

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

1. Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже

1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности? Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.

С обзиром да је примарни циљ Закона о ваздушном саобраћају („Службени гласник РС”, бр. 73/10, 57/11, 93/12, 45/15, 66/15 – др. закон, 83/18, 9/20 и 62/23) успостављање и унапређење одговарајућег нивоа безбедности и обезбеђивања у ваздухопловству, један од основних показатеља који се прате у овој области јесте број догађаја, а нарочито број удеса и озбиљних незгода. Под догађајем, у смислу Закона о ваздушном саобраћају (у даљем тексту: Закон), подразумева се сваки догађај који је повезан са безбедношћу, а који угрожава или који би, ако се не отклони или ако се пренебрегне, могао да угрози ваздухоплов, лица која се налазе у њему или било које друго лице.

Закон је успоставио систем обавезне пријаве догађаја, али и добровољне пријаве догађаја којим се субјекти подстичу да Директорату цивилног ваздухопловства Републике Србије (у даљем тексту: Директорат) пријаве сваки догађај без бојазни да због тога могу да снесу било какве последице. У интересу безбедности је да се пријави што већи број догађаја, како би ти догађаји анализирали, извукле одређене поуке и предузеле одговарајуће мере. Циљ пријављивања догађаја је спречавање удеса и незгода, а не приписивање кривице или одговорности.

У току 2018. године пријављен је 581 догађај, у току 2019. године 673 догађај, у току 2020. године 421 догађај, у току 2021. године 470 догађаја, у току 2022. године 727 догађаја и у току 2023. године 885 догађаја.

Када је пак реч о удесима и озбиљним незгодама ваздухоплова, према подацима Центра за истраживање несрећа у саобраћају, у десетогодишњем периоду од 2012. до 2022. године на територији Републике Србије дошло је до 37 удеса и 16 озбиљних незгода ваздухоплова. У овим удесима и озбиљним незгодама, 21 лице је изгубило живот, док је 8 лица повређено.

Ради сагледавања постојећег стања у области ваздушног саобраћаја наводимо следеће податке:

- у Републици Србији тренутно постоји регистровано 20 оператера ваздухоплова, од којих је 6 овлашћено за обављање јавног авио-превоза и поседују оперативну дозволу, 11 је овлашћено за обављање посебних делатности у ваздушном саобраћају и 3 оператера која су овлашћена за обављање некомерцијалног летења сложеним моторним ваздухопловом. Тренутно немамо регистрованих оператера једрилица или балона који обављају јавни авио-превоз, те би предложене измене Закона требало да подстакну ову делатност;

-у периоду 2020-2023. година у Републици Србији регистровано је око 650 беспилотних ваздухоплова, тренутно постоји око 120 физичких и правних лица - оператера беспилотних ваздухоплова који подносе захтеве за одобравање летова, спроведено је више од 2.000 испита за оператере беспилотних ваздухоплова и дато преко 1.000 одобрења за

летење беспилотног ваздухоплова; пројектовање и производња беспилотних ваздухоплова до сада није била регулисана прописима из области цивилног ваздухопловства, па не постоје регистровани произвођачи;

-тренутно у Републици Србији постоје 2 оператора аеродрома који поседују сертификат аеродрома, 16 оператора аеродрома који поседују дозволу за коришћење аеродрома, 16 оператора аеродрома који поседују сагласност за коришћење аеродрома и 12 оператора који поседују сагласност за коришћење хелидрома;

- у области ваздушне пловидбе послује један пружалац услуга у ваздушној пловидби;

-тренутно постоји 15 пружалаца услуга земаљског опслуживања који поседују дозволу за обављање те делатности;

- постоји 18 ваздухопловно-техничких организација за обезбеђивање континуиране пловидбености ваздухоплова, 13 ваздухопловно-техничких организација за одржавање ваздухоплова, као и 3 овлашћена центра за обуку особља за одржавање ваздухоплова;

- постоји 31 центар за обуку ваздухопловног летачког особља и 4 центра за обуку нелетачког особља.

Праћење нивоа безбедности и безбедносне анализе имају за циљ сагледавање свеобухватног нивоа безбедности у цивилном ваздухопловству и основ су за доношење мера за одржавање достигнутог и унапређење постојећег нивоа безбедности. Мере за одржавање достигнутог нивоа безбедности и његово унапређење подразумевају одређивање приоритетног надзора у областима повећаног ризика (*Risk Based Oversight*), неодложне реакције на уочене безбедносне проблеме (*Safety Order/Directive*), али и системске акције промовисања безбедности (*Safety Promotion*).

Предложене измене закона којима се настоји одржати и даље унапредити ниво безбедности ваздушног саобраћаја имају позитиван ефекат и на путнике који путују у ваздушном саобраћају, с обзиром да им то улива још веће поверење у овај вид саобраћаја, као један од најбезбеднијих.

Када је реч о ваздухопловно-моделарским клубовима који користе беспилотне ваздухоплове, овим изменама закона отвара се могућност да аплицирају за одобрење на основу којег ће им се омогућити одређене погодности, односно одредити поједностављени услови за коришћење беспилотних ваздухоплова у оквиру делатности клуба.

У области ваздушног саобраћаја спроводи се Закон о ваздушном саобраћају, подзаконски акти за његово спровођење, Национални програм безбедности у цивилном ваздухопловству („Службени гласник РС”, број 76/19) и на основу њега донети Национални план безбедности 2023-2024, Национални програм за обезбеђивање у ваздухопловству (Закључак Владе, П 05 Број: 00-623/2023 од 25. августа 2023. године) и Национална политика управљања ваздушним простором („Службени гласник РС”, број 69/22). Резултати спровођења ових аката огледају се у високом нивоу безбедности и обезбеђивања у ваздухопловству, као и у оценама система цивилног ваздухопловства Републике Србије садржаним у извештајима релевантних европских и међународних институција (Међународне организације цивилног ваздухопловства (ICAO), Агенције Европске уније за безбедност ваздушног саобраћаја (EASA), Савезних ваздухопловних власти САД (FAA)). Међутим, како би се ови резултати и задржали, неопходно је да измену међународних и европских стандарда у овој области константно прати и измена домаћег законодавства.

2) Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?

Поред Закона о ваздушном саобраћају, један од најзначајнијих прописа од утицаја на ваздушни саобраћај, не само у Републици Србији, већ на међународном нивоу јесте Конвенција о међународном цивилном ваздухопловству (Чикашка конвенција), укључујући њене анексе који садрже међународне стандарде и препоручену праксу у области ваздушног саобраћаја (које утврђује Међународна организација цивилног ваздухопловства (ИКАО)), као и Мултилатерални споразум о успостављању Заједничког европског ваздухопловног подручја (ЕСАА споразум), које је Република Србија дужна да примењује. С обзиром да су обавезујући међународни стандарди, садржани у анексима Чикашке конвенције, као и ЕУ прописи, садржани у Анексу I ЕСАА споразума, подложни честим изменама, неопходно је стално усклађивање националног законодавства, што се чини овом изменом закона.

3) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.

Уочени су одређени проблеми чији су узроци различити.

Један од проблема за усклађивање националног законодавства са међународним актима и европским прописима јесу управо честе измене тих аката. Ово се нарочито односи на европске прописе у овој области, које смо обавезни да имплементирамо сходно ЕСАА споразуму. Честе измене прописа представљају проблем, како за органе који те прописе треба да имплементирају, тако и за лица на које се прописи односе.

Следећи проблем јесте и изузетно брз развој технологије у овој области. Као посебан пример можемо истаћи проблематику регулисања беспилотних ваздухоплова који од играчке или рекреативне занимације, преко улоге у комерцијалним активностима (снимање фотографија, кинематографија, новинарство), постају озбиљан безбедносни проблем, и то не само по безбедност ваздушног саобраћаја угрожавањем лета других ваздухоплова, већ и по безбедност држава, имајући у виду могућност њиховог коришћења у терористичке и ратне сврхе. Из тих разлога је јако значајно одредити категоризацију беспилотних ваздухоплова и услове под којима се они могу користити, одредити географске зоне за њихово коришћење и услове за одвијање летова у таквим зонама, док ће се надзор над правилним коришћењем тих ваздухоплова омогућити посредством регистрације оператора беспилотних ваздухоплова, регистрације беспилотних ваздухоплова (ако је реч о сертификованој категорији), а нарочито посредством апликације за пријаву лета која ће омогућити да се у сваком тренутку зна који беспилотни ваздухоплови су у ваздушном простору и да ли за то имају одговарајуће одобрење. Ово ће допринети безбедности ваздушног саобраћаја, али и спречити неовлашћено коришћење беспилотних ваздухоплова у близини државних објеката и критичне инфраструктуре

Уочен је и проблем који се тиче застаревања вођења прекршајног поступка за прекршаје прописане Законом о ваздушном саобраћају. Наиме, општи рок застарелости, садржан у члану 84. став 1. Закона о прекршајима (прекршајни поступак не може се покренути нити водити ако протекне једна година од дана када је прекршај учињен) показао се као недовољан да се поступак оконча, те у великом броју случајева прекршајни суд доноси решења којима се поступак обуставља због застарелости вођења прекршајног поступка.

Тако је у 2020. години поднето 8 захтева за покретање прекршајног поступка од којих је 5 поступака обустављено услед застарелости, у 2021. години поднето је 9 захтева за покретање прекршајног поступка од којих је 6 поступака обустављено, у 2022. години поднето је 5 захтева за покретање прекршајног поступка од којих су 2 поступка обустављена

услед застарелости, док је у 2023. години поднето 7 захтева за покретање прекршајног поступка који су још увек у току.

Ово за последицу има, са једне стране, да прописана казна нема одвраћајући ефекат (већ може чак да утиче подстицајно на учиниоце прекршаја), док са друге стране може да буде демотивишуће за ваздухопловне инспекторе који благовремено, уредно и на доказима утемељено подносе захтеве за покретање прекршајног поступка, али се и поред тога поступак обуставља.

Постојање одређених правних празнина такође представља проблем у примени закона. Као пример наводимо: непостојање прописаних услова за организовање ваздухопловних манифестација (с обзиром да закон није садржао правни основ за доношење одговарајућег прописа, иако је садржао одредбу да манифестацију треба да одобри Директорат); непостојање забране коришћења неваздухопловних средстава или уређаја који емитују ласерско зрачење, а што би могло да угрози безбедност ваздухоплова; непостојање забране неовлашћеног снимања критичних објеката, делова инфраструктуре и система који се користи за потребе цивилног ваздухопловства.

Поред тога, уочено је да поједине одредбе Закона треба додатно прецизирати или допунити.

Један од проблема, када је реч о финансирању Директората, као надлежног органа који се не финансира из буџета, јесте и чињеница да су у досадашњем тексту пропуштене одређене таксе за послове које Директорат обавља, а који захтевају ангажовање знатних ресурса овог органа (више проверивача или ваздухопловних инспектора, значајно време и значајна средства).

4) Која промена се предлаже? Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Све предложене измене Закона усмерене су на даље усклађивање са обавезујућим међународним актима и европским прописима, као и на решавање идентификованих проблема у примени закона у пракси, који су наведени у одговору на претходно питање.

Када је реч о беспилотним ваздухопловима, до сада је у Закону постојао само један члан који је регулисао беспилотне ваздухоплове, на основу кога је донет Правилник о беспилотним ваздухопловима („Службени гласник РС“ бр. 1/20) који је заменио дотадашњи Правилник о беспилотним ваздухопловима („Службени гласник РС“, број 108/15). Правилник из 2015. године био је један од првих прописа у свету који је регулисао материју беспилотних ваздухоплова и у време његовог доношења нису постојали ни међународни ни европски стандарди који уређују ову материју. Изменом Закона се текст Закона допуњује низом чланова којим се Закон начелно усаглашава са релевантним европским прописом у овој области – Уредбом (ЕУ) 2019/947 из 2019. године и њеним изменама и допунама (последња измена из 2022. године), док ће се потпуна усаглашеност постићи доношењем подзаконског прописа у овој области којим ће предметна ЕУ уредба бити преузета у целости. Поред тога, у међувремену је и ИКАО извршио измене више својих анекса, како би регулисао ову материју на међународном нивоу. С обзиром да ће Европска унија ове стандарде који се тичу беспилотних ваздухоплова имплементирати посредством својих уредаба, ми ћемо, пратећи измене тих прописа, такође имплементирати предметне међународне стандарде на исти начин као и државе чланице ЕУ.

5) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан

утицај.

Предложене промене ће имати утицаја како на државне институције (Директорат, прекршајне судове, министарство надлежно за послове саобраћаја, министарство надлежно за послове заштите животне средине), тако и на ваздухопловне субјекте (оператере ваздухоплова, оператере аеродрома, пружаоце услуга у ваздушној пловидби, пружаоце услуга земаљског опслуживања, ваздухопловно особље).

6) Да ли постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и о којим документима се ради?

Не постоје важећи документи јавних политика којим би се могла остварити промена предложена овим законом.

7) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

Нема могућности да се циљеви који се желе постићи остваре на други начин, изузев изменом Закона.

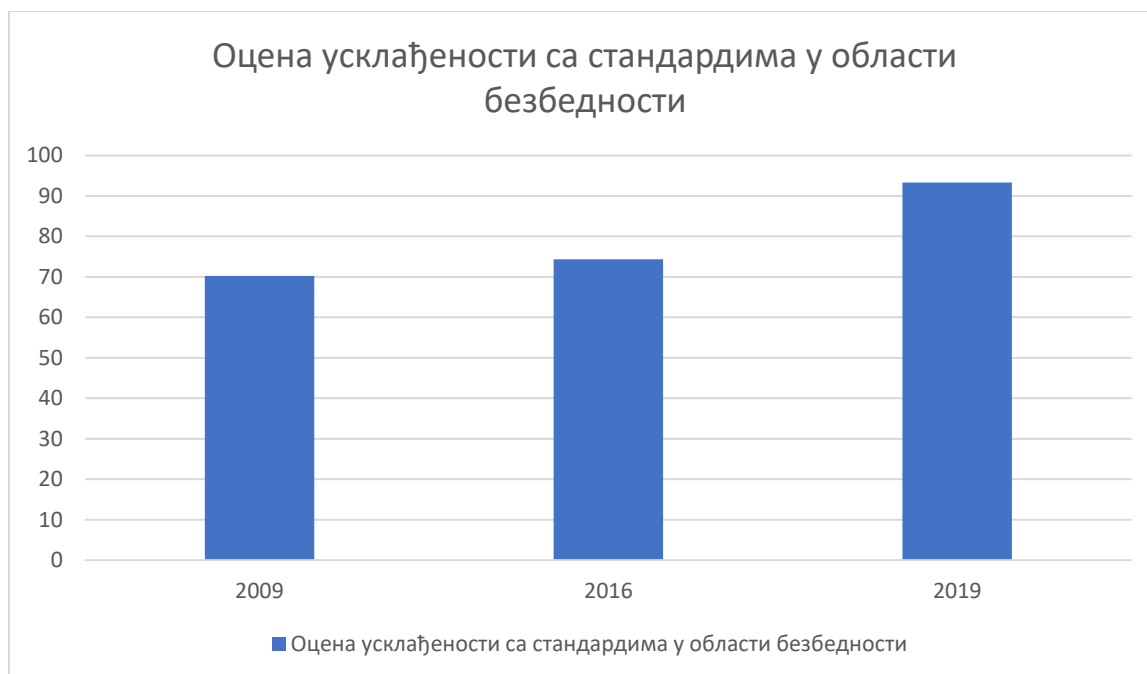
8) Квантитативно (нумерички, статистички) представити очекиване трендове у предметној области, уколико се одустане од интервенције (*status quo*).

Имајући у виду да је један од основних разлога за измену Закона потреба за даљим континуираним усаглашавањем са обавезујућим међународним стандардима Међународне организације цивилног ваздухопловства (ICAO), одустајање од измене закона би се негативно одразило на оцену усаглашености Републике Србије, коју даје ова најзначајнија организација у области ваздухопловства.

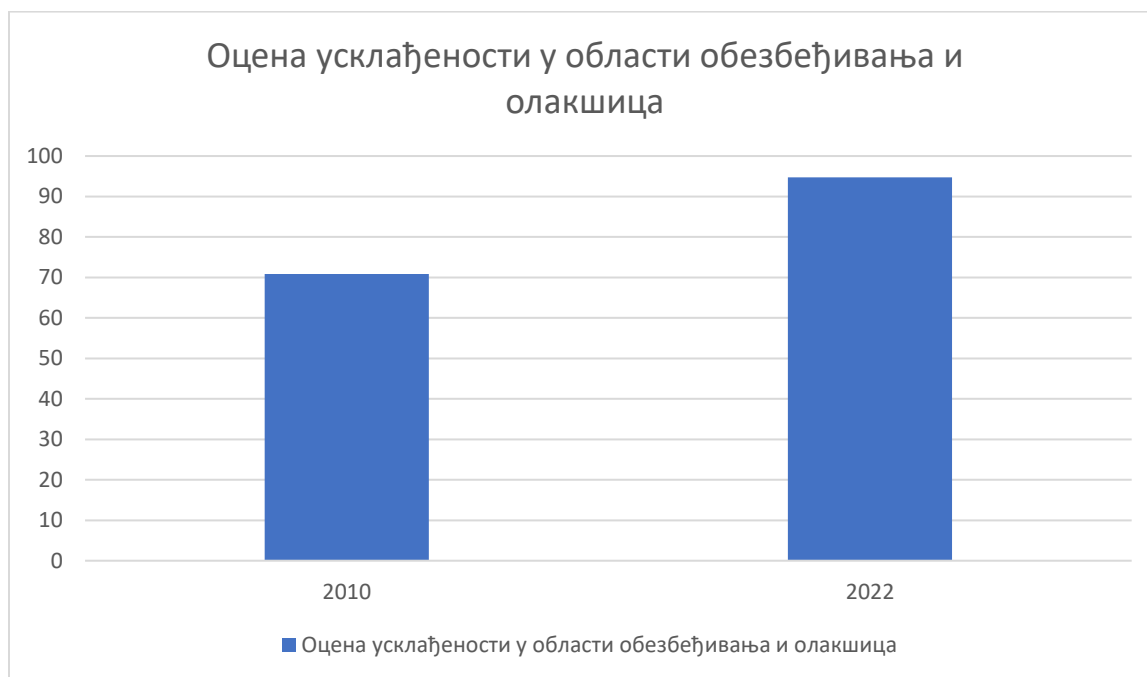
Наиме, ICAO врши периодичне инспекције свих држава чланица како би оценио у којој мери су њихови системи у области цивилног ваздухопловства усклађени са међународним стандардима те организације. Резултати ових провера су значајни с обзиром да неусклађеност са стандардима за последицу може имати ограничење или чак обуставу међународног ваздушног саобраћаја, што би се катастрофално одразило на све субјекте који пружају услуге у области ваздухопловства.

Ваздухопловство у Србији је последњих година постигло више него одличне резултате, управо из разлога што се унапредио систем праћења међународних стандарда, као и систем надзора у овој области.

Илустрације ради, следећи графикон садржи процентуалне оцене усаглашености система цивилног ваздухопловства у Републици Србији, које је ICAO утврдио у области безбедности (Safety) током претходних посета (од 70,26% у току 2009. године, преко 74,35% у току 2016. године до 93,30% у току 2019. године, што је Србију сврстало међу најбоље земље у свету):



Следећи графикон садржи процентуалне оцене усаглашености система цивилног ваздухопловства у области обезбеђивања у ваздухопловству (AVSEC) и олакшица (FAL), које је ИКАО утврдио током претходних посета (од 70,84% током 2010. године до 94,73% у току 2022. године).



Колико много су надлежни органи у области ваздушног саобраћаја урадили када је реч о усклађивању са релевантним европским и међународним прописима у овој области

најбоље показује податак који је сам ИКАО констатовао у свом Финалном извештају припремљеном након посете Републици Србији у 2019. години и спроведене инспекције. У извештају се констатује да је проценат усаглашености Закона и подзаконских аката са међународним стандардима порастао са 73,33% на чак 93,33%. На сам текст Закона није било негативних коментара, али је сугерисана измена одређених интерних процедура, што је у међувремену и урађено. Ипак, стандарди се константно мењају посредством амандмана на анексе Чикашке конвенције, па се овај добар резултат може одржати само редовним праћењем тих стандарда и последичним изменама прописа.

На крају, указујемо да је Европска комисија у Извештају о напретку за 2023. годину констатовала да је Србија постигла добар ниво усклађености са правним тековинама ЕУ у области ваздухопловства (*„Serbia has a good level of alignment with the EU acquis on aviation”*).

Постигнути резултати усаглашености представљају потврду да су надлежни органи и ваздухопловни субјекти у области ваздушног саобраћаја протеклих година остварили изузетан напредак, те да би се овакав тренд одржао неопходно је наставити са континуираним праћењем и имплементацијом међународних стандарда. Ово захтева редовне измене прописа, тако да би одустајање од измене закона и задржавање тзв. status quo, проузроковало током наредних посета ИКАО-а опадање процента усаглашености.

9) Како је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?

Државе које у довољној мери не прате међународне стандарде у области цивилног ваздухопловства и не врше одговарајуће измене својих националних законодавстава ради имплементације тих стандарда, лоше су оцењене у извештајима ИКАО, те им се на основу тих оцена могу ускратити одређена права у обављању међународног ваздушног саобраћаја. Тако се безбедносне оцене ИКАО-а користе и за стављање авио-превозилаца из одређене државе на Листу авио-превозилаца којима се ограничава или забрањује обављање ваздушног саобраћаја у ЕУ (тзв. EU Aviation Safety List).

У припреми дела Закона који се односи на беспилотне ваздухоплове јесу анализирана решења каква постоје у појединим државама чланицама ЕУ, када је реч о регулисању оних питања која су остављена државама чланицама да уреде. Ово се нарочито односи на одређивање географских зона за летење беспилотних ваздухоплова, које свака држава чланица ЕУ одређује самостално, у складу са својим потребама. Правила за одређивање тих зона су пак обавезујућа за све државе чланице и садржана су у Уредби 2019/947 која ће бити транспонована у потпуности доношењем подзаконског акта. У погледу географских зона, већ је у току међуресорски рад на Нацрту уредбе, која ће бити донета након доношења Закона и која је узела у обзир добру праксу појединих ЕУ држава, али и захтеве и потребе институција које ће овај пропис примењивати.

2. Кључна питања за утврђивање циљева

1) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).

Општи циљ измене закона је унапређење нивоа безбедности и обезбеђивања у цивилном ваздухопловству Републике Србије.

2) Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доводе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).

Изменом закона се на јаснији начин желе: уредити услови за обављање појединих делатности у ваздушном саобраћају; прецизирати обавезе ваздухопловних субјеката; отклонити уочене правне празнине; успоставити боља координација надлежних органа и ваздухопловних субјеката; олакшати обављање појединих делатности сходно процењеном ризику; утицати на смањење броја удеса и озбиљних незгода у ваздушном саобраћају, као и на смањење броја извршених прекршаја у овој области.

3) Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

Доношење овог закона усклађено је са постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе у смислу стварања услова да се ваздушни саобраћај у Републици Србији одвија на безбедан и обезбеђен начин, као и стварања услова за извршење међународно преузетих обавеза, хармонизацију домаћих прописа са међународним и европским прописима и остваривање чланства у Европској унији.

4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

Да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева одређиваће се пратећи број догађаја, првенствено број удеса и озбиљних незгода. У односу на податке о броју удеса и озбиљних незгода за десетогодишњи период од 2012. до 2022. године (37 удеса и 16 озбиљних незгода ваздухоплова) циљ је да се у току наредног десетогодишњег периода 2022-2032. године забележи смањење броја удеса и озбиљних незгода при истом обиму саобраћаја.

3. Кључна питања за идентификовање опција јавних политика

1) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „status quo” опција?

Не постоје алтернативне мере за остварење циља имајући у виду да су на снази законске одредбе које нужно морају да претрпе измене, тако да нема могућности да се циљеви који се желе постићи реше без доношења овог закона. „Status quo” опција је разматрана, сходно члану 21. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС”, број 8/19), али је морала бити одбачена имајући у виду последице које би наступиле одустајањем од предметне измене закона.

2) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

Измена регулаторног оквира је основни услов који је потребно да буде испуњен како би се омогућило постизање жељених циљева. Не постоје друге опције за постизање жељене промене, имајући у виду да је неопходна измена регулаторног оквира с обзиром да

предложена решења представљају нормативну материју. Ово није могуће остварити изменама подзаконских аката, с обзиром да је неопходно изменити одређене законске одредбе.

3) Да ли су, поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично), испитане и подстицајне мере за постизање посебног циља?

За обављање појединих делатности, сходно решењима садржаним у ЕУ прописима, предвиђају се олакшани услови да субјект започне с обављањем делатности. Као пример наводимо обављање јавног авио-превоза једрилицама и балонима, које ће оператер ваздухоплова моћи да започне на основу дате изјаве о оспособљености, без обавезе да прибави сертификат ваздухопловног оператера, што је до сада био случај. Имајући у виду сложеност поступка издавања сертификата, ово представља подстицајну меру, јер ће оператери који намеравају да обављају јавни авио-превоз једрилицама и балонима бити у могућности да започну обављање делатности без одлагања, односно одмах по давању наведене изјаве о оспособљености. Стога се очекује да ће ова поједностављена процедура стимулисати појаву оператера који обављају јавни авио-превоз једрилицама или балонима.

4) Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?

У оквиру предложених измена Закона, предвиђена је обавеза оператера аеродрома са којег се обавља међународни јавни авио-превоз да формирају Аеродромски комитет за олакшице у ваздушном саобраћају. Улога ових тела на предметним аеродромима јесте координација спровођења олакшица у ваздушном саобраћају. У раду Аеродромског комитета за олакшице у ваздушном саобраћају, сходно предложеном решењу, треба да учествују представници министарства надлежног за послове саобраћаја, Директората, министарства надлежног за унутрашње послове, министарства надлежног за здравство, Управе царина, оператера аеродрома, као и авио-превозиоца који обављају послове на том аеродрому.

5) Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?

Саме информативно-едукативне мере нису довољне да се постигну они ефекти које ће имати измена Закона, али измену Закона свакако треба да прати информисање свих субјеката о предложеним изменама, што ће се пре самог доношења закона остварити спровођењем поступка јавне расправе, а након доношења закона организовањем семинара и обука из појединих области.

6) Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?

С обзиром да је већ образложено да се промена не може постићи без измене Закона, неопходна је интервенција јавног сектора.

7) Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?

Да, надлежни органи у области ваздушног саобраћаја (Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Директорат) располажу довољним ресурсима, односно административним капацитетима за спровођење закона.

8) Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева?

С обзиром да је неопходна измена регулаторног оквира, односно измена одредаба постојећег Закона о ваздушном саобраћају, не постоје друге опције за постизање жељене промене и остварење утврђених циљева, изузев доношења Закона о изменама и допунама Закона.

4. Кључна питања за анализу финансијских ефеката

1) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?

Када је реч о јавним приходима, имајући у виду да је један од циљева измене закона успешније вођење прекршајних поступака, односно смањење броја поступака који се обустављају због застарелости, очекује се већи прилив средстава од наплаћених прекршајних казни. У овом тренутку не постоје пројекције колико ће тај прилив износити.

У погледу расхода, не очекује се њихово повећање, имајући у виду да се Директорат, који је у највећој мери надлежан за спровођење овог закона, не финансира користећи средства из буџета.

2) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

Није потребно обезбедити посебна финансијска средства за спровођење овог закона.

3) Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?

Доношење закона неће утицати на међународне финансијске обавезе.

4) Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?

Заправо се не очекују било какви нови трошкови, барем не они који би ишли на терет буџета, имајући у виду да превасходну одговорност за спровођење закона, укључујући проверу и надзор ваздухопловних субјеката, врши Директорат, који се не финансира из буџета. Обука ваздухопловних инспектора који ће вршити надзор над применом Закона финансира се из средстава Директората или се користе поједине бесплатне обуке које нуде признате међународне организације, с обзиром да у земљи нема институције која би могла пружити захтевану обуку.

5) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава?

/

6) Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?

Не очекују се било какви нови расходи других институција.

5. Кључна питања за анализу економских ефеката

1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Примена овог закона неће изазвати значајне нове трошкове привреди, односно ваздухопловним субјектима, с обзиром да се његовим одредбама постојећа решења не мењају значајно, већ се унапређују и уређују на јаснији и детаљнији начин. Предвиђени трошкови се претежно односе на обавезу плаћања одређених такси, као што су: такса за издавање оперативног одобрења и прихватање изјава ради спровођења операција система беспилотних ваздухоплова (члан 10. Закона), такса за регистрацију оператора система беспилотних ваздухоплова (члан 10а), такса за проверу стручне оспособљености даљинског пилота, за издавање потврде о положеном теоријском испиту и за издавање сертификата о оспособљености (члан 10б), такса за издавање и измену одобрења које се издаје ваздухопловно-моделарским клубовима и удружењима (члан 10в), такса за издавање и измену сертификата оператора лаког система беспилотног ваздухоплова (члан 10г); такса за прихватање изјаве оператора балона и једрилице (члан 85а Закона); такса за проверу испуњености услова за издавање посебног одобрења (члан 98а Закона); такса за издавање уверења о регистрацији ваздухоплова, као и додатна такса за одабир регистарске ознаке (члан 140. Закона); за одобравање измене приручника о обављању ваздухопловно-техничке делатности у случају да та измена нема за последицу измену дозволе (члан 150. Закона); такса за одобравање услова лета (члан 165. Закона), за издавање и измену посебне дозволе за лет (члан 168. Закона), такса за прихватање или измену изјаве декларисане организације за обуку (члан 179. Закона), такса за периодичну процену уређаја за симулирање летења (члан 180. Закона); такса за поступање по захтеву за признавање лекарског уверења издатог у иностраној држави (члан 188. Закона); такса за поступање по захтеву лекара и здравствених установа за издавање, продужење, обнову и измену потврде о праву на испитивање здравствене способности (члан 189. Закона), такса за одобрење и измену наставних програма, као и измену овлашћења (члан 231д Закона).

Са друге стране, ступањем на снагу Закона поједине таксе се укидају, нпр: такса за поступање по захтеву за прибављање сагласности на систем управљања безбедношћу (SMS) и за његове измене и допуне (досадашњи члан 16. Закона), која сада износи 100.000 динара за прибављање сагласности, 20.000 динара за измене SMS и 10.000 динара за допуне SMS; такса за поступање по захтеву за продужење важења потврде о провери пловидбености (члан 160. Закона), која се у зависности од категорије ваздухоплова креће од 6.000 динара до 200.000 динара; такса за периодични преглед ваздухоплова (члан 161. Закона), која се у зависности од категорије ваздухоплова креће од 6.000 динара до 200.000 динара.

Поред тога, неке таксе се више неће наплаћивати одређеним категоријама субјеката. Нпр. изменом члана 215. Закона обавеза прибављања одобрења Директората на програм стручног оспособљавања више се не односи на све субјекте набројане у том члану, већ само

на оператере ваздухоплова и именованог поштанског оператора. Остали субјекти су изменом закона ослобођени плаћања ове таксе чија висина сада износи 2.500 динара (пошиљаоци, укључујући пакере и лица или организације која преузимају обавезе пошиљаоца, пружаоци услуга земаљског опслуживања који за потребе оператора ваздухоплова обављају послове прихвата, руковања, утовара, истовара, премештања или другог опслуживања терета или поште, пружаоци услуга земаљског опслуживања на аеродрому који за потребе оператора ваздухоплова обављају послове прихвата и отпреме путника; пружаоци услуга земаљског опслуживања изван аеродрома који за потребе оператора ваздухоплова обављају послове регистрације путника за лет; организатори транспорта, оператер аеродрома или правно лице које са њим закључи уговор о обављању прегледа обезбеђивања путника, посаде и њиховог пртљага и/или терета или поште, као и други учесници у транспорту опасне робе, односно привредна друштва, друга правна лица и предузетници чија делатност обухвата припрему за транспорт и транспорт опасне робе).

Када је реч о другим користима, измена Закона треба да привреди донесе суштинске бенефите. Неки од њих се огледају у јаснијем дефинисању услова које субјекти морају да испуне, прецизирању обавеза субјеката, а појединим ваздухопловним субјектима (попут оператора једрилица и балона) се поједностављују услови за отпочињање делатности. Нпр. оператери балона и једрилица неће више морати да прибављају сертификат о оспособљености за обављање јавног авио-превоза, који представља сложен и дуготрајан поступак у коме се проверава испуњеност услова. Сходно решењу какво постоји у државама чланицама ЕУ, оператери балона и једрилица ће сада бити у обавези само да доставе изјаву којом потврђују да су оспособљени за обављање делатности према унапред прописаним условима, те ће моћи да одмах отпочну обављање делатности након што Директорат прихвати предметну изјаву.

Оператерима система беспилотног ваздухоплова мобилна апликација ће олакшати пријаву лета беспилотног ваздухоплова, али и омогућити бољи надзор над овим летовима од стране надлежних институција.

Изменама закона се први пут предвиђа и могућност прибављања сертификата оператора лаког система беспилотног ваздухоплова (LUC). Реч је о институту преузетом из европског прописа (Уредба (ЕУ) 2019/947). Предметни сертификат може се издати само правном лицу које испуњава све прописане услове, које је у оквиру организације успоставило систем управљања безбедношћу (SMS) и за које се провером утврди да је оспособљено да самостално процењује ризик одвијања операција. Имаоци ових сертификата могу да буду изузети од обавезе прибављања оперативног одобрења за обављање лета беспилотног ваздухоплова ако су доказали поузданост и ако је такво право наведено у сертификату. На тај начин пружа им се могућност да брже и једноставније обављају операције беспилотним ваздухопловима.

Изменама члана 106. Закона, који дефинише аеродроме којима се издаје дозвола за коришћење и сагласност за коришћење, у односу на постојеће законско решење сада се даје могућност тзв. малим аеродромима (аеродромима са сагласношћу) да прошире делатности које се на њима могу обављати, што ће се одразити на њихов развој. До сада на малим аеродромима није било могуће обављати обуку пилота, а сада им је то омогућено, те се оправдано очекује да ово треба да да замајац њиховом развоју. Поред тога, изменама члана 107. Закона предвиђа се могућност издавања дозволе или сагласности за коришћење и оном аеродрому који услед одређене специфичности (нпр. специфичних географских карактеристика подручја у којем је аеродром изграђен) не може да испуни све прописане

услове. Овакав аеродром ће сада моћи да ипак аплицира за дозволу, односно сагласност за коришћење, али ће Директорат у сваком конкретном случају процењивати одређену неусаглашеност и одобрити је само ако оцени да она неће имати утицаја на безбедност.

Новим чланом 219а се, у складу са стандардима садржаним у Анексу 9 Чикашке конвенције, прописује обавеза оператера аеродрома са којег се обавља међународни јавни авио-превоз да образује Аеродромски комитет за олакшице у ваздушном саобраћају и одређују се органи и субјекти који морају да учествују у раду тог комитета. Под појмом олакшица подразумева се ефикасно управљање неопходним процесима контроле на аеродрому са циљем да се убрза пролаз путника, робе, пртљага и поште и спрече непотребна оперативна кашњења. Разлози за успостављање Аеродромског комитета за олакшице леже у чињеници да ово тело треба да олакша примену свих мера које на том аеродрому предузимају релевантни надлежни органи, чији су представници чланови Аеродромског комитета за олакшице. Координирани рад надлежних органа на одређеном аеродрому треба стога да допринесе бољем функционисању аеродрома, мањем кашњењу авио-превозилаца, избегавању трошкова који су повезани с кашњењем, као и већем задовољству путника.

2) Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?

Очекује се да изабрана опција има позитиван утицај на домаће привредне субјекте. Наиме, праћење међународних и европских стандарда у области ваздухопловства чини нашу ваздухопловну привреду конкурентном на тржишту. Уколико би пак дошло до стагнације у имплементацији тих стандарда, то би могло да ограничи или ускрати нашим ваздухопловним субјектима приступ тржишту ваздухопловних услуга (нпр. авио-превозиоцима који не испуњавају прописане безбедносне стандарде могло би да се забрани или ограничи летење у ЕУ или у другим државама, ван ЕУ, могли би да се нађу на листи небезбедних компанија). Уколико се континуирано прате и имплементирају прописани стандарди, наши привредни субјекти су у позицији да себи обезбеде приступ и учешће на захтевном европском и светском тржишту ваздухопловних услуга. Као пример се могу навести центри за обуку ваздухопловног особља, који поред потврде о праву на обучавање, коју издаје Директорат, могу да стекну и сертификат Агенције Европске уније за безбедност ваздушног саобраћаја (EASA) и могу вршити обуке ваздухопловног особља за стицање дозвола које издају државе чланице ЕУ.

3) Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?

Изабрана опција нема утицаја на услове конкуренције.

4) Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничкотехнолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?

Изабрана опција нема утицаја на трансфер технологије и/или примену техничкотехнолошких, организационих и пословних иновација.

5) Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?

Изабрана опција нема утицаја на друштвено богатство и његову расподелу.

6) Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца?

Изменама закона се за поједине категорије ваздухопловног особља предвиђају блажи услови које морају да испуне да би могли да обављају послове у ваздухопловству. Тако се изменама члана 175. Закона утврђују категорије особља обезбеђивања које ће своје послове моћи да обављају само на основу потврде о обучености коју издају центри за обуку, а неће више морати да прибаве и сертификат који издаје Директорат (такса за овај сертификат тренутно износи 10.000 динара), што представља значајну олакшицу како за само особље, тако и за послодавце који их ангажују.

Када је реч о даљинским пилотима ангажованим од стране оператера беспилотног ваздухоплова за обављање летова, изменама закона и доношењем одговарајућег подзаконског акта јасније ће се одредити услови које даљински пилоти морају да испуне, а њихова оспособљеност цениће се полагањем одговарајућег теоријског испита, односно стицањем сертификата о оспособљености даљинског пилота (пре чијег издавања се проверава и практична обученост даљинског пилота, што је новина у односу на досадашњу праксу). Овакво решење ће допринети томе да, са једне стране, оператери беспилотних ваздухоплова буду сигурни да су ангажовали стручно особље, док са друге стране то гарантује безбедно обављање летова.

Када је реч о одговорним руководиоцима за обезбеђивање у ваздухопловству, који поверене послове обављају у оквиру ваздухопловног субјекта, као и о инструкторима у области обезбеђивања, изменама закона се на јаснији начин одређује да се успешност њихове обуке демонстрира полагањем испита, што ће представљати гаранцију да послове који су им поверени, заиста обављају високо стручна лица.

6. Кључна питања за анализу управљачких ефеката

1) Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

Изменом закона предложено је да Влада, уместо министарства надлежног за послове рада, буде овлашћена за доношење прописа којим се ближе утврђују услови за доношење одлуке о оперативним ограничењима која се односе на заштиту од буке на аеродромима, с обзиром да се предметни пропис не односи на заштиту од буке на радном месту, већ је реч о пропису који се тиче заштите животне средине од утицаја буке на аеродрому. Сходно томе, предвиђено је да ће министарство надлежно за послове саобраћаја, уз сагласност министарства надлежног за послове заштите животне средине предложити Влади доношење овог прописа.

Остале измене закона не доводе до суштинских организационих, управљачких или институционалних промена. Новину представља обавеза оператера аеродрома да на аеродромима предвиђеним за међународни јавни авио-превоз образује Аеродромски комитет за олакшице у ваздушном саобраћају, док на аеродромима са којих се обавља искључиво ванредни јавни авио-превоз довољно је образовати координационо тело. Циљ ове измене јесте да се одговарајућом координацијом олакша примена свих мера које на том аеродрому предузимају релевантни надлежни органи, чији су представници чланови Аеродромског комитета за олакшице.

Када је реч о евиденцијама које Директорат води сходно закону, новину представља Уписник особља обезбеђивања, који садржи податке о особљу обезбеђивања којем је издат сертификат, чиме ће се на једном месту објединити сви подаци о имаоцима сертификата, постићи још боља контрола и олакшати вршење надзора.

Новину представља и мобилна апликација за пријаву лета беспилотних ваздухоплова. Директорат је предвидео у плану набавки за 2024 годину јавну набавку за израду софтверске апликације. Апликација се не финансира из Буџета Републике Србије већ из сопствених прихода Директората. У раду на дефинисању тактичко-техничких захтева за израду апликације Директорат сарађује и са другим државним органима и организацијама (МУП, Министарство одбране, Републички геодетски завод и др).

У складу са Законом о ваздушном саобраћају обуке у цивилном ваздухопловству за стицање дозвола, овлашћења, потврда о обучености и сертификата за обављање послова ваздухопловног особља врше овлашћени центри за обуку.

Директорат у склопу вршења промоције безбедности у цивилном ваздухопловству редовно за ваздухопловне субјекте организује информативне семинаре о безбедности (организују се сваке године), радионице и освежења знања. Поред тога, имајући у виду да је Република Србија у обавези да примени ЕУ прописе садржане у Анексу I ЕСАА споразума (који се транспонују посредством подзаконских аката које Директорат доноси сходно члану 265. Закона), као и да примењује међународне ИКАО стандарде, Директорат често организује и финансира обуку коју у просторијама Директората спроводе овлашћене међународне и европске организације (Агенција Европске уније за безбедност ваздушног саобраћаја (EASA), ИКАО и сл.). Ова обука је првенствено намењена ваздухопловним инспекторима Директората, али често њој присуствују и представници ваздухопловних субјеката.

2) Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

Надлежни државни органи у области ваздухопловства (Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Директорат цивилног ваздухопловства Републике Србије) поседују довољан капацитет за спровођење закона. Наравно, овај капацитет се мора одржавати кроз довољан број запослених и редовне обуке запослених. Ово се нарочито односи на редовне обуке ваздухопловних инспектора који ће надзирати примену Закона о ваздушном саобраћају. У оквиру Директората недавно је формирана посебна организациона јединица која ће се бавити беспилотним ваздухопловима. Наиме, изменама систематизације формирана је Група за беспилотне ваздухоплове, коју чине руководиоца групе и 2 саветника.

3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести?

Директорат је данас организован на начин да успешно испуњава све законом поверене надлежности и међународне обавезе које стоје пред Републиком Србијом у области ваздухопловства. Имајући у виду све већу сложеност материје беспилотних ваздухоплова могуће је размотрити формирање засебне унутрашње организационе

јединице која би се бавила искључиво беспилотним ваздухопловима уместо досадашњег решења по коме се постојеће организационе јединице Директората баве појединим сегментима коришћења беспилотних ваздухоплова, свака са свог аспекта.

4) Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?

Изабрана опција је у сагласности са важећим прописима.

5) Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност? Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

Имајући у виду да се изменама закона врши усклађивање са стандардима који проистичу из потврђених међународних уговора, доношењем закона се поступа у складу са уставним одредбама о хијерархији правних аката и обавези усклађености домаћих закона и других општих аката са потврђеним међународним уговорима. Владавини права се доприноси и јаснијим прецизирањем права и обавеза ваздухопловних субјеката.

6) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

Након доношења закона биће потребно донети или ускладити одговарајуће подзаконске прописе, за шта је у прелазним одредбама предвиђен максимални рок од 24 месеца.

7. Кључна питања за анализу ризика

1) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?

За спровођење изабране опције обезбеђена је подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група. Потреба за прописивањем одређених мера предмет је континуираног интересовања заинтересованих лица. С тим у вези, спровођење изабране опције представља приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду.

2) Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?

Да, обезбеђена су финансијска средства.

3) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

Не постоје уочени ризици за спровођење.

Информације о спроведеним консултацијама:

За израду Нацрта закона Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је формирало радну групу у чијем раду су учешће узели и представници

Министарства унутрашњих послова, Министарства одбране, Директората цивилног ваздухопловства Републике Србије, Аеродрома Никола Тесла, Belgrade Airport-а, Ер Србије и Контроле летења Србије и Црне Горе SMATSA доо Београд. Сви субјекти су били у прилици да изнесу своје ставове и предлоге.

Поред тога, на предлог Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, а у складу са одредбом члана 41. став 3. Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19-др. уредба), Одбор за привреду и финансије, на седници одржаној 30. августа 2023. године, одредио је спровођење и Програм јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о ваздушном саобраћају (Закључак 05 Број: 011-7744/2023 од 30. августа 2023. године). Јавна расправа о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о ваздушном саобраћају (у даљем тексту: Нацрт закона) спроведена је у складу са усвојеним Програмом јавне расправе у периоду од 1. до 20. септембра 2023. године, у форми округлог стола, у Нишу 12. септембра 2023. године (у Регионалној привредној комори Нишавског, Пиротског и Топличког управног округа), као и 13. септембра 2023. године у Београду (у Привредној комори Србије).

Након тога, Нацрт закона је упућен на мишљење надлежним органима.

Међутим, с обзиром да је у међувремену донет Указ о распуштању Народне скупштине („Службени гласник РС“, број 95/23), процедура доношења закона није окончана.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је потом формирало радну групу, у чијем раду су, поред представника Министарства, учествовали и представници Министарства одбране, Министарства унутрашњих послова, Директората цивилног ваздухопловства Републике Србије, Аеродрома Србије доо, АД Аеродрома Никола Тесла, Контроле летења Србије и Црне Горе SMATSA и Air Serbia, која је поново размотрила решења садржана у Нацрту закона.

На основу Закључка Одбора за привреду и финансије 05 Број: 011-4379/2024-1 од 21. маја 2024. године у периоду од 22. маја до 10. јуна 2024. године спроведена је нова јавна расправа о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о ваздушном саобраћају. У сарадњи са Привредном комором Србије организована је и презентација и расправа о предложеном Нацрту закона, која је одржана у ПКС 7. јуна 2024. године.