

АНАЛИЗА ЕФЕКТА НАЦРТА ЗАКОНА О УПРАВЉАЊУ АЕРОДРОМИМА

1. Одређивање проблема које закон треба да реши

Ваздушни, саобраћај игра важну улогу у нашим свакодневним животима. Грађани треба да имају уређен систем ваздушног саобраћаја који одговара њиховим очекивањима и потребама, сходно савременим условима.

Нацрт Закон о управљању аеродромима је нови закон, који уређује област која је до сада делимично била уређена системским законима.

У Републици Србији се област ваздушног саобраћаја уређује Законом о ваздушном саобраћају („Службени гласник РС”, број 73/10, 57/11, 93/12, 45/15 и 66/15-др.закон), Законом о облигационим и основама својинско-правник односа у ваздушном саобраћају („Службени Гласник РС”, број 66/15), Законом о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају („Службени гласник РС”, бр.66/15). Питања која нису уређена поменутиим законима, решена су доношењем овог закона, пре свега права и обавезе даваоца концесије и концесионара, услови за експропријацију земљишта за потребе аеродрома, мере којима се утврђују услови за континуирано и несметано обављање делатности управљања аеродромом, као и утврђивањем јавног интереса за експропријацију ради изградње аеродрома и пратећих објеката, уређаја и инсталација намењених за потребе ваздушног саобраћаја и пружање комерцијалних услуга у ваздушном саобраћају.

Уједно, питања која нису регулисана у Глави VI Закона о ваздушном саобраћају, овим законом су решена.

У овом тренутку, ни једна делатност у области ваздушног саобраћаја, није делатност од општег интереса. Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, бр. 88/11 и 15/16), прописано је да се концесија може дати ради обављања делатности од општег интереса и за аеродроме. Имајући у виду да се одредбе поменутог закона не могу применити на аеродроме који се користе за јавни авио саобраћај у Републици Србији, било је потребно донети Нацрт закона у циљу ефикасније комерцијализације аеродрома, односно пружање могућности аеродромима у Републици Србији да се развијају у складу са потребама ваздушног саобраћаја.

Овим законом, делатност управљања аеродромом, је проглашена за делатност од општег интереса, чиме је створена могућност закључења уговора о концесији са аеродромима који испуњавају услове из Нацрта закона.

Важећим прописима којима је уређена област ваздушног саобраћаја, делатност управљања аеродромима, није дефинисана као делатност од општег интереса, која би као таква створила могућност за давање аеродрома у концесију. С тим у вези, немогуће је закључити уговор о концесији са аеродромом применом, односно спровођењем важећих прописа.

2. Циљеви који се доношењем закона постижу

Циљ овог закона је да се створи правни основ за дефинисање делатности управљања аеродромима, као делатности од општег интереса у смислу одредаба закона о јавно приватном партнерству и концесијама. Такође, циљ овог закона је развој и модернизација аеродрома са пратећом инфраструктуром и то пре свега аеродроми који поседују

сертификат аеродрома, односно дозволу за коришћење, а немају довољно сопствених средстава за развој и модернизацију аеродрома са пратећом инфраструктуром, који ће кроз могућност закључења уговора о концесији, развити и унапредити постојећу или нову инфраструктуру, а све у складу са потребама развоја ваздушног саобраћаја. У сврху развитка мањих аеродрома у Републици Србији, Влада може да оснује привредно друштво које ће подстицати и усмеравати развој аеродрома на подручју Републике Србије, на основу плана развоја локалне самоуправе или плана развоја аеродрома. Такође, Влада, ради обезбеђивања услова за дугорочни развој и унапређење аеродрома у Републици Србији, доноси Стратегију за период од пет година, која ће поставити циљеве и смернице развоја аеродрома у наредном периоду, а планови локалних самоуправа и планови развоја аеродрома, биће показатељи спровођења Стратегије развоја аеродрома.

3. Друге могућности за решавање проблема

Доношење овог закона, усклађено је са Нацртом закона о изменама и допунама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, који ће се процесуирати истовремено са овим Нацртом закона, а такође и са прописима којима се уређује ваздушни саобраћај и експропријација. Не постоје друге могућности за решавање већ наведених питања, и за уређивање ове области, изузев доношења овог закона.

4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема

Законом о ваздушном саобраћају („Службени гласник РС”, број 73/10, 57/11, 93/12, 45/15 и 66/15-др.закон) је утврђен оквир за безбедно и обезбеђивано коришћење аеродрома у складу са европским прописима и међународним ваздухопловним стандардима. Овим законом створена је могућност да концесија буде један од могућих начина обезбеђивања средстава за развој, односно комерцијализацију аеродрома у Републици Србији.

Овим законом, ће се на једном месту уредити више питања од значаја за давање концесије на аеродромима и то ће омогућити будућим концесионарима увид у услове и начин давања концесије на аеродромима.

5. На кога ће и како утицати предложена решења

Решења у Нацрту закона имаће позитиван утицај како на субјекте ваздушног саобраћаја, подразумевајући под њима пружаоце услуга у ваздушној пловидби, авио-превозице, оператере аеродрома, ваздухопловно-техничке организације које се баве одржавањем ваздухоплова, регулаторна тела, тако и индиректно на кориснике услуга (путници, шпедитери, роба, пошта).

Позитивна решења овог закона се огледају у томе да јавна предузећа, друштва капитала или предузетници могу да обаваљају делатност управљања аеродромом, као оператери аеродрома, уколико испуњавају услове у погледу техничке опремљености, кадровске оспособљености, безбедности здравља на раду, заштите и унапређења животне средине, и доприносе трајном, неприкидном и квалитетном одржавању и заштити аеродромске инфраструктуре, безбедном и обезбеђиваном одвијању ваздушног саобраћаја, заштити животне средине и друго. С обзиром да предмет концесије може да обухвати све

или поједине активности управљања аеродромима које обавља оператер аеродрома који поседује сертификат аеродрома или дозволу за коришћење аеродрома, омогућиће се развој и модернизација аеродрома, што на крају имплицира повећање броја путника у ваздушном саобраћају и побољшање привредних и економских просперитета државе.

Привредно друштво из члана 17. Нацрта закона, ће реализовати Стратегију развоја аеродрома у Републици Србији, односно идентификовати потребе за развојем аеродрома на територији Републике Србије.

6. Какве трошкове ће примена закона створити грађанима у привреди

Спровођење и праћење примене овог закона, не проузрокује трошкове за субјекте ваздушног саобраћаја, као и кориснике услуга, осим оних који су већ предвиђени материјалним прописима (Законом о ваздушном саобраћају).

Нацрт закона не уноси нове елементе на основу којих би трошкови корисника услуга били већи од досадашњих, а који су предвиђени материјалним прописима, а омогућава корисницима квалитетније и ефикасније услуге.

7. Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити

Овим законом допринеће се развоју и модернизације аеродрома на територији Републике Србије кроз изградњу и модернизацију аеродромске инфраструктуре, што ће омогућити нпр. авио-превозницима брже, ефикасније и безбедније коришћење аеродромске инфраструктуре. У односу на оператера аеродрома, решења у закону су таква да прецизирају делатности управљања које обавља оператер аеродрома, чиме ће се омогућити да на безбедан и обебеђиван начин обавља делатност управљања аеродромом.

Као резултат развоја аеродромске инфраструктуре, корисницима аеродромских услуга, биће омогућен квалитетнији и савременији приступ аеродромској инфраструктури

Доношењем овог закона ствара се могућност да и концесија буде један од могућих начина обезбеђивања средстава за развој односно комерцијализацију аеродрома у Републици Србији.

У циљу њиховог ефикаснијег комерцијалног коришћења прописане одредбе, пре свега уређују услове и начин обављања делатности управљања аеродромом, развој аеродромске инфраструктуре, пружање аеродромских услуга за потребе ваздушног саобраћаја као и изградњу унутар аеродромског комплекса и заштитног појаса око аеродромског комплекса; одређују мере заштите аеродромског комплекса и заштитног појаса око аеродромског комплекса; утврђују јавни интерес за експропријацију, административни пренос и непотпуну експропријацију непокретности ради изградње аеродрома на које се примењује овај закон; уређују начин доношења и спровођења Стратегије развоја аеродрома, поједина питања специфична за давање концесије за аеродроме као и друга питања од значаја за развој, унапређивање коришћења и управљања аеродромима. Тиме се ствара предуслов односно правни оквир за могућност закључивања уговора са концесионаром.

Аеродроми који испуњавају услове из Нацрта закона, чији оператери обављају делатност од опшег интереса могу закључити уговоре о концесији у циљу њиховог развоја и ефикаснијег комерцијалног коришћења, што је крајњи циљ доношења овог закона.

8. Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција

Предложеним Нацртом закона предвиђено је да оператер аеродрома који обавља делатност управљања аеродромом може бити јавно предузеће, друштво капитала и предузетник, коме је надлежни орган поверио делатност управљања, који морају да испуне услове у погледу техничке опремљености, кадровске оспособљености, безбедности и здравља на раду, заштите и унапређења животне, као и услова за добијање сертификата, односно дозволе за коришћење аеродрома. То подразумева да су испуњени и сви други услови како би се ваздушни саобраћај одвијао безбедно и обезбеђивано и у складу са прописима којима се уређује ваздушни саобраћај. Овај закон омогућиће развој тржишта, а самим тим и тржишну конкуренцију.

Прецизираним уређивањем обављања делатности управљања аеродромом као делатности од опшег интереса, имајући у виду специфичности ситуације на аеродромима, пре свега, обезбеђивање оптималног коришћења, развоја, обнове и одржавања аеродромске инфраструктуре, на начин који омогућава да се полетање, слетање и кретање ваздухоплова, пружање аеродромских услуга и услуга земаљског опслуживања обавља у складу са прописима о безбедности и обезбеђивању на аеродромском комплексу, значајно ће се подстаћи интересовање домаћих и страних правних и физичких лица за улагања у област овог вида саобраћаја, јер се индиректно ствара повољнији амбијент за развој транспортне делатности.

9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону

Током израде овог закона, била је формирана Радна група састављена од представника најзначајнијих интересних група везаних за област ваздушног саобраћаја (Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Директората цивилног ваздухопловства Републике Србије, Аеродрома „Никола Тесла“ Београд, Air Serbia, Саобраћајног факултета и Контроле летења Србије и Црне Горе).

У току поступка израде Нацрта закона, ангажовани су експерти из различитих области, пре свега за питања које се односе на права и обавезе даваоца концесије и концесионара, услове за експропријацију земљишта за потребе аеродрома. Имајући у виду да су у току израде Нацрта закона учествовали сви релевантни субјекти ваздушног саобраћаја и експерти из других области, а сходно и потреби хитног доношења наведеног прописа, Радна група је предложила да се за наведени Нацрт закона не спроводи јавна расправа.

Сходно одредби члана 41. став 2. тачка 2) Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 – пречишћени текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14), није спроведена јавна расправа о Нацрту закона, из разлога што се овај закон доноси по хитном поступку и исти је у потпуности усаглашен са прописима којима се регулише јавно-приватно партнерство и концесије, са чијим изменама и допунама ће Нацр закона истовремено бити пуштен у процедуру. Такође је Нацрт закона усаглашен и са другим прописима којима се уређује област ваздушног саобраћаја.

10. Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава

Доношењем овог закона неће се доносити други закони који садрже правне норме којима се успостављају стандарди и правила неопходна за примену предложених решења.

У прелазним и завршним одредбама Нацрта закона планирано је доношење подзаконских аката, од стране Владе како би овај закон могао да има пуну примену.

С тим у вези чланом 22. прописано је доношење подзаконског акта од стране Владе, којим се ближе уређују начин и критеријуми, односно мерила за доделу подстицајних средстава за аеродроме (рок за доношење подзаконског акта је 90 дана од дана ступања на снагу овог закона).

Такође је чланом 21. Нацрта закона прописано да оснивачи оператера аеродрома и оператери аеродрома ускладе оснивачка акта са одредбама овог закона у року од три месеца од дана ступања на снагу овог закона, као и да оператери аеродрома своја општа акта усагласе са овим законом и оснивачким актом у року од 60 дана од дана усклађивања оснивачких аката са одредбама овог закона.

Имајући у виду област коју закон уређује и да предмет регулисања овог закона обухвата различита питања из области ваздушног саобраћаја, концесије и експропријације, није предвиђена међуинституционална сарадња између органа надлежних за спровођење закона, већ ће надзор над применом одредаба овог закона и подзаконских аката на основу овог закона, спроводити министарства у чијем делокругу се налазе одредбе које уређују ваздушни саобраћај, експропријацију и концесију.

Инспекцијски надзор у ваздушном саобраћају, врши се у складу са одредбама Закона о ваздушном саобраћају.

Поред усвајања наведених аката, спровођење овог закона не захтева нове институционалне мере (финансијске, техничко-технолошке, организационе и кадровске мере).