



STELLUNGNAHME NR. 05/2011

DER EUROPÄISCHEN AGENTUR FÜR FLUGSICHERHEIT

vom 14. November 2011

für eine Verordnung der Kommission zur Festlegung von Anforderungen bezüglich Flugsicherungsdiensten und zur Änderung der Verordnung der Kommission (EU) Nr. .../... zur Festlegung gemeinsamer Luftverkehrsregeln und betrieblicher Bestimmungen bezüglich Diensten und Verfahren in der Flugsicherung und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 2096/2005, (EG) Nr. 1794/2006, (EG) Nr. 730/2006, (EG) Nr. 1033/2006 und (EU) Nr. 255/2010

„Gemeinsame Europäische Luftverkehrsregeln (Standardised European Rules of the Air, SERA) Teil B“

„Anforderungen bezüglich Flugsicherungsdiensten“

Zusammenfassung

Diese Stellungnahme enthält den Entwurf einer Änderung zu Artikel 2 der SERA-Durchführungsbestimmung und den Entwurf einer Änderung des Anhangs zur SERA-Durchführungsbestimmung.

Mit den vorgeschlagenen Anforderungen wird der Inhalt der Bestimmungen von ICAO Anhang 11 und Anhang 3 übernommen, die „Rules of the Air“ (Luftverkehrsregeln) enthalten.

Die Hauptziele der vorgeschlagenen neuen europäischen Vorschriften sind:

- Harmonisierung der Luftverkehrsregeln im europäischen Luftraum,
- Erleichterung der Freizügigkeit von Luftraumnutzern im europäischen Luftraum,
- Vereinfachung der Umsetzung der funktionalen Luftraumblöcke durch Bereitstellung gemeinsamer Flugverkehrsmanagementverfahren und -betriebsregeln und
- Unterstützung der Mitgliedstaaten bei ihren Verpflichtungen bezüglich des Abkommens von Chicago durch Bereitstellung einer gemeinsamen Umsetzung der ICAO-Normen und empfohlenen Handlungsweisen der ICAO-Normen.

Die vorgeschlagenen Anforderungen sind das Ergebnis der Beratung mit Behörden, Flugsicherungsorganisationen, Luftraumnutzern, Verbänden, militärischen Dienstleistern und Luftfahrtexperten.

Erläuterung

I. Allgemeines

1. Zweck dieser Stellungnahme ist es, der Kommission die Änderung von Artikel 2 des Entwurfs der Verordnung der Kommission (EU) Nr. .../...¹ zur Festlegung gemeinsamer Luftverkehrsregeln und betrieblicher Bestimmungen bezüglich Diensten und Verfahren in der Flugsicherung und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 2/2005, (EG) Nr. 1794/2006, (EG) Nr. 730/2006, (EG) Nr. 1033/2006 und (EU) Nr. 255/2010 (nachstehend: die „SERA-Durchführungsbestimmung“) und deren Anhang durch Einführung eines neuen Teils B (nachstehend: „SERA Teil B“) vorzuschlagen. Der Umfang dieser Regelsetzungsaktivität ist in der Aufgabenbeschreibung (Terms of Reference, ToR) ATM.001 (RMT.0148) umrissen und im Auftrag der Europäischen Kommission an EUROCONTROL über Gemeinsame Europäische Luftverkehrsregeln² und dessen Änderung mit Schreiben MOVE E2/JP/sr, das EUROCONTROL am 15.10.2010 übersandt wurde (nachstehend: „SERA-Auftrag“), näher beschrieben.
2. Die Stellungnahme wurde gemäß dem Verfahren angenommen, das vom Verwaltungsrat der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (nachstehend: die „Agentur“)³ im Einklang mit Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 216/2008⁴ (nachstehend: die „Grundverordnung“) festgelegt wurde.
3. Die vorgeschlagene Vorschrift trägt der Entwicklung internationaler (ICAO) und EU-Rechtsvorschriften Rechnung und ist auf die Vorschriften anderer Behörden der wichtigsten Partner der Europäischen Union gemäß den Zielsetzungen von Artikel 2 der Grundverordnung abgestimmt. Die vorgeschlagene Vorschrift:
 - a) wurde erarbeitet unter Berücksichtigung der laufenden Arbeiten unter dem Dach des einheitlichen europäischen Luftraums zur Umsetzung von Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 551/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 zur Festlegung der Ordnung und Nutzung des Luftraums im einheitlichen europäischen Luftraum, geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1070/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 549/2004, (EG) Nr. 550/2004, (EG) Nr. 551/2004 und (EG) Nr. 552/2004 zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Nachhaltigkeit des europäischen Luftfahrtssystems (nachstehend: „Luftraum-Verordnung“), die gemäß dem SERA-Auftrag geleistet wurden und die zu dem Entwurf der SERA-Durchführungsbestimmung führten, deren Ergänzung diese Stellungnahme vorschlägt;

¹ Die genaue Nummer dieser Verordnung kann nicht angegeben werden, da sie das Komitologieverfahren der Europäischen Kommission noch nicht durchlaufen hat.

² Weitere Informationen zum Auftrag der Europäischen Kommission an EUROCONTROL und das Ergebnis und dem, was EUROCONTROL für Phase 1 an die Europäische Kommission zu liefern hat, sind unter dem folgenden Link zu finden:
http://www.eurocontrol.int/ses/public/standard_page/sk_sera.html.

³ Beschluss des Verwaltungsrats bezüglich des von der Agentur anzuwendenden Verfahrens zur Veröffentlichung von Stellungnahmen, Zulassungsspezifikationen und Anleitungen (Regelsetzungsverfahren). EASA MB 08-2007, 13.6.2007.

⁴ Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit, zur Aufhebung der Richtlinie 91/670/EWG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 und der Richtlinie 2004/36/EG (ABl. L 79, 19.3.2008, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1108/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 (ABl. L 309, 24.11.2009, S. 51).

- b) setzt die einschlägigen Bestimmungen von ICAO Anhang 11 und Anhang 3 mit den Mindeständerungen um, die erforderlich sind, um die ICAO-Bestimmungen in die europäischen Regulierungsvorschriften umsetzen zu können.
4. Wie im SERA-Auftrag verlangt und im vorläufigen Plan von EUROCONTROL bezüglich des Auftrags der Europäischen Kommission zur Unterstützung der Erarbeitung einheitlicher Luftverkehrsregeln SES/AS/SERA/IPL2⁵ weiter erläutert, wurden der Inhalt dieser Stellungnahme und der Entwurf der Verordnung auf der Grundlage des Ergebnisses einer Zusammenarbeit zwischen der Agentur und EUROCONTROL erstellt.

II. Konsultation

5. Der Änderungsvorschlag (Notice of Proposed Amendment, NPA) 02-2011⁶, der den Entwurf einer Stellungnahme für eine Verordnung der Kommission zur Änderung der SERA-Durchführungsbestimmung enthielt, wurde am 8. Februar 2010 auf der Website der Agentur zur öffentlichen Konsultation veröffentlicht.
6. Bis zum Schlusstermin am 10. Mai 2010 gingen bei der Agentur 415 Stellungnahmen von 44 Kommentatoren ein, darunter nationale Luftfahrtbehörden/nationale Aufsichtsbehörden, Berufsverbände und private Unternehmen und Einzelpersonen.
7. Alle eingegangenen Kommentare wurden bestätigt und in ein Kommentarantwortdokument (Comment Response Document, CRD) aufgenommen, das am 23. August 2011 auf der Website der Agentur veröffentlicht wurde. Dieses Kommentarantwortdokument beinhaltet ein Verzeichnis aller Personen und/oder Organisationen, die Kommentare abgegeben haben, und die von der Agentur erteilten Antworten.
8. Wie bereits in der Erläuterung zum CRD 2011-02 hervorgehoben wurde, waren die meisten Kommentare Antworten auf die in der Erläuterung zum NPA 2011-02 gestellten Fragen und nahmen zu den vorgeschlagenen Bestimmungen für die Luftraumklassifizierungen Stellung. Die Einwendungen betrafen hauptsächlich die folgenden Punkte:
- a) Luftraumklassen A, F und G,
 - b) den Begriff der „zuständigen Aufsichtsbehörde“ und seine Verwendung im Entwurf der Vorschrift,
 - c) die Vorschriftenstruktur im Allgemeinen und innerhalb der SERA-Durchführungsbestimmung,
 - d) die Probleme im Zusammenhang damit, dass die Zeitansagen nur auf die Minute genau statt auf eine halbe Minute genau wie von der ICAO vorgeschrieben erfolgen müssen,
 - e) die Geschwindigkeitsbegrenzung auf 250 kn,
 - f) die Auswahl der Mindeststaffelungen,
 - g) die Staffelung zwischen VFR-Flügen bei Nacht und zwischen VFR-Flügen bei Nacht und IFR-Flügen,
 - h) die IFR-Freigabe, wenn Piloten eine eigene Staffelung bei Sichtflug-Wetterbedingungen anwenden (VMC-Freigabe),
 - i) Sonder-Sichtflugregeln (SVFR),

⁵ <http://www.eurocontrol.int/ses/gallery/content/public/docs/pdf/ses/SERA%20INITIAL%20PLAN%20PHASE%20II%20December%202010.pdf>.

⁶ Siehe Rulemaking Archives (Regelsetzungsarchiv) unter http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/r_archives.php.

- j) ATIS,
 - k) Geltungsbereich von FIS und
 - l) MET-Meldungen.
9. Die Agentur hat alle Kommentare mit Unterstützung von EUROCONTROL analysiert, und auf jeden einzelnen Kommentar wurde eine koordinierte Antwort gegeben, ergänzt um eine allgemeine Erläuterung der Antwort und eine Begründung hierfür.
10. Außerdem wurden während der Konsultation der Beteiligten, die am 19. September 2011 bei EUROCONTROL stattfand, die Hauptpunkte aus der öffentlichen Konsultation zusammen mit sonstigen Fragen, die auf dem Workshop auftauchten, überprüft. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Gespräche sowie der zum CRD eingegangenen Reaktionen hat die Agentur gemeinsam mit EUROCONTROL den Entwurf von SERA Teil B geändert und anschließend diese Stellungnahme erstellt.
11. Bei der Agentur gingen 62 Reaktionen von sieben Organisationen zum CRD ein: von vier aufsichtsbehördlichen Organisationen, einer militärischen Organisation, drei Flugsicherungsorganisationen, zwei Verbänden von Regionalflugplätzen, zwei Verbänden der Allgemeinen Luftfahrt und einer Fluggesellschaft. Die meisten Reaktionen betrafen die folgenden Elemente:
- a) Luftraumklasse F und die Antworten auf die Kommentare zu Klasse F,
 - b) die Fluggeschwindigkeitsgrenze 250 kn für bestimmte Luftraumklassen,
 - c) die SERA-Vorschriftenstruktur,
 - d) das Abfangen von zivilen Luftfahrzeugen,
 - e) VFR in Luftraumklasse A,
 - f) die Sonder-Sichtflugregeln bei Nacht und die Notwendigkeit, diese zu erlauben,
 - g) den Geltungsbereich der FIS und die Messbarkeit/Rechtssicherheit der Bestimmungen,
 - h) Zeitansagen,
 - i) die Entwicklung der AMC/GM,
 - j) die Messbarkeit und Rechtssicherheit der Bestimmungen im Allgemeinen,
 - k) das Problem in Bezug auf die zuständige Aufsichtsbehörde und die Bevorzugung der Verwendung des Begriffs „Annahme“ gegenüber „Genehmigung“,
 - l) die von der Agentur gegebenen Antworten seien zu allgemein und
 - m) die Kommentare seien nach wie vor gültig, auch nachdem sich die Agentur im CRD mit ihren Kommentaren befasst habe.
12. Wie bereits erwähnt, hat die Agentur diese Reaktionen berücksichtigt, bevor sie die Stellungnahme erstellte, und in der nachfolgenden Erläuterung ist angegeben, wie mit diesen Reaktionen verfahren wurde.

III. Inhalt der Stellungnahme der Agentur

a. Allgemeines

13. Ziel dieser Stellungnahme ist die Übernahme der einschlägigen Bestimmungen von ICAO Anhang 11 und Anhang 3, die ihrem Wesen nach als „Luftverkehrsregeln“ anzusehen sind, anhand der im NPA 2011-02 erläuterten Entwurfsgrundsätze in SERA Teil B, womit die SERA-Durchführungsbestimmung und deren Anhang SERA Teil A ergänzt werden sollen.

14. Wie bereits im NPA 2011-02 erläutert, ruht die Erarbeitung dieser Luftverkehrsregeln auf einer doppelten gesetzlichen Grundlage. Zum einen schreibt die EASA-Grundverordnung vor, dass die EASA Durchführungsbestimmungen für die gemeinsamen allgemeinen Betriebsregeln und einschlägige Verfahren erarbeitet, die für die Nutzung des Luftraums festgelegt sind, und zum anderen schreibt die SES-Luftraum-Verordnung vor, dass die Europäische Kommission Durchführungsbestimmungen bezüglich der Luftverkehrsregeln und der Anwendung der einheitlichen Luftraumklassifizierung erlässt.
15. Aufgrund des Vorgesagten war bereits in dem anfänglichen Auftrag der Europäischen Kommission an EUROCONTROL festgelegt, dass bei der Tätigkeit die institutionellen Entwicklungen im Zusammenhang mit der Ausdehnung der EASA-Grundverordnung auf ATM/ANS berücksichtigt werden müssen. Die Europäische Kommission hat den Auftrag so abgeändert, dass sich in ihm die neuen Kompetenzen der EASA nach der Erweiterung der Grundverordnung widerspiegeln.
16. Deshalb wurde der Inhalt dieser Stellungnahme in Abstimmung mit EUROCONTROL erstellt, da sie zum einen den Verpflichtungen der Agentur im Rahmen der Grundverordnung und zum anderen dem Auftrag der Europäischen Kommission an EUROCONTROL bezüglich der Verpflichtungen aus der Luftraumverordnung Rechnung tragen soll.

b. Die wichtigsten eingegangenen Reaktionen und die Stellungnahme der Agentur

i. Begriffsbestimmungen

17. Auf der Grundlage der im Zeitraum der öffentlichen Konsultation eingegangenen Kommentare wurden die Begriffsbestimmungen zu SERA Teil B, deren Hinzufügung zu den bereits in Artikel 2 der SERA-Durchführungsbestimmung enthaltenen vorgeschlagen wurde, überprüft, und die Begriffsbestimmungen für „Wolke von betrieblicher Bedeutung“, „Ausweichempfehlung“ und „Geradeausflugübergang“ wurden aufgenommen, weil diese Begriffe in den Bestimmungen verwendet werden. Diese Begriffsbestimmungen stammen aus bekannten Quellen (z. B. Anhang 11, Anhang 3 und PANS-ATM), und ihre Aufnahme sollte zu einem besseren Verständnis der Verordnung beitragen.
18. Weiterhin wurde die Begriffsbestimmung für „Luftfahrzeugbetreiber“, die im NPA vorgeschlagen wurde, gestrichen, weil der Begriff „Betreiber“ bereits in der Grundverordnung definiert ist und nicht in der Durchführungsbestimmung nochmals definiert zu werden braucht. Um jedoch klarzustellen, von welchem Betreiber in der Vorschrift die Rede ist, wurde der Begriff „Betreiber“ an den entsprechenden Stellen in Form von „Luftfahrzeugbetreiber“ präzisiert.
19. Die Agentur möchte jedoch darauf hinweisen, dass die vorgeschlagenen Regeln für Luftfahrzeugbetreiber⁷ (zu denen der EASA-Ausschuss vor Kurzem ein positives Votum abgegeben hat) einige wenige Begriffsbestimmungen enthält, die sich nicht mit den Begriffsbestimmungen von SERA Teil A decken. Dies sind die Begriffsbestimmungen für „Nacht“, „Betriebsort“ und „Kommandant“. Die Agentur ist der Meinung, dass die Kommission gemeinsam mit der Agentur prüfen sollte, in welcher Weise angesichts der Wichtigkeit dessen, dass in verschiedenen Vorschriften sowie bezüglich deren Geltungsbereich und Zielsetzungen einheitliche Begriffsbestimmungen verwendet werden, dieses Problem am besten behandelt werden sollte.

⁷ <http://easa.europa.eu/agency-measures/docs/opinions/2011/04/Opinion%2004-2011.pdf>
[http://easa.europa.eu/agency-measures/docs/opinions/2011/04/draft%20Commission%20Regulation%20OPS%20\(LegisWrite\).pdf](http://easa.europa.eu/agency-measures/docs/opinions/2011/04/draft%20Commission%20Regulation%20OPS%20(LegisWrite).pdf)
<http://easa.europa.eu/agency-measures/docs/opinions/2011/04/Annexes%20to%20Regulation.pdf>

ii. Zuständige Aufsichtsbehörde

20. In einigen Kommentaren wurde darauf hingewiesen, dass die Verwendung von „Competent Authority“ (für Flugverkehrsdienste zuständige Behörde) bzw. „ANSPs“ (Flugsicherungsorganisationen) anstelle von „appropriate ATS Authority“ bzw. „appropriate Authority“ wie in ICAO verwendet zu einer Destabilisierung des derzeitigen Systems und zu Problemen im bestehenden nationalen Regelwerk führen könnte. Wie in den Antworten zu den Kommentaren erläutert, gibt es in den derzeitigen europäischen Regulierungsvorschriften auf der Grundlage der bestehenden Vorschriften für den einheitlichen europäischen Luftraum (die z. B. die Zuständigkeiten auf der Grundlage des Prinzips der Trennung zwischen Dienstleistung und Aufsicht regeln) die Begriffe „ATS“ oder „MET Authority“ nicht. Daher wurde die Rolle der nationalen Aufsichtsbehörde (National Supervisory Authority, NSA) bzw. zuständigen Aufsichtsbehörde klar gegenüber der Rolle der Flugsicherungsorganisation und der Rolle der Mitgliedstaaten abgegrenzt [Verordnung (EG) Nr. 550/2004 und Verordnung (EG) Nr. 216/2008]. Die in den vorrangigen Vorschriften verwendete Terminologie muss in den nachrangigen Vorschriften eingehalten werden. Auf der Grundlage des Vorgesagten müssen diese Grundsätze auch im Entwurf der SERA-Durchführungsbestimmung beachtet werden. Deshalb wurde jede Erwähnung von „ATS“ oder „MET Authority“ in ICAO Anhang 11 und Anhang 3 geprüft, um im Einklang mit den Vorschriften über den einheitlichen europäischen Luftraum anzugeben/zu entscheiden, ob die Aufgabe/Funktion von der Aufsichtsbehörde oder dem Dienstleister (Flugsicherungsorganisationen oder Flugverkehrsdienststellen) wahrgenommen werden soll.
21. Die Agentur ist der Meinung, dass die in der SERA-Durchführungsbestimmung gegebene Begriffsbestimmung für „Competent Authority“ präzisiert werden muss. Die Begriffsbestimmung: *„zuständige Aufsichtsbehörde“: die Behörde eines Mitgliedstaates, die berechtigt ist, die Einhaltung der Anforderungen dieser Verordnung sicherzustellen, oder jede Organisation, der diese Zuständigkeit übertragen wurde*, wurde von einigen Beteiligten so ausgelegt, als ob es der zuständigen Aufsichtsbehörde erlaubt sei, einige Aufgaben an Dienstleister zu übertragen, und dies daher so verstanden werden könne, als ob das Prinzip der Trennung zwischen Dienstleistung und Aufsicht nicht beachtet würde.
22. Die Agentur ist der Meinung, dass in dieser Begriffsbestimmung ein Widerspruch zum Konzept der Zuweisung von Aufgaben an qualifizierte Stellen gesehen werden kann, wie dies in der SES- und EASA-Grundverordnung gehandhabt wird. In beiden Verordnungen besteht ein Unterschied zwischen demjenigen, was als „gesetzliche Delegation“ (eine gesetzlich festgelegte Zuweisung von Kompetenzen an eine bestimmte Stelle) bezeichnet werden kann, wodurch eine zuständige Aufsichtsbehörde geschaffen wird, und einer Delegation (oder Zuweisung) von Aufgaben in einem zweiten Schritt von der zuständigen Aufsichtsbehörde an eine qualifizierte Stelle.
23. Die Agentur ist der Meinung, dass diese Begriffsbestimmung folgenden Wortlaut erhalten sollte: *„zuständige Aufsichtsbehörde“: die Behörde, die vom Mitgliedstaat als für die Überwachung der Einhaltung der Anforderungen dieser Verordnung zuständig bestimmt wurde*.
24. Wenn die zuständige Aufsichtsbehörde – unter Beachtung des Grundsatzes der Trennung zwischen Dienstleistung und Aufsicht – beschließt, bestimmte Aufgaben an eine andere Organisation zu übertragen, wird diese letztere Organisation dadurch nicht ihrerseits zu einer zuständigen Aufsichtsbehörde. Es können nur bestimmte, in der Grundverordnung und der SES-Rahmenverordnung festgelegte Zertifizierungs- und Zulassungsaufgaben an qualifizierte Stellen übertragen werden. In diesen Fällen ist es jedoch klar, dass diese Stellen keine zuständigen Aufsichtsbehörden im Sinne der Verordnung sind, da sie nur im Auftrag der zuständigen Aufsichtsbehörde handeln und allein letztere verantwortlich ist. Es können also bestimmte Tätigkeiten, Aufgaben und Kompetenzen übertragen werden, nicht aber die Rechenschaftspflicht oder Verantwortlichkeit der zuständigen Aufsichtsbehörde.

25. Falls sich die Kommission derzeit nicht mit einer Änderung der Begriffsbestimmung befassen kann, ist die Agentur der Meinung, dass die Kommission dieses Problem in einer späteren Phase zusammen mit einer eingehenden Überprüfung jeden einzelnen Bestimmung klären sollte, um sicherzustellen, dass die Zuständigkeiten und das bestehende Gleichgewicht und die Trennung zwischen Dienstleistung und Aufsicht gewahrt bleiben.
26. Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass in bestimmten Fällen Aufgaben, Entscheidungen, Verfahren oder Maßnahmen einer Flugsicherungsorganisation oder Flugverkehrsdienststelle erst von der zuständigen Aufsichtsbehörde genehmigt werden müssen, bevor die entsprechenden Maßnahmen durchgeführt werden können. Dies bedeutet nicht, dass vor jeder Maßnahme eine Genehmigung erforderlich ist, sondern dass dies grundsätzlich geschehen kann, wenn entsprechende Verfahren von der zuständigen Aufsichtsbehörde während des Zulassungsverfahrens oder während einer Änderungsüberprüfung genehmigt werden. Dies ist z. B. der Fall bei der Auswahl von Mindeststaffelungen.
27. In einigen Kommentaren und Reaktionen auf die Kommentare wurde geäußert, dass dem Ausdruck „Annahme“ (Acceptance) gegenüber „Genehmigung“ (Approval) der zuständigen Aufsichtsbehörde der Vorzug zu geben sei. Die Agentur ist diesbezüglich der Meinung, dass der Ausdruck „Annahme“ rechtlich unklar ist und unterschiedlich ausgelegt werden könnte. Er könnte z. B. als stillschweigende Empfangsbestätigung ausgelegt werden, mit der die zuständige Aufsichtsbehörde das Verfahren einfach „bestätigen“ würde, ohne die Flugsicherungsorganisation oder Flugverkehrsdienststelle zu informieren, womit nicht klar wäre, ob die zuständige Aufsichtsbehörde das Verfahren überprüfen muss oder nicht. Er könnte auch so interpretiert werden, als ob die zuständige Aufsichtsbehörde das Verfahren oder die Maßnahme überprüfen und beurteilen und die Flugsicherungsorganisation oder Flugverkehrsdienststelle über ihre Entscheidung informieren müsste, bevor das Verfahren angewandt bzw. die Maßnahme durchgeführt werden kann. Da Rechtsakte und gesetzliche Verpflichtungen von allen reglementierten Organisationen klar verstanden und ausgelegt werden müssen, wurde der Ausdruck „Genehmigung“ statt „Annahme“ gewählt. Wenn der Ausdruck „Genehmigung“ verwendet wird, ist klar, dass die Behörde das Dokument, das Verfahren oder die Maßnahme überprüfen und beurteilen sowie es bzw. sie formell genehmigen muss.

iii. Vorschriftenstruktur

28. Während des Konsultationsprozesses der Agentur zu SERA Teil B äußerten einige Beteiligte Bedenken, dass die interne SERA-Struktur im Sinne einer „Leserfreundlichkeit“ nicht ausreichend optimiert sei. Die derzeitige interne Struktur der SERA ist das Ergebnis des Auftrags der Kommission an EUROCONTROL, in dem ein zeitlich gestaffelter Ansatz, mit Teil A beginnend, gewünscht wurde, wobei ICAO Anhang 2 fast in vollem Umfang übernommen wurde. Sie resultiert auch aus der Absicht, einen reibungslosen Übergang sicherzustellen, bei dem die Leser eine ihnen bekannte interne Struktur vorfinden. Bei SERA Teil B und mit der nur teilweisen Übernahme der ICAO-Anhänge 11 und 3 scheint die Struktur jedoch weniger ausgeprägt zu sein, und einige Bestimmungen könnten auf der Grundlage der behandelten Themen auch anders gruppiert werden. Einige Beteiligte sind der Meinung, dass die verschiedenen chronologisch entstandenen Teile besser in einer homogenen Verordnung, die nach einer anderen Logik strukturiert, konsistenter und besser lesbar ist, organisiert werden sollten. Andere Beteiligte waren dagegen nicht dieser Ansicht und schienen mit der derzeitigen Vorgehensweise und Struktur zufrieden zu sein.
29. Die Agentur ist der Auffassung, dass die zur SERA-Struktur aufgeworfenen Fragen durchaus berechtigt sind und angemessen berücksichtigt werden müssen, bevor die endgültige Struktur festgelegt wird, um die Verordnung zu verbessern und die Umsetzung der Vorschrift zu erleichtern.

30. Die Agentur ist der Ansicht, dass, während die Beibehaltung der ICAO-Struktur in der Entwurfsphase sinnvoll war, um Vertrautheit zu gewährleisten und den Vergleich zu erleichtern, die Verteilung der Bestimmungen zu einem bestimmten Thema auf verschiedene Teile gemäß einer in Allgemeines (Teil A), Dienste (Teil B) und Verfahren (Teil C) gegliederten Hierarchie nicht die einzige Option für eine optimale endgültige SERA-Vorschrift ist. Andere Optionen könnten effektiver und benutzerfreundlicher sein, und dies sollte in angemessener Weise geprüft werden. In der Tat muss die nicht gerechtfertigte Aufsplitterung von Bestimmungen zu demselben Thema auf verschiedene Teile um der Übersichtlichkeit und Lesbarkeit der Vorschrift willen vermieden werden. Es war jedoch wegen des Zeitdrucks und des unterschiedlichen Status der verschiedenen SERA-Teile hinsichtlich der Reife und des Verabschiedungsprozesses (Teil A „eingefroren“, Teil B in der endgültigen Entwurfsphase und Teil C in Erarbeitung) nicht möglich, eine solche endgültige Überprüfung bereits während des Entwurfs von SERA Teil B durchzuführen.

Die Agentur ist aber der Meinung, dass eine Umstrukturierung von SERA Teil A und Teil B in dieser Phase des Prozesses weder durchführbar noch hilfreich ist. Der Hauptgrund hierfür ist, dass sich SERA Teil C derzeit noch in Erarbeitung befindet und die Reife dieses Teils noch keine gründliche Überprüfung der gesamten SERA-Struktur erlaubt. Daher sollte die SERA-Vorschriftenstruktur überprüft werden, wenn der Entwurf von SERA Teil C eine ausreichende Reife erreicht hat, und das in einer Weise, die mit dem geplanten Umsetzungstermin vereinbar ist.

31. Es ist zu betonen, dass eine eventuelle Umstrukturierung der SERA-Vorschrift nicht bedeutet, dass die Bestimmungen von SERA Teil A oder B (oder eines zukünftigen Teils C) auch inhaltlich geändert werden würden. Es dürfen im Gegenteil keine Veränderungen an der Substanz der SERA-Bestimmungen in Teil A und Teil B (und eines zukünftigen Teils C) vorgenommen werden; nur die Anordnung in den entsprechenden Kapiteln und Absätzen einer möglicherweise geänderten SERA-Struktur könnte betroffen sein.

iv. Zeitansage

32. ICAO Anhang 11 schreibt vor, dass Flugverkehrsdienststellen Zeitansagen „auf eine halbe Minute genau“ durchgeben müssen. Diese Anforderung wurde unverändert in den vorläufigen Entwurf von SERA Teil B übernommen, und hierzu ging eine erhebliche Zahl von Kommentaren ein. In der übergroßen Mehrzahl der Kommentare hieß es, dass eine „halbe Minute“ nicht im Einklang mit der derzeitigen Praxis in Europa stehe, dass Luftfahrzeuge und Piloten heute aus anderen Quellen viel genauere Zeitangaben beziehen könnten und dass eine auf eine Minute genaue Zeitansage ausreichend sei. Weiterhin wiesen Beteiligte auf gewisse Inkonsistenzen zwischen ICAO Anhang 11 und ICAO Anhang 10 Band 2 bezüglich der Zeitangaben hin (halbe Minute in Anhang 11 gegenüber Stunden und Minuten in Anhang 10). Allerdings bezieht sich die Bestimmung in Absatz 5.2.1.4.1.4 von Anhang 10 Band 2 auf die Zeitübertragung im Allgemeinen, während Anhang 11 spezifisch Zeitansagen („Time Checks“) beschreibt. Der Wunsch, Zeitansagen auf die Minute statt auf eine halbe Minute genau durchzugeben, fand in der Überarbeitungsgruppe und im öffentlichen Workshop nachdrückliche Unterstützung, obwohl zu keinem Zeitpunkt ein klares Argument dafür vorgebracht wurde, warum es unmöglich sein sollte, Zeitansagen auf eine halbe Minute genau durchzugeben.
33. Die Agentur und EUROCONTROL haben sich intensiv mit dieser Angelegenheit befasst, eine Änderung dieser Art erfordert jedoch weitere Untersuchungen. Tatsache ist, dass die Einführung eines Kriteriums in Teil B, das weniger genau ist als der ursprüngliche ICAO-Wert, eine Abweichung der Kategorie C⁸ von der ICAO-Norm darstellen könnte. Eine Entscheidung, auf europäischer Ebene für die koordinierte nationale Benachrichtigung eine solche Abweichung gegenüber ICAO zu vereinbaren, wäre von

⁸ Kategorie C – weniger schützend oder teilweise umgesetzt/nicht umgesetzt.

erheblicher Tragweite, wie sie bisher innerhalb SERA noch nie in Betracht gezogen wurde.

34. Auf alle Fälle müsste für eine solche Änderung eine tragfähige Begründung vorgelegt werden, mit der sichergestellt wird, dass alle einschlägigen Aspekte sorgfältig geprüft und erwogen wurden, bevor eine solche Entscheidung getroffen wird. Eine Untersuchung wurde eingeleitet und wird derzeit in Zusammenarbeit und Abstimmung mit der Agentur, EUROCONTROL und den betreffenden Beteiligten, einschließlich Luftraumnutzer, durchgeführt. Die möglichen Auswirkungen dieses Punkts auf die Sicherheit verlangen es, dass dieser Aufgabe die notwendige Aufmerksamkeit und Zeit und die notwendigen Ressourcen gewidmet werden.
35. Dies ist der Grund, warum (auch wenn der Standpunkt gut begründet ist und die Kommentare darauf verweisen, dass auch schon die derzeitige Praxis in Europa von der Beschreibung in Anhang 11 abweicht) der der Stellungnahme beigefügte Text die gewünschte Änderung nicht enthält, sondern im Einklang mit der ICAO-Anforderung bleibt, bis das Ergebnis der Untersuchung vorliegt. Es werden alle Anstrengungen unternommen, um sicherzustellen, dass das Ergebnis vorliegt, bevor die Kommission das Komitologieverfahren zum Entwurf von SERA Teil B abschließt.

v. Luftraumklassifizierung A

36. In der ICAO-Begriffsbestimmung für Luftraum der Klasse A ist festgelegt, dass dieser nur für IFR-Flüge bestimmt ist. Demgemäß erwarten alle Piloten, nur IFR-Flügen zu begegnen und dass sie von allem Verkehr in einem solchen Luftraum gestaffelt sind. In einigen Kommentaren und auch Reaktionen auf die Antworten zu den Kommentaren wurde eine Abweichung gegenüber der ICAO-Begriffsbestimmung für einen Luftraum der Klasse A dahin gehend gewünscht, dass unter bestimmten Umständen VFR-Flüge erlaubt sein sollten. Nach einer weiteren Analyse und Gesprächen mit einigen der Beteiligten ist daran zu erinnern, dass die derzeitige Praxis in einigen Bereichen, in denen ein Luftraum der Klasse A verwendet wird, aber im Rahmen spezifischer Genehmigungen VFR-Flüge in diesen erlaubt sind, eine Reihe von Problemen aufwirft.
37. Ein Beispiel für die Bedenken ist die Erwartung anderer Benutzer, dass aller Verkehr gestaffelt ist, ein weiteres die fehlende Klarheit bezüglich des Status von VFR-Flügen in einem Luftraum, in dem angenommen wird, dass keine VFR-Flüge erlaubt sind, einschließlich der Staffelung, die auf diese angewandt wird oder nicht. Dies führte zu dem Schluss, dass diese Lösung eine Abweichung der Kategorie C gegenüber der ICAO-Norm erforderlich machen würde. Es wird daher als notwendig erachtet, dass die Nutzung eines Luftraums der Klasse A weiterhin ausschließlich IFR-Flügen vorbehalten bleibt. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass innerhalb der SERA-Durchführungsbestimmung andere Lösungen für den bestehenden Bedarf gefunden werden könnten, VFR-Einsätze zu erlauben, deren Berechtigung anerkannt wird.
38. Beispiele für Lösungen für die Genehmigung von VFR-Flügen in einem bestimmten Luftraum, die in der SERA-Durchführungsbestimmung zu finden sind, sind z. B. für normalen Flugbetrieb eine Neuklassifikation einiger Teile des Luftraums, die Schaffung von Korridoren oder die Einrichtung eines TSA/TRA. Für spezielle Flugbetriebe sollte die Anwendung von Artikel 4 des Entwurfs der SERA-Durchführungsbestimmung in Betracht gezogen werden, und für unerwartete Umstände könnte die Anwendung von Artikel 3 des Entwurfs der SERA-Durchführungsbestimmung (wo auf Artikel 14 Absatz 1 der EASA-Grundverordnung verwiesen wird) die Erfordernisse abdecken. Eine solche Identifizierung und Umsetzung von Lösungen hauptsächlich auf der Grundlage einer optimalen Luftraumgestaltung sollte die geeignete Lösung für die jeweiligen Probleme sein, während gleichzeitig bei allen Piloten Klarheit bezüglich der Luftraumklassifizierung und der zur Verfügung gestellten Dienste gewahrt und die Einhaltung der ICAO-Anforderungen gewährleistet bleibt, was eine der Zielsetzungen der EASA-Grundverordnung und der Luftraum-Verordnung ist und auch im EU-Auftrag Ausdruck findet.

vi. Luftraumklassifizierung F

39. Zunächst muss hier darauf hingewiesen werden, dass Luftraumklasse F (wie in ICAO Anhang 11 definiert) geschaffen wurde, um die temporäre Bereitstellung eines Beratungsdienstes zu ermöglichen, bis ein vollständiger ATC-Dienst zur Verfügung gestellt werden kann.
40. Der Passus, dass ein Beratungsdienst nur als temporäre Maßnahme umgesetzt werden sollte, wurde 2001 in ICAO Anhang 11 auf der Grundlage der Bestimmungen der PANS-ATM, 9.1.4.1.2, aufgenommen: *„Unter Berücksichtigung der in Absatz 2.4 von Anhang 11 genannten Erwägungen sollte ein Flugverkehrsberatungsdienst nur umgesetzt werden, wenn die Flugverkehrsdienste für die Bereitstellung einer Flugverkehrskontrolle unzureichend sind und die beschränkte Beratung bezüglich Kollisionsgefahren, die sonst vom Fluginformationsdienst erbracht wird, die Anforderungen nicht erfüllt. Wenn ein Flugverkehrsberatungsdienst umgesetzt wird, ist dies grundsätzlich als temporäre Maßnahme zu betrachten, bis dieser durch einen Flugverkehrskontrolldienst ersetzt werden kann.“*
41. Ebenso ist zu beachten, dass der letzte Satz: *„Wenn ein Flugverkehrsberatungsdienst umgesetzt wird, ist dies grundsätzlich als temporäre Maßnahme zu betrachten, bis dieser durch einen Flugverkehrskontrolldienst ersetzt werden kann“* aus dem Jahre 1960 stammt, als er in die 7. Ausgabe von Dok. 4444, Teil VII, Absatz 1.1.2. aufgenommen wurde.
42. Dieser Punkt wurde auch im ICAO ATS Planning Manual (Dok. 9426) behandelt und 1984 veröffentlicht. In Dok. 9426, Teil I, Abschnitt 2, Kapitel 1, Abschnitt 1.5 – Fortschreitende Entwicklung von ATS, Absatz 1.5.9, heißt es: *„Aus diesem Grund hat die ICAO die fortschreitende Entwicklung von ATS bei ihrer Erbringung von Flugverkehrsberatungsdiensten als vorläufige Zwischenstufe beim Fortschreiten von einem Fluginformationsdienst zu einer Bezirkskontrollstelle anerkannt, um einen ordnungsgemäßen Übergang von einem Dienst, der primär informierender Natur ist, zu einem Dienst, der die Übernahme von mehr Verantwortlichkeiten der Fluglotsen für die Sicherheit des Flugbetriebs mit sich bringt, zu ermöglichen.“* Weiterhin heißt es in Kapitel 2 Absatz 2.7.1: *„Zum Zeitpunkt seiner Aufnahme in die einschlägige ICAO-Bestimmung war beabsichtigt, dass ein Flugverkehrsberatungsdienst als vorläufige Zwischenform eines ATS betrachtet werden sollte, um einen ordnungsgemäßen und fortschreitenden Übergang von FIS (auf der Strecke und im Bereich von Flugplätzen) zur Erbringung von ATC zu ermöglichen. Es muss daher klar sein, dass ein Flugverkehrsberatungsdienst nicht als Zweck an sich betrachtet werden kann und darf, sondern nur eingerichtet werden sollte, um Kontrollpersonal während eines begrenzten Zeitraums die Möglichkeit zu bieten, die notwendige Erfahrung für die Erbringung eines vollwertigen ATC zu sammeln, indem ihm erlaubt wird, so zu handeln, als ob es den Luftverkehr überwachen würde, ohne das ganze Spektrum von Verantwortlichkeiten zu übernehmen, die mit der Erbringung dieser Dienste verbunden sind.“*
43. Es wurde davon ausgegangen, dass die ursprünglich vorgeschlagene Durchführungsbestimmung zum Beratungsluftraum der Intention der ICAO entsprach. Durch die Beibehaltung der temporären Natur blieb der Geist der ICAO gewahrt. Um jedoch die Durchführungsbestimmungen zeitlich messbar zu machen, wurde als Kompromiss zwischen temporär und langfristig ein Zeitraum von drei Jahren gefunden.
44. In den Kommentaren zum Problem des Luftraums der Klasse F und den Reaktionen auf die hierzu gegebenen Antworten ging es vor allem darum, dass Klasse F im Sinne von ICAO ohne zeitliche Begrenzung erlaubt werden sollte, damit die Länder, die derzeit Luftraumklasse F verwenden, diese weiterhin verwenden könnten. Diese Kommentare wurden auf dem öffentlichen Workshop von den Vertretern des Mitgliedstaates, der diese Luftraumklasse in größerem Umfang verwendet, und auch von einigen Regionalflughäfen dieses Landes mit Nachdruck vorgebracht.

45. Daraufhin wurde auf der Grundlage der Argumente, die diese Kommentare stützten, beschlossen, die Befristung auf drei Jahre aus der Durchführungsbestimmung zu streichen; die Angelegenheit wird weiter behandelt werden, um zu entscheiden, ob die Bestimmung einfach gestrichen oder in einem AMC behandelt wird.
46. Abschließend sollte festgehalten werden, dass es je nach der Entwicklung des Verkehrs eine zweckdienlichere Lösung sein könnte, Luftraumklasse F durch Luftraumklasse G zu ersetzen. Daher wurde in der vorgeschlagenen Vorschrift der Text der ICAO-Anmerkung entsprechend geändert.

vii. Luftraumklassifizierung G und Anforderungen an die Funkverkehrsfähigkeit für IFR

47. Der folgende Kommentar stammt nicht aus der öffentlichen Konsultation, sondern aus dem Workshop, und die Agentur hielt es für wichtig, in der Stellungnahme hierauf näher einzugehen. Die Verpflichtung, bei einem IFR-Flug in einem unkontrollierten Luftraum Funkausrüstung mitzuführen, wurde auf dem Workshop infrage gestellt, wobei auf das Beispiel der Segelflugzeuge verwiesen wurde, die unter VMC in einem unkontrollierten Luftraum fliegen.
48. Darüber hinaus hängt dieses Thema mit einer Klarstellung zusammen, die während der öffentlichen und informellen Konsultation gegeben wurde, die von EUROCONTROL zur Bedeutung von Anlage 1 zu Teil B über die Luftraumklassen durchgeführt wurde. Diese Klarstellung hatte zum Inhalt, dass eine Funkverkehrsfähigkeit für IFR-Flüge in einem unkontrollierten Luftraum erforderlich ist, dass aber diese Anforderung nicht als Verpflichtung zur Aufrechterhaltung einer ununterbrochenen Zweiweg-Funkverbindung zu verstehen ist.
49. Diese Frage wurde analysiert, und das Ergebnis lautete, dass der derzeitige Rahmen der Regulierungsvorschriften über IFR-Flüge, Flüge in unkontrolliertem Luftraum, die Qualifikation von fliegendem Personal und die Luftfahrzeugausrüstung sowie die Praxis- und Sicherheitsauswirkungen solcher Aktivitäten wie in dem Beispiel genannt keine Möglichkeit bieten, diese Anforderung einer Funkverkehrsfähigkeit unbedenklich zu entfernen, da sie von ICAO Anhang 11 in SERA Teil B übernommen wurde. Stattdessen besteht die Meinung, dass Aktivitäten wie der Flug von Segelflugzeugen in einem unkontrollierten Luftraum unter Sichtflug-Wetterbedingungen von einem besonderen Luftraumstatus geschützt werden sollten, der eine Staffelung von sonstigem Verkehr ermöglicht, und dass möglicherweise Betriebsvereinbarungen angeboten werden sollten, bei denen die Funkverkehrsfähigkeit optional ist.

viii. Auswahl der Mindeststaffelungen

50. Während der Arbeit an einem ersten Entwurf von Teil B wurde beschlossen, diesen Abschnitt nur mit einem Platzhalter zu versehen, der darauf hinweist, dass die Entscheidung der Kommission zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen wird. Der Grund hierfür war die Komplexität der Frage und die Tatsache, dass die Notwendigkeit einer Flexibilität von Anfang an ebenso anerkannt wurde wie die Notwendigkeit, aus PANS entnommenes Material in Durchführungsbestimmungen, annehmbare Nachweisverfahren und Anleitungen zu übernehmen bzw. je nach der von Fall zu Fall durchgeführten Beurteilung überhaupt nicht zu übernehmen. Daher wurde die Entscheidung getroffen, die Behandlung der Einzelheiten dieses Punktes zurückzustellen, bis die ergänzenden Teile von SERA ausgearbeitet sind, um eine Verzögerung des Verfahrens für Teil B zu vermeiden.
51. Die Aufnahme des Wertes für die vertikalen Mindeststaffelungsabstände war nicht Teil des NPA, wo es zunächst hieß, dass „*die Kommission Maßnahmen bezüglich der Auswahl von Mindeststaffelungen*“ vorschlagen wird.
52. Im Hinblick auf die Tatsache, dass die Mindeststaffelungen von 1 000 ft und 2 000 ft durch die Aufnahme eines Verweises auf die Tabelle der Reiseflughöhen in Anlage 2 zu

Anhang I der SERA bereits implizit eingeschlossen sind, wurde es für zweckdienlich gehalten, den Text der ICAO PANS ATM 5.3.2 zur Klärung der Frage aufzunehmen, wann eine vertikale Staffelung zu erwägen ist. Dadurch wird ein gemeinsames und einheitliches Verständnis der Kriterien für eine vertikale Staffelung geschaffen. Die horizontale Staffelung wäre nicht Teil der Durchführungsbestimmung, sondern Gegenstand von AMC oder GM, wie auf dem Workshop angegeben.

53. Diese Darstellung löste während der Konsultation eine Reihe von Kommentaren aus, die von Fragen zur zukünftigen Entscheidung der Kommission bis zu Klärungsbedarf bezüglich der genauen Bedeutung und des Zwecks des Platzhalters reichten. Die öffentliche Konsultation erbrachte das Ergebnis, dass in den Entwurf des Abschnitts über die Auswahl der Mindeststaffelungen als Grundsatz aufgenommen werden könnte, dass die Flugsicherungsorganisation einen Vorschlag für die Auswahl der Mindeststaffelungen vorlegt, der dann von der zuständigen Aufsichtsbehörde genehmigt wird. Die Entwurfsgruppe betrachtete dies als gute und sichere Vorgehensweise, die dem Grundsatz der Trennung zwischen Dienstleistung und Aufsicht gerecht wird.
54. Wie im NPA vorgeschlagen und später im CRD festgehalten, war vorgesehen, diesen Auswahlprozess in den zukünftigen Teil-ATS aufzunehmen, der nach SERA erarbeitet werden soll, weil er das vereinbarte „Luftverkehrsregeln“-Kriterium offensichtlich nicht erfüllte. Die Gespräche auf dem Workshop zeigten jedoch, dass seitens der Beteiligten die Erwartung bestand, sofort konkreteres Material zu diesem Punkt zu erhalten, was zu dem Text führte, der jetzt in dieser Stellungnahme vorgeschlagen wird. Diese Vorgehensweise hat auch den Vorzug, dass im gesamten Abschnitt 2.3 des Entwurfs der Durchführungsbestimmung Konsistenz hergestellt wird, da einige Unterabschnitte definitiv in SERA beibehalten werden müssen.
55. Der dieser Stellungnahme beigefügte Entwurf einer Vorschrift berücksichtigt alle eingegangenen Kommentare. Es wird davon ausgegangen, dass der Entwurf der Vorschrift die erforderliche Flexibilität und Angemessenheit bietet. Er kann bei Bedarf um annehmbare Nachweisverfahren und Anleitungen ergänzt werden, und er wird auch als die praktischste Vorgehensweise betrachtet, um im EU-Rechtsumfeld den Besonderheiten der Beziehungen zwischen ICAO-Normen und ICAO-Verfahren Rechnung zu tragen.

ix. Sonder-VFR (SVFR) bei Nacht

56. Abschnitt 2.6.1 des Entwurfs von SERA Teil B wurde auf der Grundlage von Verfahren Nr. 4 der Luftraumklassifizierungstoolbox erarbeitet, die in der Vergangenheit vom Luftraum- und Navigationsteam von EUROCONTROL entwickelt wurde. Wie von Beteiligten gewünscht, wurden die Bestimmungen in den Entwurf der SERA-Durchführungsbestimmung aufgenommen und ergänzen daher die ICAO-Normen. Als dieses Verfahren erarbeitet wurde, herrschte unter den Beteiligten weitgehend Einigkeit darüber, dass SVFR nur am Tage erlaubt werden sollten. Zu diesem Zeitpunkt lehnten Vertreter der Allgemeinen Luftfahrt SVFR bei Nacht aus Sicherheitsgründen strikt ab. Demgemäß beschloss die Entwurfsgruppe, dass SVFR „nur am Tage“ erlaubt sein sollten, und dies wurde als eines der Kriterien für die SVFR-Freigabe zur Veröffentlichung des NPA aufgenommen.
57. Es ging dann aber eine Reihe von Kommentaren ein, die für eine Genehmigung von SVFR auch bei Nacht plädierten. Die Entwurfsgruppe beurteilte dies skeptisch, da kein relevantes Sicherheitsmaterial vorlag, das eine Abweichung gegenüber demjenigen hätte rechtfertigen können, was in der Toolbox vorgesehen war. Dies war auch die Grundlage der Reaktion auf die entsprechenden Kommentare. Andererseits war die Toolbox selbst nie einer formellen Sicherheitsüberprüfung unterzogen worden, und das Sicherheitsniveau der Verfahren war im Grunde nur aus der Tatsache abgeleitet, dass sie auf den europäischen „bewährten Verfahren“ beruhten und von sachkundigen Luftfahrtfachleuten erarbeitet worden waren, die für Sicherheitsangelegenheiten zuständig waren.

58. Einer der technischen Gründe, warum SVFR bei Nacht nicht als angemessen betrachtet wurden, lag darin, dass SVFR hauptsächlich dafür vorgesehen sind, einem VFR-Flug den Einflug in eine Kontrollzone (Controlled Zone, CTR) oder deren Verlassen zu erlauben, wenn innerhalb dieser Kontrollzone die VFR-Bedingungen nicht erfüllt sind. Die Übernahme dieser Bedingungen bei Nacht bot jedoch wegen der NVFR-Anforderungen von SERA Teil A, die sehr nahe an den VMC-Kriterien innerhalb einer Kontrollzone liegen, nur sehr wenige Möglichkeiten für ein Ausfliegen aus der Kontrollzone.
59. Die Gespräche auf dem Workshop zeigten, dass die Kommentare zu den Sonder-Sichtflugregeln bei Nacht konkreten Bedenken entsprangen und dass es für diesen Wunsch akzeptable Begründungen gab, hauptsächlich des Inhalts, dass aufgrund verschiedener Kriterien unzureichende Wetterbedingungen auftreten können. Wenn, wie erklärt wurde, nur die Hauptwolkenuntergrenze für normale VMC zu niedrig wäre, um die Qualifikation für Nacht-VFR aufrechtzuerhalten, sie aber dennoch einen Flugbetrieb wie z. B. Platzrunden erlauben würde, könnte es Vorteile haben, unter Sonder-Sichtflugregeln bei Nacht zu fliegen, sofern die örtliche Flugverkehrsdienststelle dies für angemessen hält und die Freigabe erteilt.
60. Um allen diesen Kommentaren Rechnung zu tragen, wurde daher beschlossen, dass das Kriterium „nur am Tage“ um die Möglichkeit ergänzt werden kann, dass die zuständige Aufsichtsbehörde auf der Grundlage der Annahme, dass dies nach einer lokalen Sicherheitsüberprüfung, einschließlich einer Überprüfung der lokalen NVFR/SVFR-Kultur und -Bedingungen, geschieht, Sonder-Sichtflugregeln bei Nacht erlaubt. In jedem Fall werden, wie dies auch für SERA Teil A geschah, alle Bestimmungen aus der Luftraumklassifizierungstoolbox und alle Elemente der Entwurfsdurchführungsbestimmung, die als Ergänzung zum ICAO-Material anzusehen sind, einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen. Der anschließende Bericht wird verfügbar sein, bevor die Kommission das Komitologieverfahren zum Entwurf von SERA Teil B abschließt.

x. Umfang von FIS

61. Eine erhebliche Anzahl von Kommentaren bezog sich auf den Umfang der Anforderungen in Teil B Punkt 3.2.2 und insbesondere die Tatsache, dass eine strikte Lesart der Anforderungen, wie sie derzeit formuliert sind, zu einer impraktikablen Verpflichtung führen würde, sehr große Mengen unnötiger oder manchmal nicht verfügbarer Informationen zu liefern. Die Bedenken wurden auf dem Workshop aufgrund der Antwort auf diese Kommentare im CRD, in dem die Absicht erklärt wurde, das Problem in den Anleitungen zu klären, erneut vorgebracht. Die Beteiligten erklärten, dass einige Bedenken nicht ausgeräumt seien, weil die Anleitungen den Inhalt einer bindenden Anforderung nicht rechtsgültig ändern könnten.
62. Die Agentur und EUROCONTROL erklärten auf dem Workshop ihre Bereitschaft zu versuchen, eine optimale Formulierung zu finden, die den legitimen Erwartungen der Piloten gerecht werden und eine „standardmäßig sicherere Situation“ gewährleisten würde, ohne den Flugverkehrsdienststellen einen übermäßigen Aufwand zu verursachen, der in keinem ausgewogenen Verhältnis zur derzeitigen und sinnvollen Praxis steht und möglicherweise auch durch eine übermäßige Belastung der Frequenz zu einer betrieblichen Ineffizienz führen würde.
63. Die Agentur und EUROCONTROL haben die Bestimmungen und die Möglichkeit, den Wortlaut zu ändern, ohne der ICAO eine Abweichung der Kategorie C melden zu müssen, sorgfältig geprüft. Diese Analyse führte zu dem Schluss, dass eine Änderung der Bestimmungen mit Wendungen wie „soweit zutreffend“ oder „soweit machbar“ zu nicht optimalen Bestimmungen führen und die Ausgewogenheit bestehender Praktiken stören und sogar ihrerseits zu einer Abweichung der Kategorie C führen könnte.
64. Diese führte letztlich zu der Entscheidung, den Text nicht zu ändern. Die endgültige Fassung des Entwurfs der Anforderung wird jedoch auch um Anleitungen zur Verdeutlichung der Intention und zur Klarstellung der Notwendigkeit ergänzt, die

Frequenz nicht mit Informationen zu belasten, die nicht benötigt werden, nicht verfügbar sind oder – im Falle von allgemeinen Informationen – vom Piloten nicht verlangt werden. Die Anleitungen werden unter Heranziehung von Anmerkung 1 von ICAO Anhang 11 Absatz 4.2.2 erarbeitet, der zufolge klar sein muss, dass eine Flugverkehrsdienststelle möglicherweise nicht immer über allen Verkehr informiert ist (Erfassungsbereich, Funkkontakt usw.) und damit in einigen Fällen nicht in der Lage sein könnte, entsprechende Informationen über Kollisionsrisiken zur Verfügung zu stellen.

xi. MET-Dienste

65. Wie bereits im NPA erläutert, setzt Kapitel 5 des Entwurfs der Durchführungsbestimmung einschlägige Bestimmungen von ICAO Anhang 3 um, denen der Charakter von Luftverkehrsregeln zuzubilligen ist. Diese Elemente beziehen sich im Wesentlichen auf vom Luftfahrzeug gelieferte Flugmeldungen.
66. Das Ergebnis des NPA zeigte, dass bei sehr vielen Beteiligten die Ansicht vorherrschte, dass die Abschnitte, die sich auf die automatische Datenübertragung bezogen, nicht in SERA behandelt werden sollten. In den Kommentaren wurde geäußert, dass die automatische Datenübertragung (Datalink) bei der Erstellung von Vorschriften für die automatische Datenübertragung und Datalink zusammen mit allen übrigen Aspekten behandelt werden sollte.
67. Dementsprechend enthält das dieser Stellungnahme beigefügte Kapitel 5 von SERA Teil B nur Bestimmungen, die sich auf spezielle Flugberichte und andere über Sprechfunk übermittelte nicht routinemäßige Luftfahrzeugbeobachtungen beziehen.
68. Um den Bedenken entgegenzukommen, die bereits von Beteiligten über eine Herausnahme dieser Bestimmungen aus einem gemeinsamen Abschnitt von ICAO Anhang 3 geäußert wurden, beabsichtigt die Agentur, zu gegebener Zeit eine Matrix zu erstellen, um sicherzustellen, dass nicht bei der allgemeinen Übernahme aus den ICAO SARPs in europäische Regulierungsvorschriften versehentlich eine Bestimmung vergessen wird.

xii. Abfangen eines zivilen Luftfahrzeugs

69. Der Abschnitt über das Abfangen eines zivilen Luftfahrzeugs wurde ohne jegliche Änderungen gegenüber dem ursprünglichen ICAO-Text von ICAO Anhang 11 in SERA Teil B übernommen. Von keinem Mitgliedstaat der Europäischen Union wurden der ICAO Abweichungen gegenüber den entsprechenden Teilen von ICAO Anhang 11 mitgeteilt. Dennoch gab es einen Kommentar, der auch auf und nach dem Workshop erneut vorgebracht und als Reaktion vorgelegt wurde und der insbesondere die Anforderung an die Flugverkehrsdienststelle infrage stellte, zu versuchen, eine Zweiweg-Verbindung mit dem angesteuerten Luftfahrzeug herzustellen und den Piloten über das Ansteuern zu informieren. Neben den bereits gegebenen Mitteilungen und Erläuterungen und um jedes Risiko von Änderungen zu vermeiden, die die Sicherheit und die Integrität von SERA Teil B beeinträchtigen könnten, wenn diese Bestimmungen geändert werden würden, muss betont werden, dass die einschlägigen Bestimmungen nur die zivile Flugverkehrsdienststelle betreffen, die das möglicherweise angesteuerte zivile Luftfahrzeug kontrolliert, und dass sie lediglich einem Sicherheitsziel dienen und sich in keiner Weise damit befassen können und wollen, wie die Ansteuerung durchgeführt wird.
70. Darüber hinaus muss darauf hingewiesen werden, dass der entsprechende Abschnitt, der mit dem Hinweis beginnt, dass die Flugverkehrsdienststelle „die nachfolgenden Schritte in der unter den Umständen angemessenen Weise ergreifen soll: ...“ die notwendige Flexibilität gewährt und den Behörden der Mitgliedstaaten freie Hand lassen dürfte, ihre eigenen nationalen Verfahren festzulegen.
71. Und schließlich enthält Absatz 4.2.2 eine weitere Klarstellung zur Art, wie eine Bord/Boden-Verbindung hergestellt werden soll.

xiii. Gesprochene Wiederholung von Mitteilungen über eine schriftliche Datenverbindung zwischen Fluglotsen und Piloten (Controller Pilot Data Link Communications, CPDLC)

72. In dem im NPA vorgeschlagenen Entwurf von SERA Teil B war angegeben, dass die Entscheidung, ob eine gesprochene Wiederholung von CPDLC-Mitteilungen erforderlich ist oder nicht, bei der zuständigen Aufsichtsbehörde liegt. Dies ist ein Beispiel für die Übernahme des in ICAO-Material verwendeten Begriffs „für Flugverkehrsdienste zuständige Behörde“ (ATS Authority), der in den europäischen Regulierungsvorschriften in „Flugsicherungsorganisation“ bzw. „zuständige Aufsichtsbehörde“ geändert werden musste (siehe obigen Abschnitt i). In einer erheblichen Zahl von Kommentaren wurde vorgebracht, dass die Entscheidung über eine solche gesprochene Wiederholung eindeutig betrieblicher Natur ist. Weiterhin besteht die Meinung, dass eine solche betriebliche Entscheidung Gegenstand einer Sicherheitsüberprüfung sein müsse, die von der zuständigen Aufsichtsbehörde genehmigt werden müsse.
73. Die bei der schriftlichen Konsultation und auf dem Workshop eingegangenen Erläuterungen wurden akzeptiert, und der dieser Stellungnahme beigefügte Entwurf der Durchführungsbestimmung trägt der betrieblichen Natur dieser Entscheidung Rechnung, indem von Flugsicherungsorganisation statt von zuständiger Aufsichtsbehörde die Rede ist.

xiv. Funkausrüstungspflichtige Zone (Radio Mandatory Zone, RMZ) – transponderpflichtige Zone (Transponder Mandatory Zone, TMZ)

74. Die Begriffe funkausrüstungspflichtige Zone und transponderpflichtige Zone stammen aus der Toolbox für die Luftraumklassifizierung von EUROCONTROL. Sie wurden aufgrund verbreiteter Bedenken und mit der Absicht geschaffen, die Sicherheit in einigen Teilen des Luftraums zu verbessern, in denen die einfache Umsetzung der ICAO-Luftraumklassifizierung nicht ausreichend wäre, um angesichts des Umfangs der Luftfahrtaktivitäten in einem solchen Luftraum das erwartete Sicherheitsniveau zu schaffen.
75. Die Einführung von RMZ und TMZ in SERA Teil B fand in den eingegangenen Kommentaren allgemeine Zustimmung und ist als wichtige Verbesserung bei der gemeinsamen Umsetzung der für die Erhöhung der Sicherheit verfügbaren Mittel in Europa zu betrachten. In einigen Kommentaren wurden Verbesserungen des vorgeschlagenen Texts angeregt, die akzeptiert und in den dieser Stellungnahme beigefügten Entwurf der Vorschrift aufgenommen wurden.
76. Es ist festzuhalten, dass, auch wenn RMZ und TMZ nicht aus ICAO Anhang 11 oder Anhang 3 stammen, diese keine Abweichung gegenüber ICAO Anhang 11 darstellen, da Anhang 11 bereits einige Bestimmungen enthielt, die spezifische Anforderungen für obligatorischen Funkkontakt oder eine obligatorische Verwendung eines Transponders in festgelegten Teilen des Luftraums erlaubten. Neu ist lediglich, dass diese Anforderungen europaweit gleichlautend und auch in einer Weise formuliert und umgesetzt werden, dass sie für alle Piloten ungeachtet ihrer Herkunft oder Staatsangehörigkeit klar verständlich sind. Dessen ungeachtet werden RMZ und TMZ Teil des Pakets von Punkten sein, die der Kommission nach Veröffentlichung der Stellungnahme zugeleitet und einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen werden.

xv. Geschwindigkeitsbegrenzung 250 kn

77. In der Frage der Begrenzung der Fluggeschwindigkeit im Zusammenhang mit der Luftraumklassifizierung ändert der Entwurf von SERA Teil B die ursprünglichen ICAO-Anforderungen nicht. Zu diesem Thema gingen widersprüchliche Kommentare sowie einige widersprüchliche Reaktionen auf das Kommentarantwortdokument ein. In einigen Kommentaren wurde gewünscht, dass die Geschwindigkeitsbegrenzung auf alle Luftraumklassen unter 10 000 ft ausgedehnt werden solle, während andere wünschten,

dass sie nur für VFR-Flüge gelten solle oder dass bestimmte Flüge aus unterschiedlichen Gründen von der Verpflichtung ausgenommen werden sollten.

78. Der Grundsatz „Sehen und Ausweichen“, der der Ursprung der Geschwindigkeitsbegrenzung ist, gilt für VFR und IFR sowie in Situationen, in denen keine Staffelung erfolgt. Es ist festzuhalten, dass betriebliche Fluggeschwindigkeitsbeschränkungen im Zusammenhang mit bestimmten Freigaben oder Verfahren vorbehaltlich der Genehmigung der zuständigen Aufsichtsbehörde weiterhin festgelegt werden können, solange sie nicht im Widerspruch zur ICAO/SERA-Geschwindigkeitsbegrenzung im Zusammenhang mit der Luftraumklassifizierung stehen (z. B. spezifische Fluggeschwindigkeit im Zusammenhang mit SID und STAR).
79. Bezüglich eines Kommentars, in dem eine Befreiung von der Geschwindigkeitsbegrenzung für bestimmte Kategorien von Luftfahrzeugen gewünscht wurde, die aus betrieblichen oder technischen Gründen mit hoher Geschwindigkeit fliegen müssen, wird nochmals darauf hingewiesen, dass die SERA-Durchführungsbestimmung nur für GAT gilt. Die Genehmigung von hohen Geschwindigkeiten im Widerspruch zu ICAO in einer Luftfahrtumgebung, die Luftraumnutzern aller Kategorien offensteht, kann nur im Zuständigkeitsbereich eines Mitgliedstaats für seinen eigenen Luftraum innerhalb des Geltungsbereichs seiner eigenen nationalen Vorschriften liegen (z. B. Militärflüge). Eine solche Entscheidung wäre aber nur sehr schwierig auszudehnen und sollte nicht auf den gesamten europäischen Luftraum und auf GAT-Vorschriften angewandt werden, die für diesen Luftraum gelten.
80. Entsprechend wurde beschlossen, die Geschwindigkeitsbegrenzung auf 250 kn in dem dieser Stellungnahme beigefügten Entwurf einer Vorschrift wie in ICAO Anhang 11 beschrieben beizubehalten.

xvi. Ergänzung zu SERA Teil B

81. Die Ergänzung, die die Unterschiede zwischen SERA Teil B und den entsprechenden ICAO-Anhängen behandelt, bei denen eine Übereinkunft und eine Benachrichtigung der ICAO durch die Mitgliedstaaten erforderlich wäre, wurde entsprechend dem Inhalt des Entwurfs von Teil B im NPA abgefasst. Es gingen eine Reihe von Kommentaren ein, in denen Verbesserungen vorgeschlagen oder Änderungen gewünscht wurden, die im Einklang mit Änderungen durchgeführt werden sollten, die für den Entwurf der Durchführungsbestimmungen selbst vorgeschlagen wurden.
82. Die Ergänzung wurde überprüft und gemäß den Änderungen geändert, die im Entwurf der Durchführungsbestimmung selbst nach der Konsultation vorgenommen wurden, und ist dieser Stellungnahme beigefügt.
83. Die Ergänzung zu SERA Teil B enthält jetzt neun Abweichungen, einschließlich derjenigen, die ICAO-Anmerkungen entsprechen, die auf einen verbindlichen Status hochgestuft wurden, gegenüber 253 mitgeteilten Abweichungen vom gesamten ICAO-Anhang 11, und 111 von Punkten im ICAO Anhang 11, die für SERA Teil B beibehalten wurden.

IV. Folgenabschätzung

Zweck und beabsichtigte Wirkung

84. Zweck der Folgenabschätzung ist es, die beste Option zum Erreichen des Ziels der Regelsetzungsaktivität zu ermitteln und zugleich die möglichen negativen Auswirkungen zu begrenzen. Sie besteht aus fünf aufeinanderfolgenden logischen Schritten, nach denen die Analyse strukturiert ist: Identifizierung des Problems, Festlegung des Ziels, Erarbeitung von Optionen, Folgenanalyse und Gegenüberstellung der Optionen. In diesem speziellen Fall ist der Vergleich von Möglichkeiten aufgrund dessen, dass der Entwurf der SERA-Durchführungsbestimmung gemäß dem SERA-Auftrag erarbeitet wurde, sehr beschränkt und war, wie im NPA 2011-02 erwähnt, die Möglichkeit einer Auswahl von Optionen, wie die Erarbeitung des Entwurfs der Durchführungsbestimmung für SERA Teil B durchgeführt werden sollte, begrenzt. Daher wird nur die gewählte Option betrachtet.
85. Die vorliegende Folgenabschätzung wiederholt nicht in ganzer Länge die im NPA vorgelegte Folgenabschätzung, sondern behandelt nur die Kernpunkte, wobei einige neue Auswirkungen hinzugefügt wurden, die während des Konsultationsprozesses deutlich wurden.
- a. Fragen, die in der Folgenabschätzung für SERA Teil B behandelt werden*
86. Die Übernahme der einschlägigen Bestimmungen von ICAO Anhang 11 und Anhang 3 in die Gemeinsamen Europäischen Luftverkehrsregeln (Standardised European Rules of the Air, SERA).
87. Weiterhin hat die Europäische Kommission im SERA-Auftrag klar vorgeschrieben, dass die Tätigkeit vorrangig zur Schaffung des Entwurfs einer Durchführungsbestimmung der Europäischen Kommission führen sollte, sofern nicht festgestellt werden sollte, dass keine vollumfängliche Harmonisierung erforderlich ist. Weiterhin lautete die Vorgabe, dass in der Vorschrift ICAO-konforme Lösungen Vorrang haben sollten.
- b. Umfang des Problems*
88. Wie oben erwähnt, und auch wenn ICAO Anhang 2 den Titel „Rules of the Air“ (Luftverkehrsregeln) trägt, ist festzustellen, dass Bestimmungen, die den Charakter von „Luftverkehrsregeln“ haben, auch in anderen ICAO-Dokumenten zu finden sein können. Dies war der Ausgangspunkt für die Erarbeitung eines Entwurfs von SERA Teil B, wobei ermittelt wurde, welche Bestimmungen aus ICAO Anhang 3 und Anhang 11 als Luftverkehrsregeln in EU-Rechtsvorschriften übernommen werden sollten.
89. Mit dem Entwurf von SERA-Durchführungsbestimmungen sollen nicht primär neue Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten geschaffen werden, sondern die Art der Umsetzung bestehender ICAO-Verpflichtungen innerhalb des einheitlichen europäischen Luftraums standardisiert werden. Da die übernommenen ICAO-Bestimmungen seit Langem weltweit angewandt werden, wird der Umfang des Problems nicht als bedeutsam erachtet.
90. In einigen wenigen Fällen weicht der vorgeschlagene Entwurf von SERA Teil B (Abweichung der Kategorie A) von den ICAO-SARPs ab. Die vorgeschlagenen Abweichungen sind begründet. Zum Vorschlag für Zeitansagen, die auf 1 Minute genau sein sollen, der eine Abweichung der Kategorie C darstellen könnte, wird eine Sicherheitsüberprüfung durchgeführt und der Kommission zur Unterstützung des Komitologieverfahrens vorgelegt werden.

c. Kurze Zusammenfassung der Zielsetzungen der Stellungnahme

91. Hauptziel ist die Weiterführung der von der Europäischen Kommission bereits eingeleiteten Maßnahmen zur Schaffung harmonisierter Luftverkehrsregeln für den europäischen Luftraum zur Verbesserung der Sicherheit und zur Beschränkung der Nachteile und des Risikos von Missverständnissen aufgrund unterschiedlicher einzelstaatlicher Vorschriften und zur Sicherstellung eines effizienten und flüssigen internationalen Luftverkehrs. Hierfür ist ein gemeinsames Verständnis von Zeichen, Zusammenstoßvermeidungsverfahren, Anweisungen von Flugverkehrsdiensten, Sprechgruppen und ähnlichen Angelegenheiten erforderlich.

Optionen

92. Die gewählte Option ist „Entwurf von SERA Teil B zur Übernahme von Luftverkehrsregeln aus anderen ICAO-Anhängen als Anhang 2“. Diese Option wurde gemäß dem SERA-Auftrag gewählt.

Betroffene Sektoren

93. Die SERA-Durchführungsbestimmung betrifft natürliche (Piloten, Fluglotsen) und juristische Personen (Mitgliedstaaten, zuständige Aufsichtsbehörden, Flugsicherungsorganisation, Luftfahrzeugbetreiber und sehr wahrscheinlich Flugplatzbetreiber).

Folgen

a. Alle identifizierten Folgen

94. Natürliche und juristische Personen, die in Mitgliedstaaten tätig sind, die eine Luftraumklassifizierung umgesetzt haben, die der ICAO-Bestimmung nicht genau folgt (z. B. Genehmigung von VFR in Luftraumklasse A, Verwendung von Klasse F in anderer Weise denn als vorläufige Klassifikation usw.), können von der Umsetzung dieser Verordnung betroffen sein. Weiterhin können einige Hinzufügungen bezüglich der ICAO-SARPs (z. B. die Höherstufung einiger Anmerkungen auf Bestimmungen, wie in der Ergänzung zu SERA Teil B beschrieben, und neue Bestimmungen auf der Grundlage der Toolbox für die Luftraumklassifizierung) die genannten Sektoren ebenfalls beeinflussen.
95. Um eine gut strukturierte und gegliederte quantitative Beurteilung erstellen zu können, wäre eine europaweite Befragung erforderlich, um Folgendes zu ermitteln:
- Mitgliedstaaten, in denen die SERA-Luftraumklassifizierung Änderungen zur Folge haben wird;
 - wie sich die eingeführten Änderungen auf die entsprechenden einzelstaatlichen Gesetzgebungen auswirken werden und wie die Umsetzung durchgeführt werden kann;
 - inwieweit der Zugang einiger Luftraumnutzer zu bestimmten Teilen des Luftraums betroffen sein wird und ob es die neu eingeführten Verfahren in SERA Teil B erlauben werden, die Probleme durch neue Verfahren abzumildern;
 - welche Ressourcen, einschließlich Ausbildung, für die Umsetzung neuer Verfahren erforderlich wären.
96. Eine solche Befragung würde allerdings einen Zeit- und Ressourcenaufwand erfordern. Angesichts des engen Zeitrahmens für den Entwurf von SERA im Allgemeinen wird dies als nicht machbar angesehen, womit eine verlässliche quantitative Beurteilung kaum möglich sein dürfte.

i. Sicherheit

97. Für eine ordnungsgemäße Beurteilung aller Sicherheitsauswirkungen der Durchführungsbestimmungen, annehmbaren Nachweisverfahren und Anleitungen muss das gesamte Paket von Rechtsvorschriften vorliegen. Weiterhin wird es als notwendig erachtet, sich auch mit den SERA-Durchführungsbestimmungen sowie den vor Kurzem verabschiedeten Durchführungsbestimmungen für die Lizenzierung von Flugbesatzungen, den bereits vom EASA-Ausschuss mit einem positiven Votum versehenen Vorschriften für den Flugbetrieb und den zukünftigen Bestimmungen zu Teil-ATS und Teil-MET zu befassen. In diesem besonderen Fall führt SERA Teil B nur die übernommenen Bestimmungen aus ICAO Anhang 3 und Anhang 11, denen der Charakter von „Luftverkehrsregeln“ zugeschrieben wird, in die EU Rechtsvorschriften ein. SERA Teil B ergänzt SERA Teil A, der die Bestimmungen von ICAO Anhang 2 übernimmt. Darüber hinaus werden weitere Tätigkeiten im Rahmen der Erarbeitung der SERA-Durchführungsbestimmung folgen, mit denen einschlägige Bestimmungen von ICAO Anhang 10, PANS-ATM, PANS-OPS und weiteren Dokumenten in EU-Rechtsvorschriften übernommen werden. Letztlich kann das gesamte Regelwerk erst dann als vollständig betrachtet werden, wenn alle Durchführungsbestimmungen wie im Abschnitt „Vorschriftenstruktur“ beschrieben verabschiedet sind. Andererseits muss betont werden, dass, wenn alle einschlägigen Maßnahmen (Durchführungsbestimmungen, annehmbare Nachweisverfahren und Anleitungen) vorhanden und umgesetzt sind, insgesamt im Vergleich mit der gegenwärtigen Situation von einem positiven Effekt auf die Sicherheit auszugehen ist, weil die ICAO-SARPs dann im europäischen Luftraum einheitlich umgesetzt sein werden.
98. Wie bereits dargelegt, kann nicht erwartet werden, dass ein umfassendes harmonisiertes europäisches Regelwerk in einem Zug erstellt werden kann. Dies wird auch von der Europäischen Kommission im SERA-Auftrag an EUROCONTROL anerkannt, bei dem eine zeitlich gestaffelte Vorgehensweise bei der Erarbeitung der SERA-Durchführungsbestimmung vorgesehen ist.
99. Dennoch müssen angesichts des Geltungsbereichs von SERA Teil B die Sicherheitsfolgen einer solchen Übernahme beurteilt werden, um aufzeigen zu können, dass die Vorschrift in ihrem Kern sicher ist. Es wurde eine Überprüfung der Sicherheitsfolgen durchgeführt, Kapitel III des Änderungsvorschlags (Zusammenfassung der Sicherheitsüberprüfung für SERA Teil B), die sich mit der europäischen Übernahme von Anforderungen an Flugverkehrsdienste, die den Charakter von „Luftverkehrsregeln“ haben, in das Regelwerk des einheitlichen europäischen Luftraums befasst.
100. Dieser Prozess der Beurteilung von Sicherheitsfolgen wurde während der verschiedenen Phasen der Erarbeitung der Vorschrift durchgeführt.
101. Während der Anfangsphase wurden sechs hochrangige SERA-Sicherheitsspezifikationen identifiziert, um die Bestimmungen von SERA Teil B ordnungsgemäß zu erarbeiten und nachzuweisen, dass: *„vollständige und korrekte Anweisungen an Flugverkehrsdienste, die den Charakter von „Luftverkehrsregeln“ haben, festgelegt wurden, um eine sichere Abwicklung des Luftverkehrs innerhalb der EU zu gewährleisten.“*
102. Am Ende der Erarbeitungsphase wurde gezeigt, dass SERA Teil B vollständig und richtig ist, eine ausreichende Robustheit und Integrität besitzt, potentiell umsetzbar/erreichbar ist und im Einklang mit den Zielsetzungen der Durchführungsbestimmung steht. Es ist darauf hinzuweisen, dass die meisten Anforderungen von SERA Teil B als Sicherheitsvorschriften anzusehen sind, weil ihr Hauptziel die Eindämmung bestehender Gefahren/Risiken ist, die mit der Luftfahrt verbunden sind (z. B. Zusammenstoß in der Luft, Zusammenstoß auf der Rollbahn usw.).

103. Weiterhin muss, wie dies in der SERA-Durchführungsbestimmung vorgeschrieben ist, der Übergang von der derzeitigen Mitgliedstaatsituation auf die Anwendung von Bestimmungen von SERA Teil B von einer lokalen Sicherheitsüberprüfung begleitet werden, damit diese Übergangsphase sicher abgewickelt wird.
104. Und schließlich führte diese Beurteilung zu dem Ergebnis, dass keine Abweichungen von der Vorschrift erlaubt werden sollten und dass für den Fall künftiger Sicherheitserfordernisse, von Änderungen an ICAO Anhang 11 und Anhang 3 und sonstiger Änderungen aufgrund von Veränderungen innerhalb der EU-Betriebsumgebung ein „Fortschreibungsprozess“ eingerichtet werden muss.
105. Die Anwendung dieses strukturierten Bewertungsprozesses für die Sicherheitsfolgen hat gezeigt, dass die Anforderungen an Flugverkehrsdienste, die den Charakter von „Luftverkehrsregeln“ haben, die Sicherheit des Verkehrsflusses innerhalb der EU erhöhen und dass diese Anwendung nur dann vollständig sicher ist, wenn das Vorschriftensystem für die europäische Luftfahrt vollständig und umgesetzt ist. Alle Sicherheitsfragen, -empfehlungen und -annahmen, die während des Sicherheitsüberprüfungsprozesses identifiziert wurden, werden in der dieser Stellungnahme beigefügten SERA-Durchführungsbestimmung ordnungsgemäß behandelt bzw. es wurden Maßnahmen zur ihrer ordnungsgemäßen Behandlung eingeleitet (z. B. laufende Entwicklung von AMC und GM zu SERA Teil B und laufende Erarbeitung weiterer Regelungen im Rahmen der Grundverordnung).
106. Schließlich muss noch darauf hingewiesen werden, dass die Sicherheitsfolgen bestimmter Punkte, wie z. B. die auf eine Minute statt auf eine halbe Minute genaue Zeitansage, und die neuen Bestimmungen, wie z. B. RMZ und TMZ, analysiert und das Ergebnis dieser Beurteilung der Kommission vorgelegt werden wird.

ii. Wirtschaftliche Folgen

107. Derzeit umfassen die Kosten hauptsächlich diejenigen, die mit der Weitergabe von Informationen und der Ausbildung und dem Vertrautmachen von Flugsicherungsorganisationen, Flugplatzbetreibern und Luftraumnutzern mit der Vorschrift verbunden sind. Diese werden jedoch als einmalige Kosten für die erstmalige Änderung der Vorschriften und Verfahren betrachtet. Danach wird eine Reduzierung der laufenden Kosten aufgrund der Harmonisierung erwartet. Es muss jedoch auch betont werden, dass, da nicht von jedem einzelnen Mitgliedstaat Daten vorliegen, die Abschätzung der wirtschaftlichen Folgen nur qualitativ ist.
108. Folgende Auswirkungen in den verschiedenen Bereichen des europäischen Luftraums sind möglich:
 - keine Änderung, wenn die nationalen Vorschriften SERA Teil B bereits vollständig erfüllen;
 - Änderung einzelner einzelstaatlicher Vorschriften zur Einhaltung von SERA Teil B (weil die SERA-Durchführungsbestimmung nicht den gesamten ICAO-Anhang 11 oder -Anhang 3 übernimmt und die vollständige Übernahme in einer späteren Phase erfolgt);
 - bei den Mitgliedstaaten entfällt zukünftig der Aufwand für die Übernahme von Änderungen an Bestimmungen in ICAO Anhang 11 und Anhang 3⁹, weil dies zentral auf europäischer Ebene durch eine Änderung der europäischen Durchführungsbestimmung geschieht.

⁹ Für die ICAO-SARPs, die bereits in EU-Rechtsvorschriften umgesetzt wurden.

109. Der Umfang der Folgen hängt ab:

- von den einzelstaatlichen Kosten im Zusammenhang mit der Erfüllung von Anforderungen zur Durchführung einzelstaatlicher Sicherheitsbewertungen von Änderungen (soweit zutreffend) im Zusammenhang mit SERA Teil B;
- von Anzahl und Umfang der zwischen SERA Teil B und den einzelstaatlichen Vorschriften festgestellten Unterschiede;
- vom Umfang der Änderungen (falls zutreffend) an betrieblichen Verfahren, die in einem Mitgliedstaat erforderlich werden, und
- vom Umfang der Risiko-Eindämmungsmaßnahmen (falls zutreffend), die aufgrund der lokal durchzuführenden Sicherheitsüberprüfung erforderlich sind.

110. Die Kosten für die Durchführungsbestimmung für SERA Teil B können umfassen:

- die Kosten für die Weitergabe von Informationen sowie Ausbildung und Vertrautmachen mit der SERA-Durchführungsbestimmung;
- die Kosten für Änderungen an den betrieblichen Verfahren;
- die Kosten für Risiko-Eindämmungsmaßnahmen (falls zutreffend), die aufgrund der lokal durchzuführenden Sicherheitsüberprüfung erforderlich sind.

111. Die Folgen für Aufsichtsbehörden, Flugsicherungsorganisationen, Flugplatzbetreiber und Luftraumnutzer hängen natürlich davon ab, in welchem Umfang ihre nationalen Vorschriften von ICAO Anhang 3 und Anhang 11 und damit auch von SERA Teil B abweichen. Flugsicherungsorganisationen, Flugplatzbetreiber und Luftfahrzeugbetreiber sind im Zusammenhang mit der Weitergabe von Informationen über Regeländerungen an ihre Mitarbeiter, der Ausbildung von Mitarbeitern in der erforderlichen Weise und mit der Umsetzung eventuell erforderlicher betrieblicher Verfahren beteiligt. Die zuständigen Aufsichtsbehörden werden sicherstellen müssen, dass die Mitarbeiter über Änderungen an den Vorschriften in ihrem eigenen Luftraum informiert sind und dass Flugsicherungsorganisationen, Flughafenbetreiber und Luftraumnutzer die geänderten Vorschriften einhalten. Die Schaffung einer geeigneten Übergangsfrist für das Inkrafttreten der Vorschriften von SERA Teil B könnte diese Auswirkungen abfedern.

Regulierungsstellen/zuständige Aufsichtsbehörden

112. Die Regulierungsstellen/zuständigen Aufsichtsbehörden müssen sich zunächst die Gewissheit verschaffen, dass die erforderlichen Änderungen an den Vorschriften umgesetzt wurden, womit Kosten verbunden sind (z. B. Inspektoren). Danach unterscheiden sich die Kosten für die Einhaltung geänderter Vorschriften nicht mehr von denen, die für die Sicherstellung der Einhaltung der derzeitigen Vorschriften anfallen. Es ist möglich, dass einige Mitgliedstaaten, die von den Bestimmungen von SERA Teil B betroffen sind, ihre nationalen Rechtsvorschriften entsprechend ändern müssen.

113. In Einzelfällen können Kosten durch die Notwendigkeit entstehen, Änderungen an der Luftraumklassifizierung vorzunehmen, wodurch auch alle einschlägigen Karten und Veröffentlichungen geändert werden müssen. Daneben können in einigen Mitgliedstaaten Änderungen an der Luftraumauslegung wie z. B. neue Flugverkehrsdienststrecken, beschränkter oder abgesonderter Luftraum usw. erforderlich sein, um die Luftraumklassifizierung zu erfüllen und bestimmte Luftraumnutzer berücksichtigen zu können.

Flugsicherungsorganisationen und Flugplatzbetreiber

114. Bei allen Flugsicherungsorganisationen sollten bereits die erforderlichen Verfahren festgelegt sein, um sicherzustellen, dass die entsprechenden Informationen an das entsprechende Personal weitergeleitet werden. Während dies angesichts der für jede Flugsicherungsorganisation erforderlichen Änderungen gewisse administrative Folgen hat, sollte die Anwendung dieser bestehenden Verfahren für die Umsetzung von SERA Teil B keine wesentlichen Folgen für die Kosten der Flugsicherungsorganisation haben.
115. Hinsichtlich der Ausbildung können gewisse geringfügige Kosten im Zusammenhang mit der Aktualisierung des Schulungsmaterials entstehen, während sich die Kosten für Ausbildungen, wenn die neuen Vorschriften gelten, nicht von den gegenwärtigen Kosten für die Kompetenzerhaltung des Personals unterscheiden sollten. Zusätzliche Schulungskosten sollten nur in Mitgliedstaaten anfallen, in denen die Luftraumklassifizierung geändert werden muss und demgemäß auch Flugverkehrsdienstverfahren geändert werden müssen. In jedem Fall können die Kosten für Änderungen an betrieblichen Verfahren zur Unterstützung der Umsetzung von SERA Teil B nur lokal geschätzt werden.
116. Wenn Mitgliedstaaten beschließen, Luftraum der Klasse F neu als kontrollierten Luftraum zu klassifizieren, dürften hierdurch zusätzliche Kosten für die Ausbildung und Einstellung von Fluglotsen entstehen.
117. In Fällen, in denen Flughafenbetreiber auch Flugsicherungsdienste erbringen, werden sie in derselben Weise wie Flugsicherungsorganisationen von der Umsetzung von SERA Teil B betroffen sein.

Luftfahrzeugbetreiber und Luftraumnutzer

118. Die bestehenden routinemäßigen Verfahren für Piloteninformationsveranstaltungen, für die europäische oder nationale Vorschriften gelten, decken auch die Weitergabe von Informationen über die vorgeschlagene Vorschrift ab. Daher sollte dieser Prozess im Rahmen der derzeitigen Verfahren mit minimalen Auswirkungen auf die Kosten abgewickelt werden können.
119. Hinsichtlich der Ausbildung und von Prüfungen können wie bei den Flugsicherungsorganisationen gewisse geringfügige Kosten im Zusammenhang mit der Aktualisierung des Schulungsmaterials entstehen, während die Kosten für Ausbildungen, wenn die neuen Vorschriften gelten, nur lokal abgeschätzt werden können.
120. Wenn in einigen besonderen Fällen die Regulierungsstelle/zuständige Aufsichtsbehörde der Mitgliedstaaten beschließt, RMZ und/oder TMZ in einem Luftraum der Flugklasse G, F oder E einzuführen, kann bei einer beschränkten Zahl von Luftfahrzeugen, die in der Allgemeinen Luftfahrt eingesetzt werden, der Einbau weiterer Ausrüstung erforderlich werden, die Kostenabschätzung hierfür kann jedoch nur lokal von den Mitgliedstaaten vorgenommen werden, die diese Maßnahmen durchführen.
 - iii. Umweltfolgen
121. Es werden keine oder nur geringfügige Auswirkungen auf die Umwelt erwartet.
 - iv. Gesellschaftliche Auswirkungen
122. Es werden keine gesellschaftlichen Auswirkungen erwartet.
 - v. Sonstige Luftfahrtanforderungen außerhalb des EASA- oder SES-Geltungsbereichs
123. Keine sonstigen Luftfahrtanforderungen außerhalb des EASA- oder SES-Geltungsbereichs. Es ist jedoch festzuhalten, dass, auch wenn der Betrieb militärischer Luftfahrzeuge und militärische Dienstleister, die hauptsächlich Dienstleistungen für OAT erbringen, außerhalb des Geltungsbereichs des SES oder der EASA-Grundverordnung

liegen, die Umsetzung dieser Bestimmungen auf der europäischen Ebene gewisse Auswirkungen auf ihre Tätigkeiten haben könnte; jedoch können diese mit den vorliegenden Informationen nicht abgeschätzt werden. Weiter muss betont werden, dass die Auswirkungen hauptsächlich den „GAT“-Teil von militärischen Aktivitäten (wie Aufsichtsbehörden, Luftraumnutzer oder Flugsicherungsorganisationen) betreffen würden und diesbezüglich die Auswirkungen als denjenigen bei zivilen Einrichtungen ähnlich betrachtet werden können.

Zusammenfassende und abschließende Beurteilung

- a. Gegenüberstellung der positiven und negativen Effekte für die bewerteten Optionen
124. Wie oben erwähnt, waren die Auswahlmöglichkeiten für die Verfahrensweise zur Erarbeitung von SERA Teil B beschränkt. Aus diesem Grund kann bei der Folgenabschätzung keine vergleichende Analyse der einzelnen Optionen vorgenommen werden, sondern sie konzentriert sich auf die Bewertung der positiven und negativen Effekte der gewählten Option „Übernahme von Luftverkehrsregeln aus anderen ICAO-Anhängen als Anhang 2“.
- a.1 Positive Auswirkungen:
- Einheitliche Umsetzung gemeinsamer europäischer Luftverkehrsregeln innerhalb des Geltungsbereichs der Grundverordnung und von SES-Verordnungen.
 - Eine einzelne Verordnung, die die Anforderungen bezüglich der Luftverkehrsregeln aus ICAO Anhang 2 enthält und Luftverkehrsregeln aus anderen ICAO-Anhängen als Anhang 2 übernimmt.
 - Luftraumnutzer müssen bei Flügen im europäischen Luftraum nicht die jeweilige Übernahme von ICAO-SARPs eines jeden Mitgliedstaates bezüglich der Luftverkehrsregeln befolgen.
 - Verringert die Nachteile und Risiken eines Missverständnisses, die durch unterschiedliche einzelstaatliche Luftverkehrsregeln und eine unterschiedliche Anwendung der Luftraumklassifizierung entstehen.
 - Unterstützung der Mitgliedstaaten durch Bereitstellung einer einheitlichen und konformen Umsetzung der ICAO SARPs. Die Mitgliedstaaten müssen sich in Zukunft nicht mehr mit der Umsetzung von Änderungen an den jeweiligen Bestimmungen in ICAO Anhang 11 und Anhang 3 befassen, weil dies zentral auf europäischer Ebene mittels entsprechender Regelsetzungsprozesse geschieht.
 - Harmonisierung der Umsetzung der ICAO-Luftraumklassifizierung.
 - Harmonisierung der Bestimmungen über Sonder-Sichtflugregeln und Schaffung eindeutiger Bedingungen für deren Umsetzung.
 - Zurverfügungstellung von Instrumenten für die Mitgliedstaaten, mit denen durch die Schaffung von funkausrüstungspflichtigen Zonen (Radio Mandatory Zones, RMZ) und transponderpflichtigen Zonen (Transponder Mandatory Zones, TMZ) die Sicherheit in den Teilen des Luftraums erhöht werden kann, in denen dies notwendig erscheint. In dieser Weise können die Mitgliedstaaten die ICAO-Luftraumklassifizierung entsprechend ihren eigenen Bedürfnissen anwenden.
- a.2 Negative Auswirkungen:
- Wie bereits erwähnt, wurde für die Beurteilung der Folgen der Grundsatz angewandt, diese auf die allgemeinen Probleme zu begrenzen, weil auf die

detaillierten Aspekte der Umsetzung oder die einzelstaatlichen Besonderheiten bei der Umsetzung von SERA Teil B nicht eingegangen werden kann. Darüber hinaus wurde aufgrund der knappen Zeit keine Untersuchung der detaillierten Aspekte der Umsetzung oder der einzelstaatlichen Besonderheiten der Umsetzung von SERA Teil B durchgeführt.

- Eine mögliche negative Auswirkung sind die Kosten im Zusammenhang mit der Umsetzung von SERA Teil B hinsichtlich der Ausbildung von Personal und Änderungen bei den Verfahren.

b. Abschließende Beurteilung und Empfehlung der gewählten Option

125. Die Verabschiedung einheitlicher Luftverkehrsregeln, mit denen Bestimmungen von anderen ICAO-Anhängen als Anhang 2 übernommen werden, bringt Kosten mit sich, die von der jeweiligen bisherigen Situation innerhalb der Mitgliedstaaten abhängen.
126. Soweit Änderungen erforderlich sind, sollten in den einschlägigen Sicherheits- und Änderungsmanagementsystemen bereits Verfahren für die Weitergabe von Informationen an die entsprechenden Personen vorhanden sein, und die inkrementellen Kosten für die Aufnahme von Informationen über diese vorgeschlagenen Änderungen der Vorschriften bei diesem Prozess sollten minimal sein.
127. Hinsichtlich der Ausbildung können gewisse Kosten im Zusammenhang mit der Aktualisierung des Schulungsmaterials entstehen, während die Kosten für Ausbildungen, wenn die neuen Vorschriften gelten, nur lokal abgeschätzt werden können.
128. Wenn größere Änderungen erforderlich sind, insbesondere im Zusammenhang mit der Einführung einer neuen Luftraumklassifizierung und/oder von TMZ und RMZ, werden die Kosten entsprechend höher sein, jedoch kann dies derzeit nicht bewertet werden.
129. Die möglichen negativen Folgen im Zusammenhang mit einer möglichen Erhöhung der Kosten für einige Mitgliedstaaten, die Anhang 11 und Anhang 3 mit gewissen Abweichungen umgesetzt haben, sollten jedoch durch die generellen positiven Auswirkungen auf die Sicherheit ausgeglichen werden, da die ICAO-SARPs im europäischen Luftraum einheitlich umgesetzt werden, sobald alle einschlägigen Maßnahmen (Durchführungsbestimmungen, annehmbare Nachweisverfahren und Anleitungen) verabschiedet und umgesetzt sind. Weiterhin entfällt bei den Mitgliedstaaten zukünftig der Aufwand für die Übernahme von Änderungen an Bestimmungen in ICAO Anhang 11 und Anhang 3, weil dies zentral auf europäischer Ebene geschieht.
130. Darüber hinaus muss auf die positiven Auswirkungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Durchführungsbestimmung SERA Teil B, die auch der Freizügigkeit von Luftfahrzeugen in Europa zugutekommt und die Mitgliedstaaten bei ihren Anstrengungen unterstützt, einen hohen Sicherheitsstand aufrechtzuerhalten, und auf die Umsetzung von funktionalen Luftraumblöcken hingewiesen werden.

V. Abschließende Stellungnahme der Agentur

131. Bei der Erarbeitung der dieser Stellungnahme beigefügten Bestimmungen von SERA Teil B wurden die Regelsetzungsverfahren der Agentur sowie die Vorgaben der Kommission in dem EUROCONTROL erteilten SERA-Auftrag beachtet.
132. Unter Berücksichtigung des Konsultationsprozesses der Agentur, der auf die Kommentare von Beteiligten erteilten Antworten und der eingegangenen Reaktionen sowie der in Abschnitt b) gegebenen Erläuterungen und Begründungen kann die endgültige Stellungnahme der Agentur wie folgt zusammengefasst werden:
 - a) Die dieser Stellungnahme beigefügten Bestimmungen von SERA Teil B übernehmen die Bestimmungen der ICAO-Anhänge 11 und 3, die als „Luftverkehrsregeln“

betrachtet werden, und unterstützen die Harmonisierung und Gleichförmigkeit der Anwendung der Luftraumklassifizierung und Luftraumnutzung in Europa.

- b) Die verbleibenden Unterschiede zwischen SERA Teil B und den einschlägigen ICAO-Anhängen sind gegenüber dem aktuellen Text restriktiver (Kategorie A).
- c) Die offenen Fragen bezüglich der Klärung der Begriffsbestimmung von „zuständige Aufsichtsbehörde“ und der Beschreibung von „Zeitansagen“ müssen behandelt werden, bevor die Kommission das Komitologieverfahren abschließt.
- d) Eine erhebliche Anzahl der oben beschriebenen Fragen, die von den Beteiligten während des Erarbeitungsprozesses aufgeworfen wurden, sind in dem dieser Stellungnahme beigefügten Entwurf einer Vorschrift geklärt.
- e) Es gibt noch weitere Fragen, die in naher Zukunft nach der Sicherheitsüberprüfung der Agentur zu diesen Punkten, wie in dieser Stellungnahme angegeben, durch die Erarbeitung von AMC/GM oder im Rahmen der zukünftigen Arbeiten an SERA Teil C geklärt werden.

Köln, den 14. November 2011

P. P. Goudou
Exekutivdirektor