredibilitet EU kao aktera koji počiva na normama i vrednostima. Takođe, ona nudi i važnu lekciju iz dosadašnje primene CRMA. Ako se projekti eksploatacije nastave bez snažnih zaštitnih mehanizama, mogu pojačati utisak o neravnopravnoj integraciji i eksternalizaciji rizika po životnu sredinu. Nasuprot tome, uz jačanje sprovođenja propisa o zaštiti životne sredine, transparentnosti i mehanizama učešća javnosti, upravljanje rudarstvom moglo bi da se nametne kao model za konsolidaciju vladavine prava, demokratskog, transparentnog i odgovornog upravljanja i održivog razvoja u okviru procesa pristupanja EU. Drugim rečima, ako EU prioritizuje obezbeđivanje sirovina bez čvrstog vezivanja politike kritičnih sirovina za uslovljenost proširenja i reforme vladavine prava, rizikuje da podriva sopstvene demokratske standarde u regionu.

Eksploatacija kritičnih sirovina na Zapadnom Balkanu stoga nije periferno pitanje – ona leži u samom središtu sadašnjeg i budućeg političkog legitimiteta procesa proširenja. Ako se prilagode u skladu sa sledećom grupom **preporuka**, eksploatacija, prerada i reciklaža kritičnih sirovina mogle bi poslužiti kao praktični i simbolični oslonac za ugroženu legitimnost projekta proširenja EU:

Povezati politike proširenja EU i Zakon o kritičnim sirovinama.

1. Uskladiti politiku proširenja EU sa CRMA kroz eksplicitnu integraciju pravnih

tekovina u oblasti zaštite životne sredine i vladavine prava u regulatorni okvir strateških projekata.

To zahteva uspostavljanje direktnih kanala komunikacije i zajedničkog delovanja između Generalnog direktorata EK za unutrašnje tržište, industriju, preduzetništvo i MSP (DG GROW), Generalnog direktorata za trgovinu (DG TRADE), Generalnog direktorata za životnu sredinu (DG ENV) i Generalnog direktorata za susedstvo i pregovore o proširenju (DG NEAR). Primena Zakona o kritičnim sirovinama trebalo bi formalno da bude koordinisana sa procesom proširenja EU kako bi se osiguralo da strateški rudarski projekti u zemljama kandidatima budu usklađeni sa pravnim tekovinama EU u oblasti zaštite životne sredine i vladavine prava. To usklađivanje generisalo bi institucionalne sinergije između politike proširenja i CRMA, sprečavajući regulatorne nedoslednosti u kojima bi strateški imperativi mogli potkopati standarde pristupanja. Ugrađivanje usklađenosti sa pravnim tekovinama – pogotovo u pogledu pregovaračkih poglavlja 8, 20 i 27 – od samog početka povećalo bi pravnu sigurnost, smanjilo politički rizik i ojačalo dugoročnu održivost i legitimnost projekata kritičnih sirovina u zemljama kandidatima.

2. Uvesti snažne zaštitne mere u oblasti upravljanja, uslovljenost u oblasti zaštite životne sredine i obavezne javne konsultacije za strateške projekte označene u okviru CRMA.

Svi strateški projekti kritičnih sirovina, a naročito oni koji se nalaze u zemljama kandidatima, trebalo bi da budu podvrgnuti jasnim upravljačkim kriterijumima, strogoj uslovljenosti u oblasti zaštite životne sredine i transparentnim procedurama javnih konsultacija. Mada bi primena viših standarda u početku mogla da produži rokove projekata, ona bi dugoročno gledano smanjila politički uticaj vlada u regionu, ojačala nadzor EU i sprečila strateške projekte da narušavaju ili zaobilaze zahteve pristupanja. Takav pristup čuvao bi integritet procesa proširenja, istovremeno osiguravajući da ciljevi strateške autonomije ostanu u skladu sa vrednostima EU i regulatornim načelima. Jedino ako EU uspešno ubedi građane u zemljama partnerima da se principi CRMA u oblasti zaštite životne sredine i socijalne zaštite zaista poštuju, takvi projekti biće prihvaćeni i doneti uzajamne koristi.

Premostiti nedostatke u upravljanju i ojačati državne kapacitete.

3. Uspostaviti nezavisne mehanizme institucionalne zaštite i nadzora radi obezbeđivanja usklađenosti sa pravnim tekovinama EU u oblasti zaštite životne sredine i vladavine prava.

U kontekstu zarobljavanja države i autokratizacije u nekoliko zemalja Zapadnog Balkana, mehanizmi nadzora i zaštite su neophodni – vlade nemaju kapaciteta ili volje da vrše nadzor nad eksploatacijom kritičnih sirovina. U takvim uslovima, oslanjanje isključivo na nacionalne vlasti nije dovoljno da se obezbede standardi EU. Inkluzivni i snažni režimi nadzora jedini su način da se osigura podrška građana.

4. Ojačati i sprovoditi ekološke i participativne standarde EU izvan pukog formalnog usklađivanja.

Organi EU trebalo bi da prevaziđu pristup pukog ispunjavanja formalnih uslova pri usklađivanju sa pravnim tekovinama i osiguraju da principi Arhuske konvencije – pristup informacijama, javno učešće i pristup pravdi – budu suštinski primenjeni u praksi, uključujući i u ranim fazama istraživanja.

5. Zaštita životne sredine mora biti znatno ojačana.

Bez strogih standarda, nezavisnog praćenja i doslednog sprovođenja propisa, rudarstvo pretilo da prouzrokuje nepovratnu štetu koja daleko nadmašuje njegove ograničene ekonomske koristi.

6. Upravljanje na više nivoa.

U okvir zajedničke odgovornosti treba uključiti krajnje korisnike kritičnih sirovina – poput proizvođača automobila i baterija. Institucije EU, nacionalne vlade, lokalne zajednice i industrija imaju zajednički interes da osiguraju poštovanje socijalnih standarda i standarda zaštite životne sredine.

7. Javno-privatna partnerstva (JPP).

EU mora da obezbedi značajna dodatna finansijska sredstva za podršku građanima i zajednicama u regionima gde se kritične sirovine eksploatišu. Ti regioni snose ekološke, socijalne i ekonomske troškove snabdevanja resursima koji su ključni za zelenu tranziciju Evrope. Ciljano finansiranje lokalnog razvoja, sanacije životne sredine i izgradnje kapaciteta nije milosrđe – to je strateška investicija u stabilne, održive i odgovorne lance snabdevanja. Institucije EU mogu da olakšaju sufinansiranje nezavisnih programa nadzora, pri čemu industrija deli troškove u zamenu za verifikovano održivo poreklo sirovina. Ako zajednicama obezbedi pravičnu korist, EU može istovremeno da ispuni klimatske ciljeve i osigura dugoročnu stabilnost i saradnju sa zemljama partnerima.

8. Pružiti ciljanu podršku startapovima koji se bave oporavkom **sekundarnih sirovina** i razviti sistem klasifikacije na nivou EU koji bi olakšao njihovu upotrebu.

Institucionalizovati javno učešće.

9. EU bi trebalo da ojača poverenje i odgovornost u svom odnosu sa društvima Zapadnog Balkana uvođenjem **formalnih mehanizama konsultacija sa lokalnim zajednicama, grassroots inicijativama i organizacijama civilnog društva**.

Umesto da se prvenstveno oslanja na dijalog sa centralnim vladama i investitorima, institucije EU trebalo bi da pogođene zajednice prepoznaju kao legitimne aktere i uključe ih direktno u razgovore o projektima i investicijama koje EU podržava. Takvo angažovanje trebalo bi da stvori prostor i za **razmatranje zabrinutosti usled uočenih dvostrukih standarda EU** – uključujući kritiku da kompanije uz zapadnu podršku imaju koristi od regulatorne popustljivosti ili političke zaštite. Otvorenim bavljenjem tim pitanjima i uključivanjem lokalnih perspektiva

u procese odlučivanja, EU može da unapredi transparentnost, obnovi poverenje javnosti i ojača podršku za integraciju u EU u regionu.

10. Svi ugovori, odobrenja, rezultati nezavisnog nadzora, procene uticaja na životnu sredinu i procene zagađenja moraju biti javno dostupni u pristupačnim formatima. **Potpuna transparentnost** mora biti obezbeđena u primeni memoranduma o razumevanju u oblasti kritičnih sirovina, uključujući objavljivanje mape puta i rezultata rada institucionalnih mehanizama i radnih tela zaduženih za sprovođenje memoranduma. Transparentnost sprovođenja mora postati pravilo, a ne izuzetak – naročito kada su u pitanju projekti sa visokim stepenom rizika po društvo i životnu sredinu.

Obezbediti pravično i održivo upravljanje resursima.

11. Pre svega, dominantni model ustupanja prirodnih resursa gotovo isključivo privatnim kompanijama – često stranim – mora biti temeljno preispitan. **Vlade bi trebalo da teže aktivnijem učešću u rudarstvu**, uključujući direktna javna ulaganja, umesto da prepuštaju da većina profita odlazi u privatne džepove. Tamo gde je puno javno vlasništvo nerealno ili neizvodljivo, trebalo bi razmotriti javno-privatna partnerstva u kojima država zadržava značajan udeo i suštinski uticaj na odlučivanje. Podrška domaćim kompanijama da učestvuju u rudarskim projektima i suinvestiraju u njih takođe bi trebalo da bude politički prioritet. Posebnu pažnju treba posvetiti reciklaži – pre svega oporavku materijala iz rudarskog otpada – što bi doprinelo i sanaciji životne sredine.

12. Kao drugo, **fiskalni režim kojim se uređuje rudarstvo mora biti rebalansiran**. Stope tantijema trebalo bi da budu više i osmišljene tako da se automatski povećavaju kada cene sirovina i profitabilnost rastu. Pored toga, vlade bi trebalo da razmotre uvođenje progresivnijeg oporezivanja – posebno mehanizama koji se primenjuju na ekstraprofit u periodima izuzetno povoljnih poslovnih rezultata.

13. Uz ove opcije, **trebalo bi razmotriti i modele koji podrazumevaju vlasništvo radnika i zajednica**. Takvi aranžmani mogli bi da osiguraju pravičniju raspodelu prihoda i pomognu u izgradnji šire društvene podrške za rudarske projekte, posebno u oblastima koje su najneposrednije pogođene, nudeći pritom nove mogućnosti zapošljavanja i obuke.

14. Konačno, tamo gde su ljudi raseljeni ili na drugi način pogođeni – kao u slučaju rudarenja u Boru u Srbiji – **mora biti garantovana odgovarajuća i izvršiva naknada**. To podrazumeva ne samo jednokratne isplate, već i dugoročne mehanizme koji su srazmerni trajnom gubitku zemljišta, izvora prihoda i kvaliteta životne sredine.

O AUTORIMA

Vedran Džihčić je viši istraživač Austrijskog instituta za međunarodne odnose (oiip), ko-direktor Centra za napredne studije Jugoistočne Evrope pri Sveučilištvu u Rijeci, predavač na Univerzitetu u Beču i član Savetodavne grupe za javnu politiku Balkan u Evropi (BiEPAG).

Marko Kmezić je predavač i viši istraživač Centra za studije Jugoistočne Evrope na Univerzitetu u Gracu i koordinator BiEPAG-a.

ZAHVALNICE

Autori zahvaljuju brojnim donosiocima/donositeljicama odluka, stručnjacima/stručnjakinjama i predstavnicima/predstavnicama civilnog društva širom Evrope koji su podelili svoja iskustva iz oblasti rudarstva i kritičnih sirovina u kontekstu Zapadnog Balkana.

Posebna zahvalnost upućuje se Frauke Seebass i Marini Vulović na vrednom doprinosu nacrtu ove studije. Studija je nastala uz doprinos brojnih saradnika/ca koji su izradili/e prateće studije o temama koje su ušle u ovo istraživanje: Florian Bieber (geopolitika), Tara Tepavac (studija slučaja Srbija), Jovan Rajić, Darjana Macanović, Mirko Popović, Jovana Cvijetinović, Ivana Milićević, Hristina Vojvodić i Ljubica Vukčević (pravni aspekti rudarstva na Zapadnom Balkanu), Biljana Jovanović, Kristijan Fidanovski i Branimir Jovanović (ekonomski aspekti rudarstva na Zapadnom Balkanu), Jelena Vasiljević (akteri civilnog društva) i Alem Hamzić i Amna Tuzović (studija slučaja Bosna i Hercegovina). Autori takođe zahvaljuju timu Evropskog fonda za Balkan (EFB) na podršci i pomoći, a naročito Vetonu Zekoliju, Samiru Behariću i Sonji Arnautović. Upućuju iskrenu zahvalnost Aleksandri Tomanić, bivšoj direktorki EFB-a, na dalekosežnoj viziji i neprocenljivoj podršci u ranim fazama projekta.

Ovaj dokument izrađen je u okviru projekta „Interesovanje EU za rudarske projekte širom Zapadnog Balkana“, čiji je cilj da pruži sveobuhvatno mapiranje odabranih rudarskih projekata u regionu. Prikupljanjem podataka o pravnim, institucionalnim, ekološkim i društvenim standardima, projekat osvetljava njihove društvene implikacije i podstiče raspravu o pristupu EU rudarstvu na Zapadnom Balkanu.

Ova analiza javnih politika nastala je uz podršku Stiftung Mercator, ali ne odražava nužno njene stavove.

O NAMA

Savetodavna grupa za javnu politiku Balkan u Evropi (BiEPAG) je ekspertska grupa, osnovana kao zajednička inicijativa Evropskog fonda za Balkan i Centra za studije Jugoistočne Evrope Univerziteta u Gracu, sa ciljem unapređenja evropske integracije Zapadnog Balkana i podrške razvoju demokratskih i otvorenih društava u regionu. BiEPAG okuplja istaknute eksperte iz zemalja Zapadnog Balkana i šire Evrope, prepoznate po svojoj stručnosti i dubinskom razumevanju regiona, kao i političkih, ekonomskih i društvenih procesa koji oblikuju njegovu budućnost.

Članovi BiEPAG-a su: Bojan Baća, Odeta Barbullushi, Dimitar Bechev, Florian Bieber (BiEPAG koordinator), Nikola Burazer, Milica Delević, Nikola Dimitrov, Vedran Džihčić, Donika Emmini, Giorgio Fruscione, Richard Grieveson, Damir Kapidžić, Marko Kmezić (pomoćnik BiEPAG koordinator), Jovana Marović, Lura Pollozhani, Tena Prelec, Frauke M. Seebass, Corina Stratulat, Marta Szpala, Nikolaos Tzifakis, Marina Vulović, Jelena Vasiljević, Gjergji Vurmo.

 www.biepag.eu

 Kontakt: **SAMIR BEHARIĆ**, Programski menadžer

 samir.beharic@balkanfund.org

Evropski fond za Balkan (EFB) je zajednička inicijativa Erste fondacije, Fondacije Robert Boš i Fondacije kralja Baudouina, posvećena jačanju demokratije, unapređenju evropskih integracija i osnaživanju uloge Zapadnog Balkana u izazovima s kojima se Evropa suočava. Strategija Fonda je usmerena na tri ključna pravca: podsticanje demokratizacije, jačanje regionalne saradnje i podršku procesu EU integracija.

EFB radi na jačanju kredibiliteta i efikasnosti politike proširenja EU na Zapadni Balkan, uz istovremeno unapređenje regionalne saradnje među organizacijama civilnog društva kroz solidarnost i dijalog zasnovan na potrebama. Fond pruža platforme i prilike za informisane i osnažene građane da zagovaraju odgovorne institucije i demokratsko upravljanje, sa posebnim fokusom na podršku kontinuiranim reformama politika i praksi zemalja regiona na njihovom putu ka članstvu u EU.

 www.balkanfund.org

 Kontakt: **VETON ZEKOLLI**, Izvršni direktor

 veton.zekolli@balkanfund.org

Centar za studije Jugoistočne Evrope osnovan je u novembru 2008. godine, nakon što je Jugoistočna Evropa 2000. godine definisana kao strateški prioritet Univerziteta u Gracu. Centar je interdisciplinarna i međufakultetska institucija posvećena istraživanju i obrazovanju, koja pruža platformu za bogate nastavne i istraživačke aktivnosti o Jugoistočnoj Evropi, uz istovremeno podsticanje interdisciplinarne saradnje.

Centar takođe deluje kao mesto za prikupljanje i razmenu informacija i dokumentacije, kao i kontakt tačka za medije i širu javnost zainteresovanu za politička, pravna, ekonomska i kulturna pitanja Jugoistočne Evrope. Interdisciplinarni tim pravnika, istoričara i politikologa doprinosi razvoju istraživanja kroz naučne članke, monografije i druge publikacije. Centar redovno organizuje međunarodne konferencije i radionice sa ciljem unapređenja savremenih istraživanja o Jugoistočnoj Evropi.

 www.suedosteuropa.uni-graz.at/en/

 Kontakt: **UNIV.PROF. DR. FLORIAN BIEBER**, Profesor istorije i politike Jugoistočne Evrope

 florian.bieber@uni-graz.at

Dizajn: [Media Route](#)

Evropski fond za Balkan 2026. Sva prava zadržana. Stavovi izneti u ovoj publikaciji su isključivo stavovi autora i ne predstavljaju nužno stavove Evropskog fonda za Balkan.