

## V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

### 1. Идентификација проблема које закон треба да реши

Пре израде новог закона којим ће се уредити примена интероперабилности анализирани су ефекти важећег Закона о безбедности и интероперабилности железнице („Службени гласник РС” бр. 104/2013, 66/2015 - др. закон и 92/2015), који су се појављивали у пракси од почетка примене наведеног закона.

#### а) Разлози за раздвајање Закона о безбедности и интероперабилности железнице

Основни проблем који се јавио током примене а уједно и разлог за раздвајање постојећег Закона о безбедности и интероперабилности железнице на два нова закона, Закон о безбедности у железничком саобраћају и Закона о интероперабилности железничког система је неадекватно сналажење субјеката на које се Закон о безбедности и интероперабилности односи у њиховим обавезама које из тог закона проистичу. Како би се јасно спровела Директива о интероперабилности, на железничкој мрежи Републике Србије као и да би се обезбедила усаглашеност са захтевима у смислу прописа који из ње произилазе, првенствено техничких спецификација интероперабилности, у даљем тексту – ТСИ, одлучено је да се директива транспонује у самосталан закон, Закон о интероперабилности железничког система и тако јасно раздвоје обавезе које дефинишу безбедност и обавезе које дефинишу интероперабилност. Раздвајање постојећег Закона о безбедности и интероперабилности железнице је важно и са аспекта улоге Дирекције за железнице која има различиту улогу у области безбедности и у области интероперабилности.

#### б) Имплементирање техничких спецификација интероперабилности

Директива о интероперабилности има за циљ да постепено усклади техничке стандарде и друге процесе који регулишу набавку опреме и кретање возова на транс-европској мрежи. Уклањањем техничких и процедуралних баријера, требало би да помогне напредак јединственог тржишта железничког сектора, смањи неефикасност, стимулише иновације и помогне у ревитализацији и побољшању конкурентности железничког транспорта. Такође, намера је да се постепено прошири на остатак железничке мреже у догледно време.

Различитости у железничким системима у Републици Србији, земљама у окружењу и чланицама Европске Уније отежавају развој унутрашњег тржишта железничке опреме и услуга. Техничке и оперативне баријере фаворизују већ постојеће железничке превознике и произвођаче и тиме ометају улазак нових субјеката и унапређења у пружању услуга путничког и теретног саобраћаја. Директива о интероперабилности има за циљ да се уклоне баријере за улазак других оператера, произвођача и других субјеката за одржавање, набавку опреме и услуга и тиме отвори тржиште.

Наведене разлике у железничким системима такође не иду у прилог конкурентности железничког саобраћаја у поређењу са другим видовима саобраћаја нпр. ваздушним и друмским. Примена Директиве би требало да помогне железничком сектору да повећа

потражњу за својим услугама, повећања приходе и донесе benefite путницима, корисницима услуга теретног саобраћаја и утиче на заштиту животне средине.

Све наведене проблеме треба регулисати применом техничких спецификација интероперабилности за структурне и функционалне подсистеме. Надаље, потребно је јасно дефинисати начин доношења или објављивања техничких спецификација интероперабилности како би се примењивале на железничкој мрежи пруга Републике Србије.

#### **в) Тела за оцену усаглашености**

За извршење поступка оцене усаглашености чинилаца интероперабилности и верификације подсистема или њихових делова потребно је створити законски оквир за рад тела за оцену усаглашености. Тиме би се испунили захтеви прописани европским законодавством. У зависности од намене саобраћаја, међународни интероперабилни или унутрашњи национални, оцену усаглашености врше два тела. Именовано тело, чију улогу Дирекција за железнице већ привремено обавља до именовања новог тела, врши оцену усаглашености на подсистемима који се користе у националном саобраћају као и специфичним случајевима и отвореним питањима прописаним техничким спецификацијама интероперабилности. Пријављена тела врше оцену усаглашености на међународним интероперабилним пругама. Тела за оцену усаглашености могу да врше функцију оцене усаглашености само једног, више или свих подсистема.

#### **г) Процедуре за издавање дозвола и сертификата**

Сем обавезе јасног усклађивања са законодавством ЕУ, потребно је јасно дефинисати све процедуре које тела за оцену усаглашености обављају а то су оцена усаглашености чинилаца интероперабилности и верификација подсистема и њихових делова. У претходном периоду Дирекција за железнице је издавала дозволе за производе који се користе на железничкој мрежи пруга Републике Србије. Усвајањем процедура које дефинише Директива о интероперабилности, те процедуре се мењају а у случају издавања сертификата за чиниоце интероперабилности и издавања дозвола за коришћење возила поједностављују. Потребно је и омогућити признавање дозвола и сертификата који важе у земљама Европске уније. Процедуре издавања дозвола и сертификата се већ примењују и дефинисане су Правилником о оцењивању усаглашености чинилаца интероперабилности и елемената структурних подсистема, верификацији структурних подсистема и издавању дозвола за коришћење структурних подсистема ("Сл. гласник РС", бр. 5/16) и Дирекција их у свом раду већ примењује.

#### **д) Регистар железничке инфраструктуре и национални регистар возила**

До сада се у Републици Србији није водио електронски регистар железничке инфраструктуре. Применом Директиве о интероперабилности успоставља се регистар инфраструктуре који у перспективи служи као основа за увођење многих других електронских регистара и база података. Закон о безбедности и интероперабилности железнице није прописивао рокове за достављање података потребних за вођење регистра инфраструктуре стога ја Законом о интероперабилности железничког система потребно дати законски оквир да

се у подзаконским актом тај проблем уреди и успостави јасна обавеза управљача инфраструктуре да у одређеним роковима доставља неопходне податке.

Дирекција за железнице води Национални регистар железничких возила. Сва возила која учествују у железничком саобраћају морају бити уписана у национални регистар возила.

## **2. Циљеви који се доношењем закона постижу**

### **а) Циљеви раздвајања Закона о безбедности и интероперабилности**

Раздвајањем закона о безбедности и интероперабилности железнице на два нова закона, Закон о безбедности у железничком саобраћају и Закон о интероперабилности железничког система постављају се јасни оквири за спровођење Директиве о интероперабилности, врши се хармонизација прописа са европским законодавством, отклања се могућност неразумевања обавеза које проистичу из захтева Директиве о интероперабилности и прецизира улога Дирекције за железнице у свим поступцима које обавља у погледу интероперабилности како тренутно као привремено именовано тело, тако и у погледу сталних надлежности.

### **б) Имплементирање техничких спецификација интероперабилности**

У претходном периоду је објављивање и ступање на снагу ТСИ за подсистеме је било решено у процедури којом Канцеларија за европске интеграције ради превод изворног текста, доставља га стручним редакторима Дирекције за железнице који потом уобличен текст технички сређују и објављују на сајту своје институције. Овим законом тај проблем треба детаљно и прецизно решити.

Свеукупно подизање нивоа саобраћаја на железничкој мрежи пруга Републике Србије, првенствено железничких услуга, брзине возова, бављења на границама итд. подиже се применом интероперабилности што је и основни циљ овог закона. Потребно је омогућити несметан саобраћај између различитих земаља увођењем јединственог и усклађеног система за контролу, управљање и сигнализацију.

На већ започетом пројекту пруге Београд – Будимпешта, која би представљала међународну интероперабилну пругу, пуном применом свих мера које Закон о интероперабилности железничког система доноси, време путовања би се смањило са садашњих 9 сати на до 3 сата укупно. Временски рок за остваривање овог циља је одређен завршетком пројекта модернизације пруге Београд-Будимпешта.

### **в) Тела за оцену усаглашености**

Законом се дефинише улога Дирекције за железнице у процесу спровођења захтева интероперабилности и поставља оквир за оснивање и рад тела за оцену усаглашености. Признавање документације издате од стране тела за усаглашеност ван Републике Србије је такође регулисана овим законом.

### **г) Процедуре за издавање дозвола и сертификата**

Овим законом се врши потпуно усклађивање са захтевима Директиве о интероперабилности по питању оцене усаглашености и верификације, дозвола за пуштање у рад/коришћење као и признавање дозвола и сертификата издатих у земљама Европске уније и земљама уговорницама СOTIF.

### **д) Регистар железничке инфраструктуре и национални регистар возила**

Закон о интероперабилности железничког система се у потпуности усаглашава са захтевима Директиве о интероперабилности по питању регистра инфраструктуре. Он прецизира дужности управљача инфраструктуре и Дирекције за железнице као и њене обавезе у смислу дефинисања спецификација и формата регистра инфраструктуре, архитектуре информационог система који подржава регистар инфраструктуре, коришћење регистра инфраструктуре и рокова за достављање података.

Дефинисане су обавезе Дирекције за железнице у погледу вођења националног регистра возила. Прецизиране су обавезе ималаца возила.

## **3. Могућности за решење проблема**

Разматрајући могућности за другачије решење напред наведених проблема, прошло се кроз неколико фаза:

а) У току анализе разматрано је status quo - не мењање важећег Закона о безбедности и интероперабилности железнице. Будући да је на сам закон било доста примедби и да се временом створила критична маса неопходна за измене и допуне закона, ова опција није дала решење.

б) Идеја доношење закона којим би се изменио и допунио важећи Закон о безбедности и интероперабилности у смислу корекције проблема уочених у реализацији важећег закона је била реална опција али ту се јавила идеја да се реши већ уочени проблем неразумевања материја које обухватају безбедности и интероперабилности.

в) Раздвајање Закон о безбедности и интероперабилности на две области у складу са захтевима Директиве о интероперабилности, Директиве о безбедности, Директиве о радном времену машиновођа и Директиве о прекограничном интероперабилном саобраћају уз усвајање неопходних измена и допуна чиме би се у потпуности решио проблем неразумевања материје и извршило потпуније усаглашавање са законодавством Европске Уније.

## **4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема?**

Предлагач је закључио да је неопходно донети нови Закон о интероперабилности железничког система и то из следећих разлога:

- током периода примене Закона о безбедности и интероперабилности железнице јавила су се бројна неразумевања о материји која се тиче интероперабилности а транспоновањем само Директиве о интероперабилности у овај закон стиче се јасан увид о материји коју закон обрађује;
- интероперабилност представља у смислу овог закона, способност железничког система да омогући безбедно и несметано кретање возова који остварују захтеване нивое перформанси а та способност зависи од свих регулаторних, техничких и експлоатационих услова који морају да буду испуњени да би се задовољили основни захтеви, те је било потребно јасно раздвојити од основних захтева у смислу безбедности који ће бити област регулисана другим законом, Законом о безбедности у железничком саобраћају;
- област безбедности је регулисана европским и националним законодавством, билатералним и међународним уговорима за разлику од области интероперабилности која је везана искључиво за законодавство ЕУ;
- изузев измена и допуна које су неопходне да се изврше, идеја је да се физички раздвоје захтеви безбедности и захтеви интероперабилности и тиме поједностави разумевање обавеза и надлежности свих субјеката на које закон директно или индиректно утиче;
- улога Дирекције за железнице је различита са аспекта ове две области па је једноставније дефинисати је за сваку област појединачно;
- потреба за потпунијим усаглашавањем са законодавством ЕУ.

## 5. На кога ће и како утицати предложена решења?

Решења у овом закону су примењивана у постојећем Закону о безбедности и интероперабилности железнице те неће имати већих измена на процедуре које се већ обављају са привредним субјектима укљученим у железнички саобраћај. Сва решења ће у перспективи имати позитиван утицај на:

- Све учеснике у процесу одвијања железничког саобраћаја, тј. железничке превознике, управљача инфраструктуре и привредна друштва, друга правна лица или предузетнике који врше превоз за сопствене потребе, из разлога што ће ефикаснијом применом овог закона, Закона о безбедности у железничком саобраћају и Закона о железници бити створени услови за бржи раст целокупног железничког система и безбедно и несметано одвијање железничког саобраћаја. Решења у овом закону имаће индиректан утицај на све учеснике у процесу одвијања железничког саобраћаја. Кључна решења утицаће на субјекте регулације подстичући их да поштују новопредложена решења;

- Дирекцију за железнице, којој ће се овим законом бити дата овлашћења за доношење прописа од значаја за интероперабилност железнице, као и за издавање одговарајућих дозвола и сертификата. Сем тога, Дирекција за железнице може, у случајевима прописаним Законом, да обавља независну оцену правилне примене Заједничке безбедносне методе и оцену ризика и резултата као и да врши надзор ради провере да ли сертификована

лица још увек испуњавају захтеве за добијање сертификата. Дирекција такође решењем може ограничити или одузети сертификат;

- Привреду Републике Србије у целини, а посебно на железничку индустрију (произвођаче и ремонтере) али и друге учеснике у делатности железничког саобраћаја, због тога што ће побољшавањем и заокруживањем правног уређивања тог вида саобраћаја у складу са законодавством Европске Уније у перспективи доћи до пораста интересовања за саобраћај железницама, како у Републици Србији тако и у оним европским земљама које имају интерес за одвијање железничког саобраћаја преко територије Републике Србије, са могућношћу конкурентности наших фирми и на европском тржишту, прихватањем дозвола за коришћење подсистема и чинилаца интероперабилности, односно техничким спецификације интероперабилности - ТСИ

- На све кориснике услуга железничких предузећа, и у путничком и у теретном саобраћају, јер ће кроз примену техничких спецификација интероперабилности бити подигнут ниво железничког транспорта на виши ниво и тиме ће обезбедити додатну конкурентивност са другим видовима саобраћаја а са посебним освртом на безбедност железничког саобраћаја, приступ службеним местима, организацију службених места, комфор током вожње и др.

## **6. Трошкове које ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)**

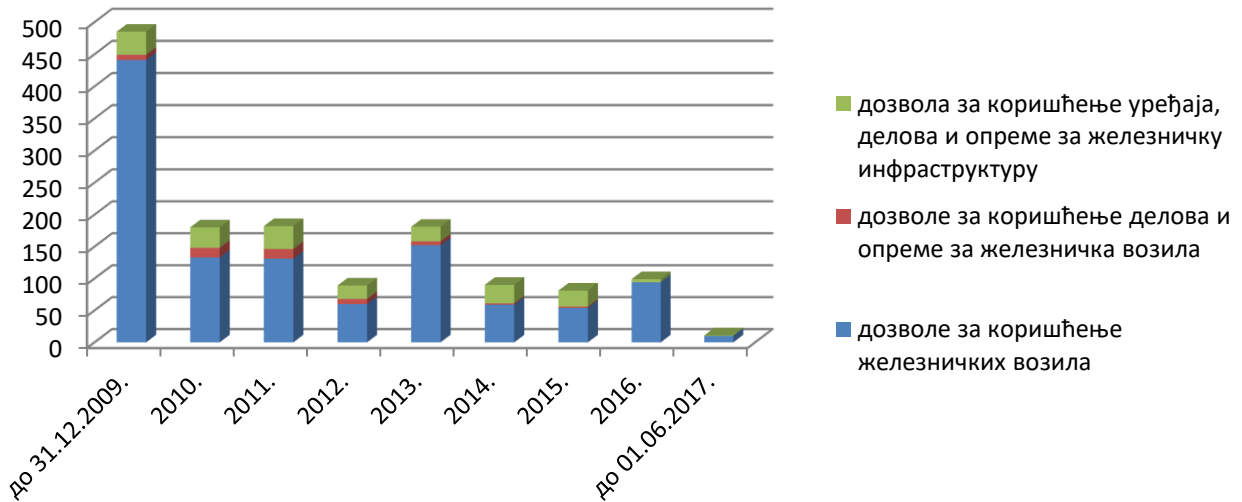
### **а) Статистички приказ за претходни период**

У претходном периоду, Дирекција за железнице је издавала дозволе за коришћење како је то приказано у Табели 1. Како је 2013. године важећи Закон о безбедности и интероперабилности железнице ступио на снагу а његова пуна примена почела почетком 2016. године, примећује се престанак издавања дозвола за коришћење уређаја, делова и опреме.

Табела 1.

Година	Дозволе за коришћење железничких возила	Дозволе за коришћење делова и опреме за железничка возила	Дозвола за коришћење уређаја, делова и опреме за железничку инфраструктуру
до 31.12.2009.	441	8	36
2010.	133	15	32
2011.	131	15	36
2012.	60	8	21
2013.	152	6	23
2014.	59	2	29
2015.	54	2	25
2016.	94	0	5

до 01.06.2017.	10	0	1
Σ	1134	56	208



Када се погледа просечан број издатих исправа на годишњем нивоу, а узевши у обзир да је у питању период од 10 година, он износи:

- > 100 дозвола за коришћење железничких возила годишње,
- > 5 дозвола за коришћење делова и опреме за железничка возила годишње и
- > 20 дозвола за коришћење уређаја, делова и опреме за железничку инфраструктуру годишње.

Ови подаци нису у потпуности примењиви на захтеве предвиђене Законом о интероперабилности железничког система, те није једноставно дати процену могућих трошкова на основу њих. Проблем при анализи представља чињеница да је број чинилаца интероперабилности за које се ради оцена усаглашености знатно мањи него број производа за које су се издавале дозволе за коришћење. Стога, ови подаци служе само као увид о могућем обиму посла који би зависио и од других фактора као што су број и дужина интероперабилних линија, врста и количина саобраћаја и др.

Са друге стране, Дирекција је применом подзаконских аката везаних за интероперабилност у претходном периоду (2016/2017. година) вршила улогу именованог тела за оцену усаглашености и то доминантно у подсистему возила. Разлог за то лежи у чињеници да се возила претежно користе у унутрашњем националном саобраћају те није потребно укључивање пријављеног тела за оцену усаглашености. У Табели 2. је детаљан приказ свих активности.

Табела 2.

Законом предвиђена активност	Број активности
------------------------------	-----------------

Оцена усаглашености чинилаца интероперабилности	-
Верификација подсистема	-
Безбедна интеграција подсистема	-
Провера техничке компатибилности	-
Дозвола за коришћење структурних подсистема	-
Дозвола за коришћење возила	22
Дозвола за тип возила	2
Упис у национални регистар возила <sup>1</sup>	4953

#### б) Директни трошкови примене

Примена овог закона утицаће на све привредне субјекте који су укључени у железнички саобраћај и то у виду трошкова добијања дозвола и сертификата који се издају на основу овог закона, у виду такси чија је наплата предвиђена законом.

Стриктном применом интероперабилности се јавља потреба за оценом усаглашености чинилаца интероперабилности, верификацијом подсистема, провером техничке усаглашености и безбедне интеграције, издавањем дозвола за коришћење структурних подсистема, издавањем дозволе за коришћење возила као и упис возила у национални регистар возила. У Табели 3 су приказане могуће обавезе привредних субјеката у смислу наведеног.

Табела 3.

Рб.	Законом предвиђена активност	Произвођач чинилаца интероперабилности	Управљач инфраструктуре	Железнички превозник	Износ (РСД)
1.	Оцена усаглашености чинилаца интероперабилности <sup>2</sup>	•			Табела 5.

<sup>1</sup> Овај број се односи на сва возила уписана од марта 2013. године када је започето вођење националног регистра возила

<sup>2</sup> Ову функцију Дирекција за железнице обавља само до формирања иманованог тела за оцену усаглашености



2.	Верификација подсистема <sup>3</sup>		•	•	Табела 5.
3.	Безбедна интеграција подсистема		•	•	У оквиру табеле 4.
4.	Провера техничке компатибилности		•	•	У оквиру табеле 4.
5.	Дозвола за коришћење структурних подсистема		•	•	Табела 4.
6.	Дозвола за коришћење возила		•	•	Табела 4.
7.	Дозвола за тип возила		•	•	86.500,00
8.	Упис у национални регистар возила		•	•	100,00

Висине такси за издавање дозволе за коришћење структурних подсистема дате су у Табели 4.

Табела 4.

Подсистем	Износ таксе (РСД)
Инфраструктура	69.500,00
Енергија	56.000,00
Контрола, управљање и сигнализација – пружни део	45.000,00
Контрола, управљање и сигнализација – део на возилима	39.000,00
Железничка возила	36.500,00

Висина таксе за издавање сертификата о верификацији подсистема или његовог дела дати су у Табели 5. Важно је напоменути да је избор модула који се могу применити за верификацију структурних подсистема дефинисан за сваки подсистем Правилником о оцењивању усаглашености чинилаца интероперабилности и елемената структурних подсистема, верификацији структурних подсистема и издавању дозвола за коришћење структурних подсистема ("Сл. гласник РС", бр. 5/16) а да комбинацију модула који ће се применити бира подносилац захтева.

<sup>3</sup> Ову функцију Дирекција за железнице обавља само до формирања иманованог тела за оцену усаглашености

Табела 5.

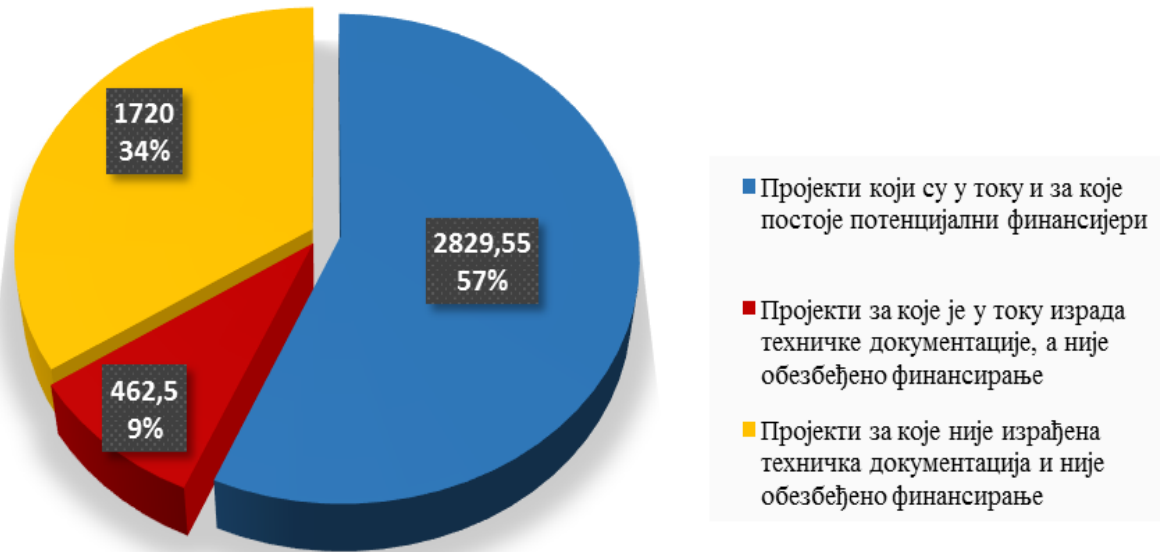
Сертификат о верификацији подсистема или његовог дела	Примена модула	Износ таксе (РСД)
SB + SD; SB + SF; SH1; SG	за испитивање типа по модулу SB	117.200,00
	за верификацију појединачног подсистема по модулу SD	21.300,00
	за верификацију појединачног подсистема по модулу SF	21.300,00
	за испитивање пројекта по првом делу модула SH1	117.200,00
	за верификацију појединачног подсистема по другом делу модула SH1	21.300,00
	код примене модула SG	138.500,00

Све предвиђене таксе наведене у табелама су важеће за процедуре које обавља Дирекција за железнице. Пошто у Републици Србији још увек није оформљено тело за оцену усаглашености нити постоји могућност сазнања о накнадама које наплаћују пријављена тела из других земаља, у овој фази није могуће дати адекватну процену потенцијалних трошкова. Дирекција за железнице само привремено обавља улогу именованог тела за оцену усаглашености те није могуће одредити накнаде које ће да пропише тело које буде преузело надлежности у будућности. Приходи који се остварују под тачкама 1. и 2. у Табели 3. тј. приходи дати Табелом 5. престаће да се убирају након формирања именованог тела за оцену усаглашености.

#### в) Индиректни трошкови примене

Општи услови интероперабилности важе за изградњу нових као и за обнову и унапређење постојећих железничких пруга. Постепеном обновом и унапређењем конкретних деоница железничке мреже пруга Републике Србије, јавиће се обавеза за прилагођавањем и модернизовањем истих у складу са захтевима интероперабилности. Одлуком о Националном програму јавне железничке инфраструктуре за период од 2017. до 2021. године („Службени гласник”, 53/17), предвиђена су значајна средства за улагање. Даље инвестирање у обнову и унапређење постојеће као и изградњу нове железничке инфраструктуре одвијаће се у складу са Мастер планом за железнице 2012-2021. и Планом развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2015. до 2020. године.

## Инвестиције у железничку инфраструктуру (у милионима ЕУР)



Пројекти који се односе на изградњу и реконструкцију железничке инфраструктуре за које су дефинисани извори финансирања, односно постоје потенцијални финансијери (кредитори) износе 2.829,55<sup>4</sup> милиона ЕУР. Процењена инвестициона улагања у изградњу и реконструкцију железничке инфраструктуре од 2017. до 2021. године за које је припремљена техничка документација, а није обезбеђено финансирање, износе око 462,5<sup>5</sup> милиона ЕУР. Поред тога, процењена вредност пројеката за које није израђена техничка документација и није обезбеђено финансирање износи око 1.720<sup>6</sup> милиона ЕУР.

Није могућа прецизна процена који део наведених средстава одлази искључиво на захтеве интероперабилности али је обавеза да сви пројекти нових, обновљених и унапређење буду усклађени са захтевима ТСИ-ја.

Важно је нагласити да у Републици Србији још увек не постоји пријављено тело за оцену усаглашености и верификацију подсистема. То значајно повећава трошкове малих и средњих предузећа и чак потенцијално оставља могућности за гашење појединих или удруживање постојећих.

<sup>4</sup> Износ је подложен изменама и зависи од висине инвестиције која ће бити утврђена накнадно и то: за реализацију Анекса 3.2. кредита Руске Федерације за реконструкцију и изградњу двоколосечне пруге на деоници Стара Пазова- Нови Сад (отворена пруга) и за реализацију Пројекта модернизације пруге Београд Центар Стара Пазова и Нови Сад-Суботица- граница с Мађарском

<sup>5</sup> Извор података су генерални пројекти који су до сада израђени за одговарајуће пројекте и процене вредности инвестиција на основу реализације досадашњих пројеката

<sup>6</sup> Извор података су генерални пројекти који су до сада израђени за одговарајуће пројекте и процене вредности инвестиција на основу реализације досадашњих пројеката

У овој фази није могуће предвидети тачна средства која су управљачу инфраструктуре потребна за испуњење захтева интероперабилности. Будући да су за инфраструктурне пројекте предвиђена средства у износу преко 4 милијарде ЕУР, јасно је да ће и средства потребна за испуњење захтева интероперабилности бити обухваћени овом сумом али у односу на величину средстава намењених за пројекте та средства су занемарљива.

Увођење европског система за управљање возовима (ERTMS) на магистралним пругама железничке мреже Републике Србије а посебно на планираној прузи Београд – Будимпешта, ствара додатни трошак и железничким превозницима. То се огледа у потреби за уградњом *on-board* дела за управљање и сигнализацију као дела европског система за контролу возова (ETCS) на сва вучна возила која су предвиђена да саобраћају. Цена уградње овог система по једном возилу је у распону од 150-200 хиљада ЕУР.

#### **г) Трошкови спровођења**

За спровођење овог закона задужени су Министарство надлежно за послове саобраћаја, Дирекција за железнице за железнице, управљач инфраструктуре и железнички превозник, свако у складу са пословима које обавља.

Током 2016. године урађен је Образац за процену финансијских ефеката НПАА за усклађивање са Директивом 2008/57/ЕЗ о интероперабилности, Директивом 2004/49/ЕЗ о безбедности, Директивом 2007/59/ЕЗ о сертификацији машиновођа и Директивом 2005/47/ЕЗ.

Додатни трошкови за усклађивање законодавства са правном тековином ЕУ и за његову имплементацију су дати по годинама у Табели 6. У овој фази није могуће прецизно разграничити трошкове намењене за интероперабилност и трошкове намењене за безбедност.

За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна средства у буџету Републике Србије. Приходи од наплати такси у складу са Нацртом закона за дозволе за тип возила, дозволе за коришћење делова и опреме за железничка возила, дозволе за коришћење уређаја, делова и опреме за железничку инфраструктуру сертификате о верификацији подсистема, дозволе за коришћење структурних подсистема, упис у Национални регистар возила, које Дирекција за железнице наплаћује а који су приход буџета процењени су 2018. на 6.000.000 РСД и 2019. 7.000.000. РСД.

Табела 6.

5. ЕЛЕМЕНТИ КОЈИ СУ КОРИШЋЕНИ ЗА ОБРАЧУН ФИНАНСИЈСКИХ ЕФЕКТА АКТА*	Базна година	у годин и (н+1)	у годин и (н+2)	у годин и (н+3)	у годин и (н+4)	у годин и (н+5)	у годин и (н+6)	у годин и (н+7)	касније године	укупно
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022		
<b>5.1 правно усклађивање</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
промена броја запослених	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5.1.1 расходи за запослене	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5.1.2 коришћење услуга и роба	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5.1.3 остало	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>5.2 имплементација - постојећи орган</b>	<b>0</b>	<b>8.886</b>	<b>9.420</b>	<b>9.912</b>	<b>9.686</b>	<b>8.636</b>	<b>8.636</b>	<b>8.636</b>	<b>8.636</b>	<b>72.448</b>
промена броја запослених		8	8	8	8	8	8	8	8	8
5.2.1 расходи за запослене	0	8.192	8.192	8.192	8.192	8.192	8.192	8.192	8.192	<b>65.536</b>
5.2.2 коришћење услуга и роба	0	244	244	244	244	244	244	244	244	<b>1.952</b>
5.2.3 инвестиције у институцију	0	450	984	1.476	1.250	200	200	200	200	<b>4.960</b>
5.2.4 остало	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
<b>6. ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА</b>										
<b>6.1 Буџет Републике</b>	<b>0</b>	<b>8.886</b>	<b>9.420</b>	<b>9.912</b>	<b>9.686</b>	<b>8.636</b>	<b>8.636</b>	<b>8.636</b>	<b>8.636</b>	<b>72.448</b>
<b>укупно</b>	<b>0</b>	<b>8.886</b>	<b>9.420</b>	<b>9.912</b>	<b>9.686</b>	<b>8.636</b>	<b>8.636</b>	<b>8.636</b>	<b>8.636</b>	<b>72.448</b>

\* вредности у Табели 6. су дате у 1.000 РСД

## **7. Да ли су позитивне последице закона такве да оправдавају трошкове које ће он проузроковати?**

### **а) Економска корист**

Тешко је квантификовати са тачношћу потенцијал економске користи од интероперабилности у овој фази. Конкретно, утицај интероперабилност је тешко квантификовати без узимања у обзир и свих других мера за унапређење и ревитализацију железничких услуга.

Међутим, у теорији као позитивне економске користи интероперабилности, у односу на временске рокове, могуће је навести следеће:

- дугорочно, постоји значајан потенцијал за произвођаче железничке опреме и уређаја који би се користили на железници,
- дугорочно, реализацијом интероперабилности би се створила позитивна конкуренција међу превозницима чиме би се подигао ниво услуга које пружају а самим тим и броја корисника тих услуга што би утицало на смањење цена услуга;
- на средњи рок, потпуном реализацијом интероперабилности се оставља простор за успостављање нових међународних линија које би донеле како привредним субјектима у железници тако и осталим повезаним привредним субјектима на територији Републике Србије значајан финансијски бенефит;
- краткорочно, могућности за формирање тела за оцену усаглашености, именованог и пријављеног, на територији Републике Србије чиме би се остваривао значајан прилив средстава и редуковало тренутно стање у ком су произвођачи и наручиоци/управљачи инфраструктуре у обавези да ангажују пријављена тела за оцену усаглашености и
- краткорочно, од наплате такси за издавање дозвола и сертификата, предвиђених Законом о интероперабилности железничког система, приходиће се одређена средства описана у тачки 6. овог документа.

### **б) Заштита животне средине**

У техничким спецификацијама интероперабилности за сваки од подсистема се у поглављу 4. дефинише заштита животне средине. Ту су уопштено описане мере за заштиту од негативног утицаја подсистема или његових делова.

Иако се на железничкој мрежи пруга Републике Србије још увек не користи, увођењем и допуштањем рекуперативног кочења, описаног у техничкој спецификацији интероперабилности подсистема „енергија“ у тачки 4.2.6., било би допуштено да се под одређеним околностима потрошња енергије смањи (у неким случајевима, електрична енергија се на овај начин може вратити на националну мрежу) и тиме достигну значајне уштеде у потрошњи.

У техничкој спецификацији интероперабилности подсистем „возна средства-бука“ се дефинишу технички услови за заштиту од буке изазване железничким саобраћајем. Предузимањем неопходних мера како би се окружење заштитило буке изазване кретањем и кочењем возила као и мера да се насељена подручја физички заштите од буке уз помоћ разних техничко-технолошких решења, елиминише се један од највећих недостатака железничког

саобраћаја у области заштите животне средине. То ствара могућност за ефикасније коришћење земљишта у близини железничког подручја без штетних утицаја по окружење.

### **в) Социјална корист**

Није једноставно квантификовати користи по друштво у целини.

Теоретски посматрано, интероперабилност физички повећава пропусну моћ пруга стога би у перспективи требала да утиче на повећање међународног путничког и теретног саобраћаја. Само отварање тржишта и обезбеђивање безбедног и несметаног кретања возова доводи до повећања конкуренције и тржишне утакмице међу железничким предузећима. То позитивно утиче на услуге које пружају. Дугорочно посматрано конкуренција међу превозницима би требало да се позитивно одрази на цене железничких услуга..

Код путничког саобраћаја би се то посебно огледало у новим стандардима које превозници и управљачи треба да испуне а који би доста унапредили комфор током приступа железничкој инфраструктури и коришћења возила и услуга током путовања на шта највише утичу техничке спецификације интероперабилности за лица са смањеном покретљивошћу.

Све наведено би позитивно утицало на отворање нових међународних линија које би уз подизање нивоа услуга представљале јефтинију и ефикаснију алтернативу другим видовима саобраћаја.

Подизање нивоа железничког саобраћаја би такође позитивно утицао на смањење броја несрећа и повређених у друмском саобраћају што није занемарљиво.

Начелно гледано позитивне последице наведеног закона посматране у односу на трошкове које ће овај закон створити, су такве да оправдавају његово доношење. Наиме, процењено је да ће позитивни ефекти закона на грађане и привреду далеко превазићи трошкове које ће им његова примена створити у смислу такси које се плаћају на основу овог закона, што се показало и на примеру европских железница.

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

Овим законом предвиђено је да оцену усаглашености чинилаца интероперабилности и верификацију подсистема раде тела за оцену усаглашености. У Републици Србији у овом тренутку не постоје тела за оцену усаглашености. Дирекција за железнице ће обављати улогу именованог тела за верификација подсистема и њихових делова, до именовања нових. Све то оставља простор за формирање нових тела за оцену усаглашености, на територији Републике Србије чиме би се остваривао значајан прилив средстава од сертификације производа и подсистема.

Са успостављањем нових тела за оцену усаглашености започео би са радом цео низ лабораторија и других стручних институција чиме би се заокружио неопходан процес испитивања. Тиме се стичу услови за укључивање државних институција и других привредних субјеката који се начелно баве калибрацијом и баждарењем мерних уређаја и апарата.

Прецизираним уређивањем система интероперабилности железнице подстаћи ће се интересовање домаћих и страних привредних субјеката за добијање одговарајућих дозвола и сертификата како би могли да испуне услове везане за структурне подсистеме и након тога започну обављање одређених делатности на територији Републике Србије.

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

Јавна расправа о Нацрту закона о интероперабилности железничког система спроведена је у складу са усвојеним Програмом јавне расправе у периоду од 01. септембра до 24. септембра 2017. године. Текст Нацрта закона о интероперабилности железничког система и Програм јавне расправе био је објављен на интернет страници Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре - [www.mgsi.gov.rs](http://www.mgsi.gov.rs) и на порталу еУправе.

Примедбе, предлози и сугестије поред оних које су дате током јавне расправе достављене су и електронским путем на имејл адресу: [vida.jerkovic@mgsi.gov.rs](mailto:vida.jerkovic@mgsi.gov.rs).

Презентације и расправе о предложеном Нацрту закона о интероперабилности железничког система водиле су се на округлим столовима, које је организовало Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у градовима Републике Србије и то по следећем распореду:

- Ниш, 06. септембар 2017. године;
- Краљево, 08. септембар 2017. године;
- Београд, 12. септембар 2017. године;
- Нови Сад, 18. септембар 2017. године;
- Суботица, 22. септембар 2017. године.

Током одржаних јавних расправа свим учесницима презентована је структура Нацрта закона о интероперабилности железничког система са садржајем, са посебним освртом на разлог доношења новог закона (текст Нацрта закона о интероперабилности железничког система настао је услед потребе за раздвајањем материје безбедности и материје интероперабилности, која је саставни део обимног Закона о безбедности и интероперабилности железнице) и основне циљеве који су се желели постићи (потреба додатног усклађивања са Директивом о интероперабилности, усклађивање са Законом о железници и другим важећим законима, као и релевантним прописима Европске уније који су у фази доношења и потреба за прецизирањем појединих одредаба важећег закона, потреба испуњавања захтева Европске уније према државама, када је у питању област интероперабилности у железничком саобраћају, а који су спроведени кроз овај нацрт закона и односе се на: имплементирање техничких спецификација интероперабилности, овлашћења пријављеног тела, вођење регистра за железничка возила и инфраструктуру, дужност пријављивања националних прописа за безбедност Европској комисији и др,   настојање да се материја овог закона учини једноставнијом и потреба кориговања уочених недостатака насталих применом овог закона, а све у циљу постизања интероперабилности железничког система у Републици Србији).

Учесницима Јавних расправа појашњено је да интероперабилност, у смислу овог нацрта закона, представља способност железничког система да омогући безбедно и несметано кретање возова који остварују захтеване нивое перформанси, а та способност зависи од свих регулаторних, техничких и експлоатационих услова који морају бити испуњени да би се задовољили основни захтеви.

Најважније новине које овај нацрт закона доноси су да ТСИ доноси Влада Републике Србије на предлог Дирекције за железнице, измењено је подручје примене ТСИ и да Национални план имплементације ТСИ за Републику Србију доноси министарство надлежно за послове саобраћаја у сарадњи са Дирекцијом за железнице-тело за безбедност.



Имајући у виду да је овакав акт од изузетног значаја за железнички превоз у Републици Србији, као на његов индиректан утицај на привреду и становништво, у јавној расправи су учествовали представници: Дирекције за железнице, „Инфраструктура железнице Србије” а.д, „Србија Карго” а.д, „Србија Воз” а.д, „Железнице Србије” а.д, управних округа, органа АПВ, органа локалне самоуправе, републичке, покрајинске привредне коморе и регионалних привредних комора Општине Бачки Петровац, Општине Беочин, Општине Мали Иђош; привреде (Задружни савез за Рашки; Моравички и Расински округ; АД „МСК” Кикинда; Бутангас Интернационал доо; Копаоник ад Београд; Лука „Београд” ад; Удружење еСигурност; ЗГОП Нови Сад; АДАМ доо; АС Суботицатранс; ЈП „ПТП” Суботица; Татравагонка Братство доо; ЈП Стандард Бачка паланка; Pannon Rail-а, Еуро Гас-а Суботица, и др.), медија други.

Том приликом је наглашено да је циљ Нацрта закона потпуно усклађивање са релевантним прописима Европске уније, као и да ће приоритет бити сачињавање квалитетног прописа који ће на најбољи могући начин уредити железнички саобраћај у Републици Србији.

Током одржане расправе постављена су питања и дати генерални коментари, које се суштински не односе на садржину Нацрта закона о интероперабилности железничког система.

На сва питања представници Министарства и Дирекције за железнице пружили су непосредне одговоре.

Преглед примедба и сугестија дат је у даљем тексту и разврстан је у групе примедба и Нацрта који нису прихваћени или су делимично прихваћени и на оне који су након додатног разматрања прихваћени.

## ПРИМЕДБЕ И ПРЕДЛОЗИ КОЈИ НИСУ ПРИХВАЋЕНИ

• **Предлог** да се члан 1. измени и гласи: „Овим законом уређују се услови које треба да испуни систем железнице у Републици Србији да би се обезбедила интероперабилност, у циљу несметаног одвијања железничког саобраћаја.

Интероперабилност железнице, у смислу овог закона, је способност железничког система да омогући безбедно и несметано кретање возова који остварују захтеване нивое перформанси. Та способност зависи од свих регулаторних, техничких и експлоатационих услова који морају да буду испуњени да би се задовољили основни захтеви.

Одредбе овог закона примењују се на метрое, и друге лаке шинске системе и на туристичко-музејску железницу”.

Предлагач је уз предлог дао образложење да су исти захтеви код метроа, лакших шинских система и туристичко-музејске железнице у погледу способности и безбедности, нарочито из разлога што се врши услуга јавног превоза путника. Потребно је истаћи да саобраћај возова на Мокрој Гори-Шарганска осмица прелази и у другу државу, тј до Вишеграда.

Такође је предлагач подвукао да се захтеви за обезбеђење интероперабилности примењују на пројектовање, градњу, унапређење, обнову, пуштање у рад, експлоатацију и одржавање железничког система. Захтеви за обезбеђење интероперабилности примењују се и на стручне, здравствене и безбедносне захтеве за железничке раднике који учествују у експлоатацији и одржавању железничког система.

Образложење: Предлог није прихваћен из разлога што се ТСИ не примењује на системе попут туристичко-музејске железнице, метроа и других лаких шинских система.

## ПРИМЕДБЕ И ПРЕДЛОЗИ КОЈИ СУ УВРШТЕНИ ИЛИ СУ ДЕЛИМИЧНО ПРИХВАЋЕНИ

• Предлог да се Нацрт закона боље усклади са терминима из ЕУ прописа са терминима који се користе у нацрту је **прихваћен**.

• Предлог да се у члану 34. после првог става дода нови став који гласи:

„Поверава се аутономној покрајини на њеној територији вршење послова инспекцијског надзора над применом овог закона, подзаконских аката донетих на онову овог закона. ”, **је прихваћен**.

• Предлог да се појам „елементи подсистема” измести у Нацрт закона о безбедности у железничком саобраћају, **је прихваћен**.

Предлагач је уз предлог дао образложење да је нејасно из ког разлога се појам „елементи подсистема” налази у Нацрту закона о интероперабилности железничког система када њиховом применом долази до колизије са интероперабилношћу.

Образложење: чињеница да се појам „елементи подсистема” налази у Нацрту закона о интероперабилности железничког система јесте одступање од Директиве 2008/57. Елементи подсистема који су од значаја за безбедност постали су предмет уређивања Закона о безбедности железничког саобраћаја чиме се, заједно са дефинисаном процедуром омогућава да се врши контрола елемената безбедности који излазе на тржиште.

Поред наведених примедба и сугестија, одређени број примедба који је дат за Нацрт закона о железници већ је обухваћен у самом документу и у овом извештају такве примедбе нису посебно разматране и образлагане.

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

Мере за спровођење решења садржаних у овом закону нарочито укључују следеће мере и активности:

- регулаторне, доношењем подзаконских аката неопходних за пуну примену овог закона;
- институционалне;
- нерегулаторне мере, као што су употреба економских инструмената,
- друге мере и активности које за циљ имају пуну примену законских решења и система контроле примене, што укључује мере за праћење остваривања зацртаних циљева.

Након доношења Закона о интероперабилности железничког система, планирано је доношење подзаконских аката, од стране Дирекције за железнице, министарства надлежног за послове саобраћаја и Владе Републике Србије.

Дирекција за железнице прописује спецификације и формат регистра инфраструктуре, архитектуру информационог система који подржава регистар инфраструктуре, коришћење регистра инфраструктуре, и рокове за достављање података.

Дирекција за железнице прописује поступке и модуле за оцењивање усаглашености и погодности за употребу чинилаца интероперабилности који подлежу оцењивању усаглашености и погодности за употребу, техничку документацију која прати декларацију о усаглашености и декларацију о погодности за употребу и садржину декларације о усаглашености и декларације о погодности за употребу. Дирекција за железнице је у протеклом периоду објавила Правилник о оцењивању усаглашености чинилаца интероперабилности и елемената структурних подсистема, верификацији структурних подсистема и издавању дозвола за коришћење структурних подсистема ("Сл. гласник РС", бр. 5/16) који уређује ову област али ће усвајањем Закона о интероперабилности железничког система бити потребне измене и допуне како би се постигла потпуна усаглашеност за Директивом о интероперабилности.

Дирекција за железнице прописује поступак и модуле за верификацију подсистема, техничку документацију која се прилаже уз декларацију о верификацији подсистема и садржину декларације о верификацији подсистема.

Дирекција за железнице прописује поступак издавања дозволе за коришћење, документацију која се прилаже уз захтев за издавање дозволе за коришћење, садржину и образац дозволе за коришћење и нумерацију дозволе за коришћење у складу са европским идентификационим бројем.

Дирекција за железнице прописује поступак издавања дозволе за тип возила, документацију која се прилаже уз захтев за издавање дозволе за тип возила, садржину и образац декларације о усаглашености са типом возила, садржину и образац дозволе за тип возила.

Национални план имплементације ТСИ-ја за Републику Србију министарство надлежно за послове саобраћаја.

За спровођење овог закона задужени су Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Дирекција за железнице. Доношење овог закона не изискује јачање кадровских капацитета у овим институцијама.

Дирекција за железнице је већ у плану буџета за 2017. годину предвидела набавку сервера за вођење регистара. Сервер је набављен и у функцији те нису потребна додатна средства из буџета за вођење регистара.

Дирекција за железнице је израдила нацрт Правилника о спецификацијама регистра инфраструктуре и он је тренутно у фази усвајања.

Доношењем овог закона и његовом применом поставља се законски оквир за формирање и деловање тела за оцену усаглашености. До именовања тела за оцену усаглашености, послове именованог тела обављаће Дирекција за железнице.

С обзиром на раздвајање Закона о безбедности и интероперабилности железнице на два нова закона и посебно чињеницом да Дирекција за железнице има различите улоге у сваком од њих, очекује се да ће овај државни орган своју унутрашњу организацију ускладити са захтевима нових закона.