



ÁLIT NR. 05/2011

FLUGÖRYGGISSTOFNUNAR EVRÓPU

frá 14. nóvember 2011

um reglugerð framkvæmdastjórnarinnar sem setur fram kröfur er varða flugleiðsögupjónustu og breytir reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. .../... sem setur fram almennar reglur um flug- og rekstrarákvæði er varða þjónustu og ferla í flugleiðsögu og breytir reglugerðum (EB) nr. 2096/2005, (EB) nr. 1794/2006, (EB) nr. 730/2006, (EB) nr. 1033/2006 og (EB) nr. 255/2010

‘Staðlaðar evrópskrar loftreglur (e. Standardised European Rules of the Air, SERA) hluti B’

‘Kröfur er varða þjónustu í flugleiðsögu’

Stutt yfirlit

Þetta álit inniheldur drög að breytingum á 2. grein SERA útfærslureglunnar og drög að breytingum á viðaukanum við SERA útfærsluregluna.

Þær kröfur sem lagðar eru til lögleiða efni ákvæða ICAO viðauka 11 og viðauka 3 sem hafa að geyma 'loftreglur'.

Meginmarkmið hinna nýju evrópsku reglna sem lagðar eru til er að:

- samræma loftreglur innan hins evrópska loftrýmis;
- auðvelda frjálsa för loftrýmisnotenda innan hins evrópskra loftrýmis;
- auðvelda útfærslu starfrænna loftrýmisumdæma með því að veita almenn ATM ferli og rekstrarreglur; og
- styðja aðildarríki í skyldum þeirra í tengslum við Chicago-sáttmálann með því að sjá þeim fyrir almennri útfærslu ICAO staðlanna og viðurkennds verklags.

Kröfurnar sem lagðar eru til eru niðurstaða samráðs við yfirvöld, veitendur flugleiðsögubjónustu, notendur loftrýmis, samtök, hernaðaraðila og sérfræðinga í flugmálum.

Skýring

I. Almennt

1. Tilgangur þessa álits er að leggja til við framkvæmdastjórnina breytinguna á 2. grein í drögum að reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. .../...¹ um setningu almennra reglna um loft- og rekstrarákvæði er varða þjónustu og ferli í flugleiðsögu og breytingar á reglugerðum (EB) nr. 2096/2005, (EB) nr. 1794/2006, (EB) nr. 730/2006, (EB) nr. 1033/2006 og (EB) nr. 255/2010 (hér eftir nefnd 'SERA útfærslureglan') og viðauka hennar með innleiðingu nýs hluta B (hér eftir nefndur 'SERA hluti B'). Umfangi þessarar reglusetningaraðgerðar er lýst í skipunarbréfi (e. Terms of Reference, ToR) ATM.001 (RMT.0148) og er tilgreint frekar í umboði framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins til EUROCONTROL um staðlaðar evrópskrar loftreglur² og breytingu á því með bréfi MOVE E2/JP/sr sem sent var til EUROCONTROL þann 15. október 2010 (hér eftir nefnt 'SERA umboðið').
2. Álitið hefur verið tekið upp, í kjölfar þess ferlis sem tilgreint var af stjórnarráði Flugöryggisstofnunar Evrópu (hér eftir nefnd 'Stofnunin')³, í samræmi við ákvæði 19. greinar reglugerðar (EB) nr. 216/2008⁴ (hér eftir nefnd 'grunnreglugerðin').
3. Reglan sem lögð er til tekur tillit til þróunar Evrópusambands- og alþjóðalaga (ICAO), og samstillingar við reglur annarra yfirvalda aðalsamstarfsaðila Evrópusambandsins eins og þær eru tilgreindar í markmiðum greinar 2 í grunnreglugerðinni. Reglan sem lögð er til:
 - a) hefur verið þróuð með það í huga að tekið sé tillit til þeirrar vinnu sem nú stendur yfir innan vébanda samevrópsks loftrýmis til útfærslu 4. greinar reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 551/2004 frá 10. mars 2004 um skipulag og nýtingu samevrópska loftrýmisins, með breytingum reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1070/2009 frá 21. október 2009 sem breytir reglugerðum (EB) nr. 549/2004, (EB) nr. 550/2004, (EB) nr. 551/2004 og (EB) nr. 552/2004, svo að bæta megi þau afköst og sjálfbærni hins evrópska flugmálakerfis (hér eftir nefnd 'loftrýmisreglugerðin') sem náðust fram í kjölfar SERA umboðsins og leiddu til draganna að SERA útfærslureglunni sem þetta álit leggur til að gera viðbót við;
 - b) hefur lögleitt viðeigandi ákvæði úr ICAO viðauka 11 og viðauka 3 með sem minnstum breytingum sem þörf er á við útfærslu á ICAO ákvæðunum í hinn evrópska stjórnsýsluramma.
4. Eins og farið var fram á af SERA umboðinu, og eins og er útskýrt nánar í upphaflegri áætlun EUROCONTROL fyrir umboð framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um stuðning við þróun staðlaðra loftreglna SES/AS/SERA/IPL2 í⁵, hefur efni þessa álits og

¹ Nákvæmt númer þessarar reglugerðar er ekki til taks þar sem hún hefur enn ekki verið tekin upp af framkvæmdastjórn Evrópusambandsins með málsmeðferð í nefndum.

² Frekari upplýsingar um umboð framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins til EUROCONTROL og niðurstöðu og verkefnisáfangna EUROCONTROL fyrir stig 1 hjá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins má nálgast með eftirfarandi tengli: http://www.eurocontrol.int/ses/public/standard_page/sk_sera.html.

³ Ákvörðun stjórnarinnar varðandi ferlið sem Stofnunin skal beita við útgáfu álita, vottunarforskrifta og leiðbeiningarefnis (reglusetningarferli). EASA MB 08-2007, 13.06.2007.

⁴ Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008 frá 20. febrúar 2008 um sameiginlegar reglur á sviði almenningsflugs og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu, sem fellir úr gildi tilskipun ráðsins 91/670/EBE, Reglugerð (EB) Nr. 1592/2002 og tilskipun 2004/36/EB (Stjórnartíðindi Evrópu L 79, 19.03.2008, bls. 1), síðast breytt með reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1108/2009 frá 21. október 2009 (Stjórnartíðindi Evrópu L 309, 24.11.2009, bls. 51).

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

draga að reglugerðinni verði útbúið á grundvelli niðurstöðu samstarfsvinnu Stofnunarinnar og EUROCONTROL.

II. Samráð

5. Tilkyningin um fyrirhugaða breytingu (e. Notice of Proposed Amendment, NPA) nr. 02-2011⁶ sem innihélt drög að álitum fyrir reglugerð framkvæmdastjórnarinnar til breytinga á SERA útfærslureglunni var gefin út á vefsvæði Stofnunarinnar til almenns samráðs þann 8. febrúar 2010.
6. Á lokadegi, þann 10. maí 2010, hafði Stofnunin fengið 415 athugasemdir frá 44 athugasemdaaðilum, þar á meðal flugmálastjórnnum ríkja/innlendum eftirlitsyfirvöldum, fagstofnunum og einkafyrirtækjum eða einstaklingum.
7. Allar athugasemdirnar hafa verið teknar til greina og innlimaðar í viðbrögð við umsögnum (e. Comment Response Document, CRD), sem gefin voru út á vefsíðu Stofnunarinnar þann 23. ágúst 2011. Þessi viðbrögð við umsögnum innihalda lista yfir alla einstaklinga og/eða stofnanir sem hafa veitt athugasemdir sem og svörin frá Stofnuninni.
8. Eins og þegar hefur verið lögð áhersla á í skýringunni við viðbrögð við umsögnum nr. 2011-02, voru flestar athugasemdirnar gerðar til að svara þeim spurningum sem lagðar voru fram í skýringunni við tilkyningu um fyrirhugaða breytingu nr. 2011-02, og til að gera athugasemdir við tillögð ákvæði fyrir loftrýmisflokkunina. Flestar af þeim áhyggjum sem látnar voru í ljós tengdust eftirfarandi atriðum:
 - a) loftrýmisflokkum A, F og G;
 - b) hugtakinu um lögbært stjórnvald og notkun þess innan regluuppkastsins;
 - c) reglugerðarkerfinu almennt og innan SERA útfærslureglunnar;
 - d) því atriði sem tengist þeim tímaathugunum sem eiga að fara fram við næstu mínútu einvörðungu í stað næstu hálfu mínútu eins og ICAO krefst;
 - e) 250 hnúta hraðatakörkunum;
 - f) vali á lágmarksaðskilnaði;
 - g) aðskilnaði á milli sjónflugs að nóttu til og á milli sjónflugs að nóttu til og blindflugs;
 - h) heimild til blindflugs þar sem flugmenn viðhalda eigin aðgreiningu í VMC (VMC heimild);
 - i) Sérstöku sjónflugi (e. special VFR, SVFR);
 - j) Sjálfvirkt flugvallarútvarp (e. Automatic Terminal Information Service, ATIS);
 - k) umfangi FIS; og
 - l) skýrslugjöf í veðurþjónustu.
9. Stofnunin greindi allar athugasemdirnar með aðstoð EUROCONTROL og gefið var samræmt svar við hverri og einni athugasemd ásamt almennri skýringu á svörum og rökstuðningi fyrir þeim.
10. Í samráði hagsmunaaðila á málþingi EUROCONTROL þann 19. september 2011, voru aðalniðurstöður almenna samráðsins ennfremur endurskoðaðar, ásamt öðrum spurningum sem bornar voru fram á málþinginu. Á grundvelli niðurstaða þessara umræðna, sem og á grundvelli þeirra viðbragða sem fengust við CRD, hefur Stofnunin í samvinnu við EUROCONTROL breytt drögum að SERA hluta B og í kjölfarið útbúið efni þessa álits.
11. Stofnuninni bárust 62 viðbrögð við CRD frá sjö samtökum: fjórum lögbærum stjórnvöldum, einni hernaðarlegri stofnun, þremur veitendum flugleiðsöguþjónustu (e. air

⁶ Sjáið reglugerðasafn á http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/r_archives.php.

navigation service provider, ANSP), tveimur samtökum svæðisflugvalla, tveimur almennum flugsamtökum og flugfélagi. Flest viðbrögðin varða eftirfarandi atriði:

- a) loftrýmisflokk F og þau svör sem veitt voru við athugasemdum er tengdust flokki F;
 - b) 250 hnúta hraðatakmarkanir fyrir ákveðna loftrýmisflokka;
 - c) SERA reglusamsetningu;
 - d) stöðvun borgaralegra loftfara;
 - e) sjónflug í loftrými í flokki A;
 - f) sérstakt sjónflug að nóttu til og þörfina á að leyfa það;
 - g) umfang FIS og mælanleika/lagalega vissu ákvæðanna;
 - h) tímaathuganir;
 - i) þróun AMCs/GMs;
 - j) mælanleika og lagalega vissu ákvæðanna almennt;
 - k) það atriði sem tengist lögbæra stjórnvaldinu og hvort er ákjósanlegra að nota hugtakið 'viðurkenning' (e. acceptance) eða 'samþykki' (e. approval);
 - l) að þau svör sem Stofnunin veitti hafi verið of almenns eðlis; og
 - m) að athugasemdirnar séu samt sem áður gildar, jafnvel eftir að Stofnunin hefur tekið á viðkomandi athugasemdum í CRD.
12. Eins og þegar hefur verið gefið til kynna, hefur Stofnunin tekið tillit til þessara viðbragða áður en hún útbjó efni þessa álits og útskýringin að neðan útlistar hvernig tekið hefur verið á þeim.

III. Innihald álits Stofnunarinnar

a. Almennt

13. Markmið þessa álits er að lögleiða viðeigandi ákvæði úr ICAO viðauka 11 og viðauka 3 sem teljast vera 'loftreglur' í eðli sínu, í kjölfar þeirra mótunarmeginreglna sem útskýrðar eru í tilkynningu um fyrirhugaða breytingu nr. 2011-02, í SERA hluta B, þannig að þau verði þar með viðbót við SERA útfærsluregluna og SERA hluta A viðauka hennar.
14. Eins og þegar hefur verið útskýrt í tilkynningu um fyrirhugaða breytingu nr. 2011-02, er tvöfaldur lagalegur grunnur fyrir þróun á þessum loftreglum. Annars vegar krefst EASA grunnreglugerðin þess að EASA útbúi útfærslureglur sem ná yfir sameiginlegar, almennar rekstrarreglur og öll viðkomandi ferli sem tilgreind eru fyrir notkun loftrýmis og, hins vegar, krefst SES reglugerðin um loftrými þess að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins taki upp útfærslureglur er tengjast loftreglum og einsleitri beitingu loftrýmisflokkanar.
15. Vegna ofangreinds, gaf upphaflega umboðið frá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins til EUROCONTROL það þegar til kynna að við þá vinnu sem færi fram þyrfti að hafa í huga þá stofnanalegu þróun sem tengist útvíkkun EASA grunnreglugerðarinnar til ATM/ANS. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins breytti umboðinu í því skyni að endurspegla hið nýja hæfi EASA eftir útvíkkun grunnreglugerðarinnar.
16. Því hefur efni þessa álits verið útbúið í samhæfingu við EUROCONTROL þar sem það miðar að því að bregðast við skyldum Stofnunarinnar í tengslum við grunnreglugerðina og við umboði framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins til EUROCONTROL í tengslum við skyldur loftrýmisreglugerðarinnar.

b. Meginviðbrögð sem bárust og álit Stofnunarinnar

i. Skilgreiningar

17. Á grundvelli þeirra athugasemda er bárust á meðan á hinu almenna samráði stóð, hafa þær skilgreiningar sem tengjast SERA hluta B og lagt var til í tilkynningunni um fyrirhugaða breytingu að bætt yrði við þær sem þegar var að finna í 2. gr. SERA útfærslureglunnar verið endurskoðaðar, og hafa skilgreiningar fyrir 'markvert ský', 'að afstýra árekstri' og 'skiptistig' þegar verið innifaldar þar sem notast er við hugtökin í ákvæðunum. Þessar skilgreiningar koma frá þekktum heimildum (t.d. viðauka 11, viðauka 3 og PANS-ATM) og viðbót þeirra telst bæta skilning reglugerðarinnar.
18. Ennfremur hefur skilgreiningin fyrir 'loftfarsrekanda' sem lögð var til í tilkynningunni um fyrirhugaða breytingu verið fjarlægð þar sem hugtakið 'rekandi' er þegar skilgreint í grunnreglugerðinni og ekki þarf að endurskilgreina hugtakið í útfærslureglunni. Hins vegar hefur hugtakið 'rekandi' verið tilgreint sem 'loftfarsrekandi' þegar það er notað til að ljóst sé hvaða rekanda reglan tekur til.
19. Að lokum vill Stofnunin benda á að hin tillagða regla fyrir loftfarsrekendur⁷ (sem EASA nefndin hefur nýlega greitt atkvæði með) felur í sér nokkrar skilgreiningar sem eru ekki í samræmi við skilgreiningarnar í SERA hluta A. Það eru skilgreiningarnar fyrir 'nóttu', 'athafnasvæði flugrekstrar' og 'flugstjóra'. Það er álit Stofnunarinnar að framkvæmdastjórnin, ásamt Stofnuninni, ætti að meta hver besta leiðin er til að taka á þessu atriði í ljósi mikilvægis þess að nota samræmdar skilgreiningar í mismunandi reglum, sem og umfang þeirra og markmið.

ii. Lögbært stjórnvald

20. Sumar athugasemdanna vörpuðu ljósi á að væri 'viðeigandi ATS stjórnvald' eða 'viðeigandi stjórnvald', sem notað er í ICAO, leyst af hólmi með 'lögbæru stjórnvaldi' eða 'ANSPs' gæti það leitt til óstöðugleika núverandi kerfis og skapað vandamál í núverandi landsramma. Eins og útskýrt hefur verið í svörunum við athugasemdunum, eru hugtökin 'ATS' eða 'MET stjórnvald' ekki til í núverandi stjórnsýsluramma Evrópu á grundvelli reglugerðanna um samevrópskt loftrými (sem t.d. skýra skyldurnar sem byggjast á meginreglunni um aðskilnað á milli þjónustuveitu og eftirlits). Því hefur hlutverk innlenda eftirlitsyfirvaldsins (e. National Supervisory Authority, NSA) eða lögbærs stjórnvalds verið aðskilið frá hlutverki veitanda flugleiðsöguþjónustu og frá hlutverki aðildarríkjanna [reglugerð (EB) nr. 550/2004 og reglugerð (EB) nr. 216/2008]. Virða verður það hugtakasafn sem notað er í háttsettu reglugerðunum í lægra settum reglugerðum. Á grundvelli ofangreinds verða drögin að SERA IR einnig að virða þessar sömu meginreglur, og því hefur hver tilvísun í ICAO viðauka 11 og viðauka 3 við 'ATS' eða 'MET stjórnvald' verið endurskoðuð með það í huga að gefa til kynna/ákveða, í samræmi við reglugerðirnar um samevrópskt loftrými, hvort eftirlitsyfirvaldið eða þjónustuveitan (ANSPs eða ATS einingar) skuli inna verkefnið/hlutverkið af hendi.
21. Stofnunin er þeirrar skoðunar að skýra þurfi skilgreininguna 'lögbært stjórnvald' sem gefin er í SERA útfærslureglunni og túlkun hennar. Skilgreiningin: *'lögbært stjórnvald' merkir það stjórnvald aðildarríkis sem hefur hæfi til að tryggja fylgni við kröfur þessarar reglugerðar eða hvaða sá aðili sem hefur fengið því hæfi úthlutað*, hefur verið túlkuð af sumum hagsmunaaðilum sem svo að hún leyfi lögbæra stjórnvaldinu að úthluta þjónustuveitunum sum verkefnanna og gæti hún því skilist sem svo að hún virði ekki meginregluna um aðskilnað milli veitingu þjónustu og eftirlits.

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>

22. Það er álit Stofnunarinnar að þessi skilgreining gæti virst í mótsögn við hugtakið um úthlutun verkefna til þar til bærara aðila, sem liggur bæði fyrir í SES og EASA grunnreglugerðunum. Í báðum reglugerðum er munur á milli þess sem getur kallast 'lögleg úthlutun' (lagaleg eignun hæfis til ákveðinna aðila), sem stofnar til lögbærs stjórnvalds, og annars stigs úthlutunar (eða ráðstöfunar) verkefna frá lögbæra stjórnvaldinu til þar til bærs aðila.
23. Stofnunin er þeirrar skoðunar að breyta ætti þessari skilgreiningu þannig að hún sé svohljóðandi: *'lögbært stjórnvald'* merkir það stjórnvald sem útnefnt er af aðildarríkinu sem lögbært til að tryggja fylgni við kröfur þessarar reglugerðar.
24. Ákveði lögbæra stjórnvaldið að úthluta ákveðnum verkefnum til annars aðila, en virðir á sama tíma meginreglur um aðskilnað milli veitingar þjónustu og eftirlits, gerir þetta þann aðila ekki að lögbæru stjórnvaldi. Aðeins má úthluta þar til bærum aðilum ákveðnar vottanir og umsjónarverkefni, eins og lýst er í grunnreglugerðinni og í SES rammareglugerðinni. Hins vegar er ljóst í þessum tilvikum að þessir aðilar eru ekki lögbær stjórnvöld í tilgangi reglugerðarinnar þar sem þeir starfa fyrir hönd lögbæra stjórnvaldsins og það síðarnefnda er eitt ábyrgt. Því má úthluta sumum aðgerðum, verkefnum og hæfi, en ekki ábyrgðarskyldu eða ábyrgð lögbæra stjórnvaldsins.
25. Sé ekki mögulegt að taka á breytingunni á skilgreiningunni af framkvæmdastjórninni á þessu stigi, er það álit Stofnunarinnar að framkvæmdastjórnin ætti að skýra þetta atriði á seinni stigum ásamt því að ítarleg endurskoðun hvers ákvæðis fari fram til að tryggja að ábyrgð og núverandi jafnvægi og sjálfstæði milli veitingar þjónustu og umsjón sé viðhaldið.
26. Einnig er mikilvægt að undirstrika að í sumum tilvikum verður lögbæra stjórnvaldið að samþykkja verkefni, ákvörðun, ferli eða aðgerð veitanda flugleiðsöguþjónustu eða ATS einingar áður en viðkomandi aðgerð getur farið fram. Þetta þýðir ekki að samþykki þurfi að vera fyrirbyggjandi fyrir hverja aðgerð, en hægt er að framkvæma það á almennan hátt þegar tengd ferli eru samþykkt af lögbæra stjórnvaldinu á meðan á vottunarferlinu eða endurskoðun breytingar stendur. Þetta á til dæmis við um val á lágmarksaðskilnaði.
27. Sumar athugasemdir og sum viðbrögð við athugasemdunum gáfu til kynna að hugtakið 'viðurkenning' væri ákjósanlegra en 'samþykki' fyrir lögbæra stjórnvaldið. Það er álit Stofnunarinnar að hugtakið 'viðurkenning' sé ekki skýrt lagalega séð þar sem það megi túlka það á marga mismunandi vegu. Það mætti til dæmis túlka sem þögult samþykki fyrir móttöku þar sem hið lögbæra stjórnvald myndi eingöngu 'viðurkenna' ferlið án þess að upplýsa ANSP eða ATS eininguna og því er óljóst hvort hið lögbæra stjórnvaldið þurfi að endurskoða ferlið eður ei. Það mætti einnig túlka þannig að hið lögbæra stjórnvald þurfi að endurskoða og meta ferlið eða aðgerðina og upplýsa ANSP eða ATS eininguna um ákvörðun sína áður en hægt er að beita ferlinu eða framkvæma aðgerðina. Þar sem skilningur og túlkun allra lögbundinna stofnana á lagalegum aðgerðum og skyldum þarf að vera skýr, hefur hugtakið 'samþykki' verið valið í stað hugtaksins 'viðurkenning' þar sem hugtakið 'samþykki' er notað, er það skýrt að stjórnvaldið skal endurskoða og meta og veita formlegt samþykki fyrir skjalinu, ferlinu eða aðgerðinni.

iii. Reglusamsetning

28. Á meðan á samráðsferli Stofnunarinnar fyrir SERA hluta B stóð, lýstu sumir hagsmunaaðilar yfir áhyggjum sínum þess efnis að innri skipulagsgerð SERA væri ekki nægilega háværð sem 'lesendavæn' nálgun. Núverandi innri skipulagsgerð SERA er tilkomin vegna umboðs framkvæmdastjórnarinnar til EUROCONTROL þar sem farið er fram á stígbundna nálgun, og byrjað er á hluta A sem hefur lögleitt ICAO viðauka 2, nánast í heild sinni. Hún er einnig afleiðing af þeirri fyrirætlun að byrja á hnökralausum umskiptum þar sem lesendur myndu þekkja innri skipulagsgerð sem væri þeim kunnugleg. Hins vegar, með hluta B og lögleiðingu aðeins sumra hluta ICAO viðauka 11 og 3, virðast rökin fyrir þessari skipulagsgerð ekki vera eins augljós og svo virðist sem flokkun sumra ákvæðanna gæti einnig verið mismunandi eftir því hvað er verið að fjalla um hverju sinni. Sumir hagsmunaaðilanna telja að hægt sé að skipuleggja mismunandi

hluta sem stofnaðir eru í tímaröð í einsleitari reglugerð, sem uppbyggð er með öðrum rökum, samsvarar sér betur og er auðveldari aflestrar. Hins vegar lýstu aðrir hagsmunaaðilar ekki slíkum skoðunum og virtust ánægðir með núverandi nálgun og uppbyggingu.

29. Stofnunin álitur að gildar forsendur séu fyrir því atriði sem tengist SERA skipulagsgerðinni og að það þarfnist viðeigandi íhugunar áður en ákvörðun er tekin um endanlega skipulagsgerð, svo að ná megi fram bættri stýringu og til að auðvela útfærsluferli reglunnar.
30. Það er álit Stofnunarinnar að á meðan fylgni við ICAO skipulagsgerðina hafi verið mikilvæg í uppkastsáfanganum til að tryggja kunnugleika og auðvela samanburðinn, er dreifing þeirra ákvæða sem tengjast einu viðfangsefni í mismunandi hluta samkvæmt stigskiptingu sem flokkuð er eftir almennu orðalagi (hluti A), þjónustu (hluti B) og ferlum (hluti C), ekki eini kosturinn til að ná fram hagstæðustu SERA lokareglunni. Aðrir kostir gætu verið áhrifaríkari og notendavænni og því verður að skoða það á réttan hátt. Vissulega verður að forðast óréttmæta skiptingu ákvæða sem tengjast sama viðfangsefninu í mismunandi hluta, svo að varðveita megi skýrleika og læsileika reglunnar. Hins vegar var ekki mögulegt að framkvæma slíka lokaendurskoðun við drög að SERA hluta B vegna þess hve tíminn var naumur og vegna þess að ólíkir hlutar SERA hafa enn ekki öðlast sömu stöðu hvað varðar vinnslustig og lögleiðingarferli (hluti A 'frystur', hluti B í lokadrögum og hluti C í þróun).

Hins vegar álitur Stofnunin að endurskipulagning SERA hluta A og hluta B sé hvorki æskileg né gagnleg á þessu stigi málsins. Aðalástæða þess er sú að SERA hluti C er í þróun um þessar mundir og vinnslustig þess hluta leyfir ekki ítarlegt endurmat á heildaruppbyggingu SERA. Því ætti að skoða regluuppbyggingu SERA þegar unnið hefur verið nægilega mikið með drögin að SERA hluta C, og á þann hátt sem samræmist áætlaðri dagsetningu útfærslu.

31. Að lokum skal lögð á það áhersla að möguleg enduruppbygging SERA reglunnar gefur það ekki til kynna að efni ákvæða SERA hluta A eða B (eða hluta C í framtíðinni) muni breytast. Þvert á móti ættu ekki að eiga sér stað neinar breytingar á efninu í SERA ákvæðunum í hluta A og hluta B (og hluta C í framtíðinni) heldur yrði það aðeins staðsetning þeirra í viðeigandi köflum og málsgreinum í hinni mögulega breyttu uppbyggingu SERA sem yrði fyrir áhrifum.

iv. Tímaathugun

32. ICAO viðauki 11 krefst þess að tímaathuganir sé framkvæmdar af ATS einingum 'við næstu hálfu mínútu'. Þessi krafa hafði verið lögleidd í hinn upphaflega SERA hluta B án breytinga og verulegur fjöldi athugasemda barst í tengslum við þetta atriði. Verulegur meirihluti athugasemdanna gaf til kynna að 'hálf mínúta' væri ekki í samræmi við núverandi verklag í Evrópu, að loftför og flugmenn nú til dags réðu yfir mun nákvæmari leiðum til að fá réttan tíma annars staðar frá og að tímaathugun við næstu mínútu væri nægileg. Ennfremur minntust hagsmunaaðilar á ákveðið misræmi milli ICAO viðauka 11 og ICAO viðauka 10 bindis 2 með tilliti til lýsingarinnar á tíma (hálf mínúta í viðauka 11 en klukkustundir og mínútur í viðauka 10). Hins vegar vísa ákvæðin í málsgrein 5.2.1.4.1.4 í viðauka 10, bindi 2, til sendingar á tíma almennt, en viðauki 11 lýsir 'tímaathugunum' sérstaklega. Sú beiðni að veita tímaathuganir við næstu mínútu í stað hálftrar mínútu var eindregið studd af endurskoðunarhópnum og opna málþinginu, jafnvel þó engin skýr rök sem sýndu fram á að ekki væri hægt að veita tímaathuganir við næstu hálfu mínútu hafi nokkurn tímann verið lögð fram.
33. Stofnunin og EUROCONTROL hafa íhugað þetta mál alvarlega en breyting af þessu tagi krefst frekari rannsókna. Staðreyndin er sú að innleiðing viðmiðunar í hluta B sem er ónákvæmari en upphaflega ICAO gildið gæti talist vera frávik úr flokki C⁸ við ICAO

⁸ Flokkur C – Veitir minni vernd eða útfært að hluta / ekki útfært.

staðalinn. Sú ákvörðun að komast að sameiginlegu evrópsku samþykki fyrir samræmdri landstílkynningu um slíkt frávik við ICAO væri verulega mikilvæg, og ekkert frávik af því tagi hafði nokkurn tímann áður verið íhugað innan SERA.

34. Í öllu falli myndi slík breyting krefjast öflugra raka til að tryggja að allir viðkomandi þættir hafi verið réttilega rannsakaðir og tekið tillit til þeirra áður en ákvörðun er tekin. Rannsókninni hefur verið hrundið af stað og fer nú fram í samstarfi og samræmingu Stofnunarinnar, EUROCONTROL og viðkomandi hagsmunaaðila, þar á meðal loftrýmisnotenda. Möguleg áhrif þessa atriðis á öryggi krefjast þess að þeirri vinnu sé veitt nauðsynleg athygli, aðföng og tími.
35. Þetta er ástæða þess (þrátt fyrir að þetta atriði eigi rétt á sér og þá staðreynd að athugasemdirnar gefa til kynna að núverandi verklag í Evrópu sé í raun frábrugðið lýsingunni í viðauka 11) að textadrögin sem fylgja álitinu fela ekki í sér umbeðna breytingu heldur eru áfram í samræmi við ICAO kröfuna þar til niðurstöður rannsóknarinnar verða tiltækar. Allra leiða verður leitað til að tryggja að niðurstöður verði tiltækar áður en framkvæmdastjórnin leggur lokahönd á ferli málsmeðferðar í nefndum fyrir drögin að SERA hluta B.

v. Loftrýmisflokkun A

36. Skilgreining ICAO á loftrýmisflokki A kveður á um að hann sé hannaður fyrir blindflug einvörðungu. Því vænta allir flugmenn þess að mæta blindflugi einvörðungu og verða aðskildir frá allri umferð innan slíks loftrýmis. Í sumum athugasemdum og einnig viðbrögðum við svörum við athugasemdunum hefur verið farið þess á leit að frávik frá skilgreiningu ICAO loftrýmisflokks A verði beitt sem leyfir sjónflug við ákveðnar kringumstæður. Eftir frekari greiningu og viðræður við suma hagsmunaaðilana, skal á það minnt að núverandi verklag á sumum svæðum þar sem loftrýmisflokkun A er beitt en sérstök leyfi eru gefin fyrir sjónflugi til starfsemi innan þeirra, er að vekja upp nokkrar umræður.
37. Sem dæmi um þessar áhyggjur má nefna vitund annarra notenda sem vænta þess að öll umferð verði aðskilin; einnig má nefna skort á skýrleika með tilliti til stöðu sjónflugs í loftrými þar sem sjónflug á að vera bannað, þar á meðal það aðskilnaðarkerfi sem beitt er eður ei. Því hefur verið komist að þeirri niðurstöðu að þessi lausn myndi krefjast fráviks úr flokki C með ICAO staðlinum. Því telst nauðsynlegt að halda eftir tilætlaðri notkun loftrýmisflokks A sem á að vera fyrir blindflug einvörðungu. Ennfremur er talið að aðrar lausnir gætu fyrirfundist innan SERA útfærslureglunnar, sem hefðu í för með sér aðra möguleika fyrir fyrirliggjandi þörf á því að gera ráð fyrir blindflugsverkefnum þar sem skilningur er fyrir hendi á skilgerð þeirra.
38. Á meðal dæma um lausnir fyrir viðurkenningu alls sjónflugs inn í ákveðið loftrýmismagn sem finna má í SERA útfærslureglunni er t.d. hvað varðar hefðbundnar aðgerðir, endurflokkun ákveðins hluta loftrýmisins, mörkun belta eða stofnsetning TSA/TRA. Hvað varðar sérstakar tegundir aðgerða, ætti að íhuga beitingu greinar 4 í drögunum að SERA IR, og hvað varðar óvæntar aðstæður ætti beiting greinar 3 í drögunum að SERA IR (sem vísar í grein 14.1 í EASA grunnreglugerðinni) að uppfylla þarfirnar. Slíkt framtak, að finna og útfæra lausnir sem byggjast fyrst og fremst á hagkvæmustu hönnun loftrýmis, ætti að teljast viðeigandi lausn fyrir viðkomandi atriði, sem á sama tíma viðheldur góðum skilningi á loftrýmisflokkun og þeirri þjónustu sem veitt er af öllum flugmönnum og uppfyllir jafnframt ICAO kröfurnar sem er eitt markmiða EASA grunnreglugerðarinnar og loftrýmisreglugerðarinnar, og endurspeglast í EB umboðinu.

vi. Loftrýmisflokkun F

39. Í fyrsta lagi er mikilvægt að undirstrika að loftrýmisflokkur F (eins og hann er skilgreindur í ICAO viðauka 11) hefur verið stofnaður í því skyni að leyfa tímabundna veitingu ráðgjafarþjónustu þar til veita má fulla ATC þjónustu.

40. Sú hugmynd að ráðgjafabjónusta eigi einungis að útfærast sem tímabundin ráðstöfun var innifalin í ICAO viðauka 11 árið 2001 á grundvelli ákvæðanna í PANS-ATM, 9.1.4.1.2: *'Þegar íhugunarefnin sem útlustuð eru í 2.4 í viðauka 11 eru höfð í huga, ætti aðeins að útfæra ráðgjafabjónustu fyrir flugumferð þar sem flugumferðarbjónustu er ábótavant til veitingar á flugumferðarstjórnun og hin takmarkaða ráðgjöf hvað varðar árekstrarhættu sem annars væri veitt af flugupplýsingabjónustu uppfyllir ekki kröfuna. Þar sem ráðgjafabjónusta fyrir flugumferð er útfærð, ætti það vanalega að teljast aðeins tímabundin ráðstöfun, þar til kemur að því að hægt er að leysa hana af hólmi með flugumferðarstjórnunarbjónustu.'*
41. Þess skal einnig getið að síðasta setningin: *'Þar sem ráðgjafabjónusta fyrir flugumferð er útfærð, ætti það vanalega að teljast tímabundin ráðstöfun aðeins, þar til kemur að því að hægt er að leysa hana af hólmi með flugumferðarstjórnunarbjónustu'* nær allt aftur til 1960, þegar hún var felld inn í 7. útgáfu skjals 4444, hluta VII, málsgrein 1.1.2.
42. Þetta atriði er einnig rætt í ICAO ATS áætlunarhandbókinni (skjali 9426) sem gefin var út árið 1984. Í skjali 9426, hluta I, lið 2, kafla 1, lið 1.5 - Stigvaxandi uppbygging ATS, málsgrein 1.5.9, er því lýst yfir að *'Það er af þessari ástæðu að ICAO hefur viðurkennt stigvaxandi uppbyggingu ATS í veitingu á ráðgjafabjónustu fyrir flugumferð sem tímabundið millibilsstig í framvindu frá flugupplýsingabjónustu til svæðisstjórnunarbjónustu svo að stuðlað sé að skipulegum umskiptum frá bjónustu sem er fyrst fremst upplýsandi í eðli sínu til bjónustu sem krefst þess að stjórnendur taki á sig auknar skyldur er varða öryggi í flugaðgerðum.'* Ennfremur er því lýst yfir í kafla 2, málsgrein 2.7.1, að: *'Hvað varðar innfellingu hennar í viðeigandi ICAO ákvæði, var til þess ætlast að ráðgjafabjónusta fyrir flugumferð teldist vera tímabundið millibilsástand ATS svo að gert væri ráð fyrir skipulegum og stigbundnum umskiptum frá FIS (á flugi eða umhverfis flugvelli) til veitingar ATC. Það ætti því að vera skilningur á því að ráðgjafabjónusta fyrir flugumferð getur ekki og ætti ekki að vera lokamarkmiðið í sjálfu sér heldur ætti aðeins að koma henni á til að gera eftirlitsstarfsfólki tímabundið kleift að óðlast nauðsynlega reynslu í veitingu fullrar ATC með því að leyfa því að starfa sem það væri að stjórna flugumferð án þess að taka á sig alla þá ábyrgð sem felst í veitingu hennar.'*
43. Haft var í huga að sú blindflugsáritun sem upphaflega var lögð til og tengdist ráðgjafarlovfrými endurspegladi ætlun ICAO á réttan hátt. Með því að halda hinu tímabundna eðli var anda ICAO viðhaldið. Hins vegar var komist að málamiðlun á milli bráðabirgða og langtíma sem nam 3 árum, í því skyni að gera IR ákvæðin mælanleg.
44. Þær athugasemdir sem tóku til loftrýmis í flokki F og viðbrögðin við svörunum sem veitt voru við þeim, lýstu aðallega þeirri hugmynd að flokkur F samkvæmt ICAO ætti að leyfast án tímamarka svo að heimila mætti þeim ríkjum sem nú nota loftrýmisflokk F, að halda áfram að nota hann. Þessum athugasemdum var komið sterklega til skila á opna málþinginu af fulltrúum þess aðildarríkis sem hefur í meiri mæli notast við hann í sínu loftrými og ennfremur af nokkrum svæðisflugvöllum innan sama ríkis.
45. Því hefur það verið ákveðið, á grundvelli þeirra röksemda sem styðja þessar athugasemdir, að aflétta 3ja ára tímamörkunum í útfærslureglunni, og verður málið íhugað frekar svo að komast megi að niðurstöðu varðandi það hvort þau verða einfaldlega fjarlægð eða tekið á þeim í AMC.
46. Að lokum skal þess getið að á grundvelli þróunar á umferð, gæti meira viðeigandi lausn verið sú að leysa af hólmi loftrýmisflokk F með flokki G. Því hefur tillögð regla breytt texta ICAO athugasemdarinnar til að endurspeglar þetta.

vii. Loftrýmisflokkun G og hæfnikröfur talstöðvasamskipta fyrir blindflug

47. Þessi athugasemd var ekki gerð meðan á almenna samráðinu stóð, heldur kom hún upp á málþinginu, og Stofnunin hefur talið það mikilvægt að skýra þetta frekar í álitinu. Sú skylda að það sé fjarskiptabúnaður til staðar í blindflugi innan loftrýmis sem ekki er

stjórnað, var véfengd á málþinginu og til þess notað dæmið um svifflugur sem fljúga neðan við VMC innan loftrýmis sem ekki er stjórnað.

48. Ennfremur tengist þetta málefni skýringu sem gefin var í almenna og óformlega samráðinu sem framkvæmt var af EUROCONTROL varðandi merkingu viðauka 1 við hluta B sem lýsir loftrýmisflokkunum. Skýringin gaf til kynna að talstöðvasamskiptahæfni væri krafist fyrir blindflug í óstjórnuðu loftrými, en að þessi krafa ætti ekki að skiljast sem skylda til að koma á samfelldum og gagnkvæmum talstöðvasamskiptum.
49. Þetta atriði hefur verið greint og íhugað hefur verið að núverandi stjórnsýslurammi með tilliti til blindflugs, flugs innan loftrýmis sem ekki er stjórnað, hæfni flugáhafna og búnaðar loftfara, sem og iðkunar og öryggisvægis slíkra aðgerða eins og lýst er viðkomandi dæmi, hafi ekki boðið upp á möguleikann á því að fjarlægja þessa kröfu um talstöðvahæfni á öruggan hátt eins og lögleitt var úr ICAO viðauka 11 í SERA hluta B. Þess í stað er talið að starfsemi á borð við svifflugur sem fljúga innan loftrýmis sem ekki er stjórnað neðan við VMC skilyrði, ætti að vera varin með sértækri loftrýmisstöðu sem býður upp á aðskilnað frá annarri umferð, og býður mögulega upp á rekstrartilhögun þar sem talstöðvasamskiptahæfni geta verið valkvæm.

viii. Val á lágmarksaðskilnaði

50. Við frumdrög að hluta B, var ákveðið að setja innsetningarkerki í þennan lið þar til framkvæmdastjórnin tæki ákvörðun á seinni stigum málsins. Ástæðan var margbreytileiki málsins og sú staðreynd að allt frá upphafi var þörfin á sveigjanleika viðurkennd, sem og þörfin á því að lögleiða efni sem tekið var úr PANS í útfærslureglurnar, viðeigandi og tækar leiðir til að fullnægja skilyrðum og leiðbeiningarefni, eða lögleiða það yfir höfuð ekki, allt eftir því mati sem fram færi hverju sinni. Því var tekin sú ákvörðun að fresta meðferðinni á smáatriðum þessa atriðis þar til þróunarvinna færi fram varðandi viðbótarhluta SERA, til að forðast tafir á ferli hluta B.
51. Innfelling lágmarksgildis fyrir hæðaraðskilnað var ekki hluti af tilkynningunni um fyrirhugaða breytingu þar sem upphaflega var sagt að *'framkvæmdastjórnin skyldi leggja til ráðstafanir með tilliti til vals á lágmarksaðskilnaði'*.
52. Í ljósi þeirrar staðreyndar að 1.000 feta og 2.000 feta lágmarkin eru þegar gefin til kynna með innfellingu tilvísunar í töfluna yfir farflugshæðir í viðbæti 2 við viðauka 1 í SERA, var það talið viðeigandi að innifela textann úr ICAO PANS ATM, 5.3.2, til að skýra málið þegar verið væri að íhuga hæðaraðskilnað. Það skapar sameiginlegan og staðlaðan skilning á viðmiðuninni fyrir hæðaraðskilnað. Hvað varðar láréttan aðskilnað, þá myndi hann ekki vera hluti af IR, heldur verður hann viðfangsefni AMCs eða GM, eins og gefið var til kynna á málþinginu.
53. Þetta fyrirkomulag varð tilefni margra athugasemda á meðan á samráðinu stóð, allt frá spurningum um ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar í framtíðinni til skorts á skilningi á nákvæmri merkingu og tilgangi innsetningarkerkisins. Eftir almenna samráðið virtist svo vera að hægt væri að gera drög að liðnum um val á lágmarksaðskilnaði með vísbendingu þess efnis að almenna reglan yrði sú að ANSP myndi leggja fram tillöguna um val á lágmarksaðskilnaði sem lögbært stjórnvald skyldi samþykkja. Uppkastshópurinn taldi þetta vera trausta og örugga nálgun sem hefði í heiðri meginreglur aðskilnaðar á milli veitingar þjónustu og eftirlits með henni.
54. Eins og lagt var til í tilkynningunni um fyrirhugaða breytingu og síðar var íhugað í CRD, var ætlunin sú að setja þetta valferli í hluta ATS í framtíðinni sem þróa skyldi eftir SERA, þar sem það væri ekki augljóst að það uppfyllti hina samþykktu viðmiðun fyrir 'loftreglur'. Hins vegar sýndu umræðurnar á málþinginu að hagsmunaaðilar höfðu væntingar um áþreifanlegra efni hvað varðaði þetta atriði án tafa, og því varð sá texti til sem nú er lagður til í þessu áliti. Þessi nálgun hefur einnig þá kosti að styrkja samræmi innan alls liðs 2.3 í drögum að IR, þar sem sumir undirliðir krefjast þess tvímælaust að þeim sé viðhaldið í SERA.

55. Í því regluuppkasti sem fylgir þessu álitu hefur verið tekið tillit til allra athugasemda sem bárust. Talið er að regluuppkastið veiti þann sveigjanleika og meðalhóf sem krafist er, það getur myndað heild með viðeigandi og tækum leiðum til að fullnægja skilyrðum og leiðbeiningarefni, eins og þörf krefur, og það er ennfremur talið vera hagnýtasta nálgunin til að endurspeglar í stjórnsýsluumhverfi ESB sérstöðu sambandsins á milli ICAO staðla og ICAO ferla.

ix. Sérstakt sjónflug (e. Special VFR, SVFR) að nóttu til

56. Liður 2.6.1 í drögum að SERA hluta B hefur verið kannaður nánar á grundvelli verkfæris nr. 4 í verkfærakistu loftrýmisflokkanar sem þróuð var á árum áður af loftrýmis- og flugleiðsöguteymi EUROCONTROL. Ákvæðin hafa verið innifalin í SERA drögum að IR, eins og hagsmunaaðilar báðu um, og eru því viðbót við ICAO staðlana. Við þróun þessa verkfæris, var breið samstaða á meðal hagsmunaaðilanna um að SVFR skyldi leyft að degi til einvörðungu. Á þeim tíma voru fulltrúar almannaflugs eindregið á móti SVFR að nóttu til af öryggisástæðum. Því ákvað uppkastshópurinn að SVFR skyldi leyft 'að degi til einvörðungu' og þetta var innifalið sem ein af viðmiðununum sem tengdust SVFR heimildinni fyrir útgáfu tilkynningarinnar um fyrirhugaða breytingu.
57. Hins vegar barst fjöldi athugasemda sem mæltu með því að SVFR skyldi einnig leyft að nóttu til. Uppkastshópurinn hafði uppi efasemdir hvað varðaði þetta atriði þar sem ekkert marktækt öryggisefni var tiltækt til að réttlæta það að vikið væri frá skilgreiningum verkfærakistunnar, sem var grundvöllur svarsins sem gefið var við athugasemdunum þar að lútandi. Á hinn bóginn hafði verkfærakistan sjálf aldrei verið viðfangsefni formlegs öryggismats og átti öryggisstig verkfæranna í grundvallaratriðum rætur sínar að rekja til þeirrar staðreyndar að þau byggðust á 'viðurkenndu verklagi' í Evrópu og voru þróuð af vel upplýstum sérfræðingum í flugmálum sem voru í forsvari í öryggismálum.
58. Ein af tæknilegum ástæðum þess að SVFR að nóttu til taldist ekki vera viðeigandi var sú að SVFR er fyrst og fremst hugsað til að heimila sjónflugi að fara inn í eða yfirgefa stjórnað svæði (e. controlled zone, CTR) þegar sjónflugsskilyrði eru ekki uppfyllt innan þess CTR. Hins vegar bauð lögleiðing þessara skilyrða að nóttu til upp á mjög takmarkaða valmöguleika til að fljúga út úr CTR, vegna krafna SERA hluta A NVFR sem liggja mjög nærri VMC viðmiðununum innan CTR.
59. Umræðurnar á málþinginu sýndu að þær athugasemdir sem tengdust SVFR að nóttu til byggðust á raunverulegum áhyggjum og að það væri í raun fyrir hendi viðunandi réttlæting og forsendur fyrir slíkri umleitan, í grundvallaratriðum að ófullnægjandi veðurfræðileg skilyrði gætu verið fyrir hendi vegna ólíkra viðmiðana. Í tilvikinu, eins og útskýrt var, þar sem aðeins efri mörkin voru of lág fyrir hefðbundið VMC en þau heimiluðu samt sem áður aðgerðir á borð við æfingar á hringferðum um flugvelli til viðhalds á sjónflugshæfni að nóttu til, gæti verið ávinningur af því að framkvæma SVFR að nóttu til, að því gefnu að ATS einingin á svæðinu myndi telja það viðeigandi og gefa fyrir því heimild.
60. Þar af leiðandi hefur verið ákveðið, svo að allar þessar athugasemdir séu teknar með í reikninginn, að hægt væri að bæta við viðmiðunina sem gildir aðeins að degi til, möguleikanum á því að lögbæra stjórnvaldið leyfði SVFR að nóttu til, að því gefnu að þetta yrði framkvæmt í kjölfar svæðisbundins öryggismats, þar á meðal mats á staðbundnum NVFR/SVFR aðstæðum og skilyrðum. Hvað sem því líður, verða öll ákvæði sem tekin voru úr verkfærakistu loftrýmisflokkanar og öll atriði uppkastsins að IR sem teljast vera viðbót við ICAO efnið, viðfangsefni öryggismats, líkt og hátturinn var hafður á fyrir SERA hluta A Skýrsla þar að lútandi verður tiltæk áður en framkvæmdastjórnin leggur lokahönd á málsmeðferðarferli í nefndum fyrir drög að SERA hluta B.

x. Umfang FIS

61. Verulegur fjöldi athugasemda var vegna umfangs krafanna sem lýst er í hluta B, 3.2.2, og sérstaklega þeirrar staðreyndar að ströng túlkun krafanna eins og þær eru orðaðar gæti leitt til óhagnýtra skuldbindinga þess efnis að veita mikið magn ónaúðsynlegra og

stundum ótiltækra upplýsinga. Þessum áhyggjum hefur einnig verið lýst á málþinginu á grundvelli svarsins sem gefið var við þessum athugasemdum í CRD, sem útskýrði markmiðið til skýringar á atriðinu í leiðbeiningarefninu. Hagsmunaaðilarnir gáfu til kynna að þeir hefðu enn einhverjar áhyggjur af því að leiðbeiningarefnið getur ekki breytt innihaldi bindandi kröfu á lögsmættan hátt.

62. Á málþinginu voru Stofnunin og EUROCONTROL sammála um að þess yrði freistað að finna hagkvæmt orðalag sem myndi hafa í heiðri réttmætar væntingar flugmannanna og tryggja 'öruggara sjálfgefið ástand', án þess þó að skapa til of þungra byrða á ATS einingar, sem gætu verið í ósamræmi með tilliti til núverandi og sanngjarns verklags og myndu einnig mögulega stofna til rekstrarlegrar óhagkvæmni með óhóflegri notkun tíðninnar.
63. Stofnunin og EUROCONTROL hafa framkvæmt ítarlega endurskoðun á ákvæðunum og möguleikanum á að breyta orðalaginu án þess að það leiði til þess að það þurfi að tilkynna ICAO um frávík úr flokki C. Í kjölfar þessarar greiningar hefur verið komist að þeirri niðurstöðu að breytingin á ákvæðunum með orðalagi á borð við 'eins og við á' eða 'eins og auðið er' leiðir til óhagkvæmra ákvæða og hún gæti valdið ójafnvægi í núverandi verklagi og jafnvel ennfremur leitt til fráviks úr flokki C.
64. Því hefur verið komist að þeirri niðurstöðu að textanum verði ekki breytt. Hins vegar mun leiðbeiningarefni fylgja lokadrögum að kröfunni svo að skýra megi markmiðið og til að útskýra nauðsyn þess að teppa ekki tíðnina með óþörfum eða ótiltækum upplýsingum eða með upplýsingum sem flugmaðurinn hefur ekki beðið um þegar kemur að almennum upplýsingum. Leiðbeiningarefnið verður þróað með aðstoð athugasemdar 1 í ICAO viðauka 11, 4.2.2, að það verði að liggja fyrir skilningur á því ATS eining er kannski ekki alltaf meðvituð um alla umferð (greiningarþekja, fjarskiptasamband o.s.frv.) og getur þar af leiðandi í sumum tilvikum ekki veitt viðeigandi upplýsingar um árekstrarhættu.

xi. MET þjónusta

65. Eins og þegar hefur verið útskýrt í tilkynningunni um fyrirhugaða breytingu, lögleiðir kafli 5 í drögum að útfærslureglunni viðeigandi ákvæði úr ICAO viðauka 3 sem teljast vera loftreglur í eðli sínu. Þessi atriði tengjast í grundvallaratriðum flugskýrslum sem veittar eru af loftfarinu.
66. Niðurstöður tilkynningarinnar um fyrirhugaða breytingu sýndu að það var víðtæk skoðun á meðal hagsmunaaðila að ekki ætti að fjalla um þá liði sem fjölluðu um sjálfvirka gagnasendingu í SERA. Athugasemdirnar gáfu til kynna að meðhöndla ætti sjálfvirka gagnasendingu (gagnatengingu) ásamt öllum öðrum þáttum við stjórnun sjálfvirkar gagnasendingar og gagnatengingar.
67. Því felur kafli 5 í SERA hluta B sem fylgir þessu álitu aðeins ákvæði er tengjast sérstökum flugskýrslum og öðrum óhefðbundnum munnlegum veðurathugunum loftfara.
68. Svo að bregðast megi við þeim áhyggjum sem hagsmunaaðilar hafa þegar lýst í tengslum við aðskilnað þessara ákvæða við almennan hluta ICAO viðauka 3, hefur Stofnunin í hyggju að koma tímanlega á fót fylki sem tryggir að engum ákvæðum sé óviljandi sleppt í almennri lögleiðingu úr ICAO SARPs í stjórnsýsluramma Evrópu.

xii. Stöðvun borgaralegra loftfara

69. Liðurinn sem tengist stöðvun borgaralegra loftfara var lögleiddur úr ICAO viðauka 11 í SERA hluta B án nokkurra breytinga á upphaflega ICAO textanum. Engin aðildarríki Evrópusambandsins tilkynntu um nein frávík til ICAO hvað varðaði tengda liði í ICAO viðauka 11. Engu að síður kom fram ein athugasemd, sem ítrekuð var á málþinginu og eftir það og kom fram sem viðbragð, og véfengdi sérstaklega kröfuna um að ATS eining reyndi að koma á gagnkvæmum samskiptum við hið stöðvaða loftfar og upplýsa flugmanninn um stöðvunina. Til viðbótar við þau samskipti og útskýringar sem þegar hafa verið veittar, og til að forðast alla hættu á breytingum sem gætu verið skaðlegar öryggi og heildstæðni SERA hluta B væri þessum ákvæðum breytt, er mikilvægt að

undirstrika að viðkomandi ákvæði taka aðeins á borgaralegri ATS einingu sem stjórnar hinu borgaralega loftfari sem á mögulega að stöðva og að tilgangur þessara ákvæða er aðeins af öryggislegum toga og þau eiga alls ekki né geta tekið til hvernig stöðvuninni er háttað.

70. Ennfremur skal það útskýrt að viðkomandi liður sem hefst á orðum sem gefa til kynna að ATS einingin 'skuli grípa til slíkra eftirtalinnna ráða sem eiga við kringumstæðurnar: ...' veitir nauðsynlegan sveigjanleika og talið er að hann gefi stjórnvöldum aðildarríkja frelsi til að koma á sínum eigin landsferlum.
71. Að lokum veitir málsgrein 4.2.2 frekari skýringu í tengslum við hvernig koma skal á fjarskiptum milli loftfars og jarðar.

xiii. Munnlegur aflestur í samskiptum flugumferðarstjóra og flugmanns um gagnatengingu (e. Controller Pilot Data Link Communications, CPDLC)

72. Drögin að SERA hluta B sem lögð voru til í tilkynningunni um fyrirhugaða breytingu gáfu til kynna að ákvörðunin um hvort munnlegs aflestrar CPDLC skilaboða yrði krafist eða ekki, tilheyrði hinu lögbæra stjórnvaldi. Þetta er dæmi um lögleiðingu hugtaksins um 'ATS stjórnvald' sem er að finna í ICAO efninu sem þurfti að breyta í 'þjónustuveitu' eða 'lögbært stjórnvald' í stjórnsýsluramma Evrópu, eins og útskýrt er í lið i að ofan. Verulegur fjöldi athugasemda gaf til kynna að ákvörðunin um slíkan aflestur væri klárlega rekstrarlegs eðlis. Ennfremur er talið að þessi rekstrarlega ákvörðun myndi vera háð öryggismati sem lögbært stjórnvald þyrfti að samþykkja.
73. Réttmæti útskýringanna sem bárust í skriflega samráðinu og á málþinginu hefur verið samþykkt og IR drögin sem fylgja þessu álitu endurspeglar rekstrarlegt eðli þessarar ákvörðunar með tilvísun í ANSP í stað lögbærs stjórnvalds.

xiv. Talstöðvaskyld svæði (e. Radio Mandatory Zone, RMS) - ratsjárvaraskyld svæði (e. Transponder Mandatory Zone, TMZ)

74. Hugtökin um talstöðvaskyld svæði og ratsjárvaraskyld svæði eiga rætur sínar að rekja til verkfærakistu EUROCONTROL fyrir loftrýmisflokkun. Þau voru búin til í því skyni að bregðast við útbreiddum áhyggjum og með það í huga að bæta öryggi í ákveðnum loftrýmishlutum þar sem einföld útfærsla ICAO loftrýmisflokkunarinnar nægði ekki til tilætlaðs öryggisstigs með tilliti til þeirra flugmálaaðgerða sem yfirstandandi voru í slíku loftrými.
75. Almennur stuðningur hefur verið við innleiðingu RMZ og TMZ í SERA hluta B í þeim athugasemdum sem bárust og ætti hún að teljast veruleg framför samanborið við almenna útfærslu í Evrópu á tiltækum leiðum til að bæta öryggi. Sumar athugasemdir hafa lagt til úrbætur á tillögðum texta, sem hafa verið samþykktar og innifaldar í regluuppkastinu sem fylgir þessu álitu.
76. Þess skal getið að jafnvel þó RMZ og TMZ eigi ekki uppruna sinn í ICAO viðauka 11 eða viðauka 3, eru þau ekki frávik frá ICAO þar sem viðauki 11 innihélt þegar sum ákvæði sem heimiluðu sértækar kröfur fyrir lögbundið fjarskiptasamband eða notkun ratsjárvara innan útnefndra hluta loftrýmis. Hið nýlega innleidda hugtak er sú staðreynd að þessar kröfur verða lagðar fram og útfærðar á sama máta um gervalla Evrópu, á þann hátt að allir flugmenn skilja þær til hlítar, burtséð frá uppruna þeirra eða þjóðerni. RMZ og TMZ verða engu að síður innifalín í atriðapakkanum sem verður viðfangsefni öryggismats sem framkvæmdastjórnin mun standa fyrir eftir að álituð hefur verið gefið út.

xv. 250 hnúta hraðatakörkun

77. Hvað varðar spurninguna um hraðatakörkunina sem tengist loftrýmisflokkun, breyta drögin að SERA hluta B ekki upphaflegu ICAO kröfunum. Mótsagnakenndar athugasemdir hafa borist hvað þetta varðar sem og mótsagnakennd viðbrögð við CRD. Sumar athugasemdir fóru fram á það að hraðatakörkunin yrði útvíkkuð til allra flokka loftrýmis undir 10.000 fetum, á meðan aðrar athugasemdir báðu um að þetta ætti við um sjónflug

einvörðungu, eða þá að tiltekin flug ættu að hljóta undanþágu frá skyldunni af ýmsum ástæðum.

78. Meginreglan um að 'sjá og forðast' sem er uppruni hraðatakmarkunarinnar á við um sjónflug og blindflug, sem og aðstæður þar sem aðskilnaður er ekki veittur. Þess skal getið að enn má notast við rekstrarhraðatakmarkanir er tengjast tilteknum leyfum eða ferlum, háð samþykki lögbæra stjórnvaldsins, svo lengi sem þær ganga ekki í berhögð við ICAO/SERA hraðatakmarkunina er lýtur að loftrýmisflokkuninni (t.d. tilteknum hraða er lýtur að SIDs og STARs).
79. Hvað varðar eina athugasemd sem fór fram á undanþágu hraðatakmarkunarinnar fyrir suma loftfarsflokka sem myndu þurfa að fljúga á miklum hraða af rekstrarlegum eða tæknilegum ástæðum, skal það ítrekað að SERA IR á aðeins við um GAT. Í mótsögn við ICAO, getur það aðeins verið á ábyrgð aðildarríkis að heimila háhraða í flugumhverfi sem opið er öllum loftrýmisnotendum fyrir sitt eigið loftrými innan gildissviðs eigin landsreglna (t.d. OAT), en slíka ákvörðun myndi verða mjög erfitt að útvíkka og henni ætti því ekki að beita fyrir allt evrópskt loftrými og fyrir GAT reglur sem eiga við um það loftrými.
80. Því hefur verið ákveðið að halda eftir 250 hnúta hraðatakmarkunum eins og lýst er í ICAO viðauka 11 í regluuppkastinu sem fylgir þessu álit.

xvi. Viðbætur við SERA hluta B

81. Drög voru gerð að viðbætinum sem innleiðir frávikin milli SERA hluta B og viðeigandi ICAO viðauka sem myndu krefjast almenns samþykkis og tilkynningar aðildarríkjanna til ICAO, og voru þau samkvæmt innihaldi draganna að hluta B í tilkynningunni um fyrirhugaða breytingu. Fjöldmargar athugasemdir bárust sem gáfu til kynna úrbætur eða fóru fram á að breytingar yrðu innleiddar sem væru í samræmi við breytingar sem lagðar voru til fyrir sjálf IR drögin.
82. Viðbæturinn hefur verið endurskoðaður og honum breytt samkvæmt þeim breytingum sem innleiddar voru í IR drögunum sjálfum eftir samráðið og fylgir þessu álit.
83. Viðbæturinn við SERA hluta B inniheldur nú níu frávík, þar á meðal þau sem samsvara ICAO athugasemdum sem hækkaðar voru upp í bindandi stöðu, á móti 253 tilkynntum frávíkum með ICAO viðauka 11 í heild sinni og 111 tengdust þeim atriðum ICAO viðauka 11 sem hefur verið haldið eftir fyrir SERA hluta B.

IV. Mat á áhrifum reglugerðarinnar (e. Regulatory Impact Assessment, RIA)

Tilgangur og fyrirhuguð áhrif

84. Markmið RIA er að skera úr um besta kostinn til að ná fram markmiðum reglusetningaraðgerðarinnar og lágmarka á sama tíma möguleg neikvæð áhrif. Það samanstendur af röð fimm rökrænna skrefa sem mynda greininguna: auðkenning málefnis, hlutlæg skilgreining, þróun valkosta, áhrifagreining og samanburður valkosta. Í þessu tiltekna tilviki er samanburður á valkostum nokkuð takmarkaður vegna þess að SERA IR drögin voru þróuð samkvæmt SERA umboðinu og, eins og þegar hefur verið minnst á í tilkynningunni um fyrirhugaða breytingu nr. 2011-02, var möguleikinn á að kjósa milli valkosta um hvernig þróun IR draganna í SERA hluta B skyldi hagað, takmarkaður. Því verða einungis valdir valkostir skoðaðir.
85. Núverandi RIA endurtekur ekki það RIA í fullri lengd sem kynnt var í tilkynningunni um fyrirhugaða breytingu, heldur tekur á aðalatriðunum og bætir við nokkrum nýjum áhrifum sem auðkennd voru í samráðsferlinu.

a. Atriði sem fjallað er um í RIA í SERA hluta B

86. Lögleiðing viðkomandi ákvæða úr ICAO viðauka 11 og viðauka 3 í staðlaðar evrópskar flugreglur (e. Standardised European Rules of the Air, SERA).
87. Ennfremur fór framkvæmdastjórn Evrópusambandsins þess skýrt á leit í SERA umboðinu að vinnan skyldi í meginatriðum leiða til þess að samin yrðu drög að útfærslureglu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, nema það yrði íhugað að fullrar samræmingar væri ekki krafist. Einnig var þess farið á leit að reglan skyldi forgangsraða lausnum sem uppfylltu ICAO.

b. Umfang málefnisins

88. Jafnvel þó ICAO viðauki 2 kallist 'Lofreglur' hefur það verið viðurkennt, eins og áður sagði, að ákvæði sem eru í eðli sínu 'loftreglur' geti einnig fyrirfundist í öðrum ICAO skjölum. Það var grunnur þróunarinnar á drögum að SERA hluta B með því að bera kennsl á hvaða ákvæði sem kæmu frá ICAO viðauka 3 og viðauka 11 skyldu lögleidd í ESB reglugerðir sem loftreglur.
89. IR drögin í SERA miða ekki í meginatriðum að því að koma á nýjum skyldum á herðar aðildarríkjunum, heldur eru ætluð til stöðlunar á því hvernig núverandi ICAO skyldur eru útfærðar í samevrópsku loftrými. Þar sem hin lögleiddu ICAO ákvæði hafa verið í notkun í langan tíma um heim allan, telst umfang málsins ekki vera verulegt.
90. Það eru nokkur tilvik þar sem hin tillögðu drög að SERA hluta B eru frábrugðin (frávik úr flokki A) ICAO SARPs. Hin tillögðu frávik eru réttlætanagerleg. Hvað varðar tillöguna er lýtur að tímaathugunum við næstu 1 mínútu sem myndi sennilega vera frávik úr flokki C, verður öryggismat framkvæmt og lagt fyrir framkvæmdastjórnina til að styðja við málsmeðferðarferli í nefndum.

c. Stutt yfirlýsing markmiða álitsins

91. Meginmarkmiðið er að halda áfram áttakinu sem þegar hefur verið hafið af framkvæmdastjórn Evrópusambandsins til stofnsetningar samhæfðra loftreglna fyrir evrópskt loftrými til að auka öryggi og lágmarka þau óþægindi og hættu á misskilningi sem orsakast af ólíkum reglum landa og til að tryggja skilvirka og hraðvirka alþjóðlega flugumferð, sem krefst sameiginlegs skilnings á merkjum, árekstrarvarnaferlum, fyrirmælum flugumferðarþjónustu, orðfæri og öðrum álíka atriðum.

Valkostir

92. Sá valkostur sem hefur orðið fyrir valinu er 'Drög að SERA hluta B, sem lögleiðir loftregluákvæði úr ICAO viðaukum öðrum en viðauka 2'. Valkosturinn var valinn samkvæmt SERA umboðinu.

Viðeigandi svið

93. SERA IR mun hafa áhrif á einstaklinga (flugmenn, ATCOs) og einingar (aðildarríki, lögbær stjórnvöld, ANSP, loftfarsrekendur og líklega rekstraraðila flugvalla).

Áhrif

a. Öll auðkennd áhrif

94. Einstaklingar og einingar sem starfa í aðildarríkjum sem útfærðu loftrýmisflokkun sem fylgir ICAO ákvæðunum ekki í þaula (t.d. heimila ákveðið sjónflug í flokki A eða nota flokk F ekki sem tímabundna flokkun, o.s.frv.) gætu orðið fyrir áhrifum af útfærslu þessarar reglugerðar. Ennfremur gætu hinar fáeinu viðbætur í tengslum við ICAO SARPs (t.d. að hækka sumar athugasemdir upp í ákvæði eins og lýst er í viðbætinum við SERA hluta B og ný ákvæði sem byggjast á verkfærakistu loftrýmisflokunar) einnig haft áhrif á þessi svið sem borin hafa verið kennsl á.
95. Til að útbúa vandlega uppbyggt og sundurliðað magnbundið mat, er þörf á samevrópskri könnun svo hægt sé að bera kennsl á eftirfarandi:
- Þau aðildarríki þar sem SERA loftrýmisflokkun mun koma á breytingum;
 - Hvernig innleiddar breytingar munu hafa áhrif á landsreglugerðir þar að lútandi og hvernig má framkvæma útfærsluna;
 - Að hvaða marki aðgangur sumra loftrýmisnotenda að ákveðnum hlutum loftrýmisins mun verða fyrir áhrifum og hvort hin nýlega innleiddu verkfæri í SERA hluta B munu leyfa að atriðin séu milduð með nýjum ferlum;
 - Hvaða aðföngum, þar á meðal þjálfun, væri þörf á fyrir útfærslu hinn nýju ferla.
96. Þess háttar könnun myndi væntanlega krefjast bæði tíma og aðfanga og sé hinn naumi tímarammi fyrir SERA drögin almennt hafður í huga, er hún ekki talin ákjósanleg og því er trúverðugt, magnbundið mat varla mögulegt.

i. Öryggi

97. Svo hægt sé að meta heildaröryggisáhrif útfærslureglna, viðeigandi og tækra leiða til að fullnægja skilyrðum og leiðbeiningarefnis á réttan hátt, er þörf á öllum reglugerðapakkanum. Ennfremur telst nauðsynlegt að taka einnig á SERA IR ásamt hinum nýlega samþykktu útfærslureglum fyrir leyfisveitingar flugáhafna, með reglum fyrir flugrekstur sem EASA nefndin hefur þegar greitt atkvæði með og með framtíðarákvæðunum er lúta að lið-ATS og lið-MET. Í þessu tiltekna tilviki innleiðir SERA liður B í löggjöf ESB aðeins hin lögleiddu ákvæði úr ICAO viðauka 3 og viðauka 11, sem teljast vera í eðli sínu 'loftreglur'. SERA liður B er viðbót við SERA lið A sem lögleiðir ákvæðin úr ICAO viðauka 2. Ennfremur er frekari vinna með tilliti til þróunar á SERA IR yfirvofandi, sem lögleiðir viðeigandi ákvæði úr ICAO viðauka 10, PANS-ATM, PANS-OPS og önnur skjöl inn í löggjöf ESB. Í raun ætti öll löggjöfin aðeins að teljast fullkláruð þegar allar IRs eins og þeim er lýst í hlutanum 'Reglusamsetning' eru samþykktar. Hins vegar er mikilvægt að undirstrika að þegar öllum viðeigandi ráðstöfunum (útfærslureglum, viðeigandi og tækum leiðum til að fullnægja skilyrðum og leiðbeiningarefni) er komið á og þær útfærðar, teljast heildaröryggisáhrifin vera jákvæð samanborið við ástandið í dag, þar sem um verður að ræða einsleita útfærslu ICAO SARPs í evrópsku loftrými.
98. Eins og þegar hefur verið útskýrt, skal þess ekki vænst að hægt sé að útbúa samhæfar heildarreglur í Evrópu á sama tíma. Þetta viðurkennir framkvæmdastjórn Evrópusambandsins einnig í SERA umboðinu til EUROCONTROL sem sér fram á stígbundna nálgun í þróun SERA IR.

99. Hins vegar er nauðsynlegt að meta öryggisáhrif slíkrar lögleiðingar, hafandi í huga umfang SERA hluta B, til að sýna fram á að reglan sé í eðli sínu örugg. Mat á öryggisáhrifum hefur farið fram – kafli III í tilkynningunni um fyrirhugaða breytingu (Yfirlit yfir öryggismat SERA hluta B), í því skyni að fjalla um evrópska lögleiðingu þjónustukrafna fyrir flugumferð sem eru í eðli sínu 'loftreglur', í lagarammann fyrir samevrópskt loftrými.
100. Þetta matsferli á öryggisáhrifum hefur farið fram á mismunandi þróunarstigum reglunnar.
101. Á frumstiginu hafa verið skilgreindar sex háttsettar SERA öryggislýsingar til réttar þróunar á SERA hluta B ákvæðunum, til að sýna fram á: *'að skorið hafi verið úr um tæmandi og réttmætar þjónustukröfur fyrir flugumferð, sem eru í eðli sínu 'loftreglur', í því skyni að tryggja öruggt flæði flugumferðar innan ESB.'*
102. Við lok þróunarstigsins, hefur verið sýnt fram á að SERA hluta B sé lokið, hann sé réttur og nægilega kröftugur og heildstæður, framkvæmanlegur og sé í samræmi við IR markmiðið. Vert er að geta þess að flestar af SERA hluta B kröfunum teljast vera öryggiskröfur þar sem meginmarkmið þeirra er að draga úr fyrirliggjandi hættu/áhættu sem er til staðar í flugi (t.d. árekstrum á flugi, árekstrum á akstursbrautum o.s.frv.).
103. Ennfremur, eins og krafist er í SERA útfærslureglunni, skulu umskiptin úr núverandi stöðu aðildarríkja yfir í beitingu ákvæða SERA hluta B vera studd af staðbundnu öryggismati til öruggrar meðhöndlunar á þessu umskiptastigi.
104. Loks var niðurstaða slíks mats að ekki ætti að leyfa neinar undanþágur frá reglum og að 'viðhaldsferli' skyldi komið á til að fjalla um öryggisþarfir í framtíðinni, breytingar á ICAO viðauka 11 og viðauka 3, eða hvaða þær breytingar sem tilkomnar væru vegna breytinga innan rekstrarumhverfis ESB.
105. Að lokum hefur þetta skipulagða ferli mats á öryggisáhrifum sýnt að þjónustukröfur SERA hluta B fyrir flugumferð, sem eru í eðli sínu 'loftreglur', tryggja öruggara flæði flugumferðar innan ESB og beiting þeirra verður aðeins fyllilega örugg þegar flugstjórnsýslukerfi Evrópu er fullklárað og útfært. Raunar hefur SERA IR tekið réttilega á öllum öryggisatriðum, ráðleggingum og forsendum sem auðkennd voru í öryggismatsferlinu eins og fylgir þessu álitu eða þá að aðgerðir hafa verið hafnar til að taka réttilega á þeim (t.d. yfirstandandi þróun AMC og GM við SERA hluta B og yfirstandandi þróun á öðrum reglum innan grunnreglugerðarinnar).
106. Að lokum er mikilvægt að undirstrika að öryggisáhrif sumra atriða, eins og tímaathugunar við næstu mínútu í stað hálftrar mínútu og hinna nýju ákvæða á borð við RMZ og TMZ, verða greind og niðurstöður þess mats verða gerðar aðgengilegar framkvæmdastjórninni.
- ii. Efnahagsleg
107. Á þessu stigi samanstendur kostnaðurinn að mestu af því sem tengist dreifingu upplýsinga, þjálfun og kynningu reglunnar fyrir þjónustuveitur flugleiðsögu, rekstraraðila flugvalla og loftrýmisnotendur. Hins vegar er þetta kostnaður í eitt skipti sem nauðsynlegur er til að breyta reglunum og ferlunum í fyrsta sinn. Eftir það má vænta kostnaðarminnkunar vegna samhæfingarinnar. Hins vegar skal það einnig undirstrikað að vegna skorts á tiltækum gögnum frá hverju aðildarríki, er mat efnahagslega áhrifamatsins einungis byggt á eiginleikum.
108. Áhrifin á ýmsum svæðum loftrýmis í Evrópu gætu verið:
- engar breytingar, þar sem landsreglur eru þegar í fullu samræmi við SERA hluta B;
 - breytingar á ákveðnum landsreglum svo þær uppfylli SERA hluta B (þar sem SERA útfærslureglan lögleiðir ekki ICAO viðauka 11 eða viðauka 3 í heild sinni og heildarlögleiðingin verður framkvæmd á seinni stigum);

- ekkert aðildarríkjanna mun lengur þurfa að leggja vinnu í að lögleiða breytingar ICAO viðauka 11 og viðauka 3⁹, þar sem hún mun öll fara fram hjá Evrópusambandinu með breytingum á evrópsku útfærslureglunni.

109. Umfang áhrifanna mun verða háð:

- kostnaði hvers ríkis við að uppfylla kröfur þegar gengist er fyrir öryggismati breytinga á landsvísu (ef einhverjar eru) sem tengjast útfærslu SERA hluta B;
- fjölda og umfangi auðkenndra frávíka sem eru á milli SERA hluta B og landsreglna;
- umfangi breytinga (ef einhverjar eru) á rekstrarferlum sem útheimtar eru í hverju aðildarríki; og
- umfangi aðgerða til mildunar á áhættu (ef einhverjar eru) sem öryggismatið útheimtir að framkvæmdar séu á staðnum.

110. Kostnaðurinn sem hlýst af SERA hluta B útfærslureglunni getur samanstðið af:

- kostnaði við dreifingu upplýsinga, þjálfun og kynningu á SERA útfærslureglunni;
- kostnaði við breytingarnar á rekstrarferlum;
- kostnaði við aðgerðir til mildunar á áhættu (ef einhverjar eru) sem öryggismatið útheimtir að framkvæmdar séu á staðnum.

111. Áhrif á löggjafa, þjónustuveitur flugleiðsögu (e. air navigation service providers, ANSPs), rekstraraðila flugvalla og loftrýmisnotendur munu klárlega fara eftir því upp að hvaða marki viðkomandi landsreglur eru frábrugðnar ICAO viðaukum 3 og 11 og, þar af leiðandi, SERA hluta B. ANSPs, rekstraraðilar flugvalla og rekstraraðilar loftfara munu eiga aðild að dreifingu upplýsinga um allar reglubreytingar til síns starfsfólks, viðeigandi þjálfun starfsfólksins og útfærslu allra breytinga á rekstrarferlum sem krafist er. Lögbær stjórnvöld munu verða að tryggja að starfsfólk þeirra sé meðvitað um allar breytingar á reglunum innan þeirra eigin loftrýmis og tryggja fylgni ANSPs, rekstraraðila flugvalla og loftrýmisnotenda við hinar breyttu reglur. Stofnsetning viðeigandi aðlögunartíma fyrir gildistöku reglna SERA hluta B gæti gert það að verkum að slík áhrif yrðu minniháttar.

Löggjafar/lögbært stjórnvald

112. Löggjafar/lögbær stjórnvöld munu í upphafi þurfa að vera fullvissuð um að þær breytingar á reglunum sem krafist er hafi verið útfærðar, sem mun hafa í för með sér kostnað (t.d. eftirlitsmenn). Eftir það mun kostnaður við að tryggja fylgni við allar breyttar reglur ekki verða frábrugðinn núverandi kostnaði við að tryggja fylgni við núgildandi reglur. Það er mögulegt að sum aðildarríki sem verða fyrir áhrifum ákvæða SERA hluta B muni verða að breyta landslöggjöf sinni til samræmis.

113. Í ákveðnum tilvikum, gæti kostnaðurinn verið tilkominn vegna þess að þörf er á að innleiða breytingar á loftrýmisflokkuninni og því er nauðsynlegt að breyta öllum viðeigandi kortum og útgáfum. Þar að auki yrði þörf á innleiðingu breytinga á loftrýmishönnun í sumum aðildarríkjum, eins og nýjum ATS leiðum, takmörkuðu eða aðskildu loftrými o.s.frv., svo að uppfylla megi loftrýmisflokkunina og meðhöndla tiltekna loftrýmisnotendur.

⁹ Fyrir það ICAO SARPs sem hefur þegar verið lögleitt í löggjöf ESB

ANSPs og rekstraraðilar flugvalla

114. Allar ANSPs ættu þegar að hafa til staðar nauðsynleg ferli til að tryggja að viðeigandi upplýsingum hafi verið að fullu dreift til alls nauðsynlegs starfsfólks. Þrátt fyrir að einhver stjórnsýsluleg áhrif verði til staðar, að gefnum þeim breytingum sem krafist er fyrir ANSP, ætti notkun þessara gildandi ferla til útfærslu á SERA hluta B ekki að hafa veruleg áhrif á kostnað fyrir ANSP.
115. Hvað varðar þjálfun, þrátt fyrir að það gæti orðið einhver minniháttar kostnaður við að uppfæra þjálfunarefni, ætti kostnaðurinn við þjálfunarnámskeið þegar hinar nýju reglur hafa tekið gildi ekki að vera frábrugðinn núverandi kostnaði sem hlýst af því að halda starfsfólki hæfu. Þjálfunarkostnaður gæti aukist í þeim aðildarríkjum einvörðungu þar sem breyta þarf loftrýmisflokkun og ATS ferlum einnig til samræmis við það. Hvað sem öðru líður er aðeins hægt að áætla kostnaðinn við breytingar á rekstrarferlum til að styðja við útfærslu SERA hluta B, svæðisbundið.
116. Ennfremur, ef aðildarríki ákveður að endurflokka loftrými í flokki F í stjórnað loftrými, er líklegt að það hafi í för með sér viðbótarkostnað í tengslum við ATCO þjálfun og ráðningar.
117. Í tilvikum þar sem rekstraraðilar flugvalla standa einnig fyrir flugleiðsögupjónustu, verða þeir einnig fyrir áhrifum á þann hátt sem ANSPs verða fyrir áhrifum frá útfærslu SERA hluta B.

Rekstraraðilar loftfara og loftrýmisnotendur

118. Núverandi reglubundin ferli fyrir upplýsingagjöf til flugmanna sem krafist er af evrópskum eða landsreglugerðum ná yfir dreifingu upplýsinga varðandi hina tillögðu reglu. Því ætti að vera hægt að meðhöndla þessa aðgerð innan núverandi ferla með minniháttar áhrifum á kostnað.
119. Með tilliti til þjálfunar og prófana, eins og með ANSPs, á meðan það gæti fallið til einhver minniháttar kostnaður er lýtur að uppfærslu þjálfunarefnis, er aðeins hægt að áætla kostnað við þjálfun, þegar hinar nýju reglur hafa tekið gildi, svæðisbundið.
120. Í nokkrum tilteknum tilvikum, þegar löggjafi/lögbært stjórnvald aðildarríkisins ákveður að útfæra RMZ og/eða TMZ í loftrýmisflokkum G, F og E, gæti takmarkaður fjöldi loftfara sem notaður er í almannaflogi krafist viðbótarbúnaðar en aðeins er hægt að framkvæma kostnaðaráætlunina svæðisbundið af þeim aðildarríkjum sem útfæra þessar aðgerðir.

iii. Umhverfisleg

121. Engra eða minniháttar umhverfislegra áhrifa er vænst.

iv. Félagsleg

122. Engra félagslegra áhrifa er vænst.

v. Aðrar flugmálakröfur utan gildissviðs EASA eða SES

123. Engar aðrar flugmálakröfur utan gildissviðs EASA eða SES. Hins vegar verður það að viðurkennast að á meðan rekstur herloftfara og þjónustuveitur í hernaði sem veita OAT aðallega þjónustu eru utan gildissviðs SES eða grunnreglugerðar EASA, gæti útfærsla þessara ákvæða í Evrópu mögulega haft einhverja þýðingu fyrir aðgerðir þeirra en ekki er hægt að áætla það með þeim upplýsingum sem nú eru tiltækar. Ennfremur er mikilvægt að undirstrika að áhrifin myndu aðallega vera á 'GAT' hluta hernaðaraðgerða (sem löggjafar, loftrýmisnotendur eða ANSPs) og í þessu tilliti geta áhrifin talist svipuð tilviki borgaralegra eininga.

Samantekt og lokamat

- a. Samanburður á jákvæðum og neikvæðum áhrifum fyrir hvern metinn valkost
124. Eins og nefnt var að ofan, var möguleikinn á að kjósa milli valkosta um hvernig þróun SERA hluta B skyldi hagað, takmarkaður. Af þessari ástæðu, getur þetta RIA ekki gert samanburðargreiningu á áhrifum hvers valkosta heldur leggur það áherslu á mat á jákvæðum og neikvæðum áhrifum valins valkosta 'sem lögleiðir loftregluákvæði úr ICAO viðaukum, öðrum en viðauka 2'.
- a.1 Jákvæð áhrif:
- Einsleit útfærsla staðlaðra evrópskra loftreglna innan gildissviðs grunnreglugerðarinnar og SES reglugerða.
 - Einstök reglugerð sem nær yfir kröfur, sem eiga við um loftreglur úr ICAO viðauka 2, og lögleiðir loftregluákvæði úr ICAO viðaukum, öðrum en viðauka 2.
 - Loftrýmisnotendur munu ekki þurfa að fylgja tiltekinni lögleiðingu hvers aðildarríkis á ICAO SARPs sem tengist loftreglunum þegar þeir fljúga innan evrópsks loftrýmis.
 - Minni óþægindi og hætta á misskilningi vegna ólíkra loftreglna ríkja og ólíkrar beitingar loftrýmisflokunar.
 - Stuðningur við aðildarríki með veitingu einsleitrar útfærslu ICAO SARPs sem uppfyllir viðkomandi kröfur. Aðildarríki munu ekki lengur þurfa að leggja vinnu í að lögleiða breytingar á viðeigandi ákvæðum í ICAO viðauka 11 og viðauka 3 í framtíðinni, þar sem það verður gert á miðstýrðan hátt á evrópska vísu í gegnum viðeigandi reglusetningarverkefni.
 - Samhæfir útfærslu ICAO loftrýmisflokunarinnar.
 - Samhæfir þau ákvæði er lúta að sérstöku sjónflugi og veitir ótvíræð skilyrði fyrir útfærslu þeirra.
 - Veitir aðildarríkjum tól til að auka öryggi í þeim hlutum loftrýmis þar sem það þykir nauðsynlegt, með því að koma á talstöðvaskyldum svæðum (e. Radio Mandatory Zone, RMZ) og ratsjárvaraskyldum svæðum (e. Transponder Mandatory Zone, TMS). Á þennan hátt er aðildarríkjunum gert kleift að gera ráð fyrir ICAO loftrýmisflokkinum í samræmi við þarfir hvers og eins.
- a.2 Neikvæð áhrif:
- Eins og þegar hefur verið nefnt, er meginregla áhrifamatsins sú að takmarka umfangið við hin almennu atriði þar sem það getur ekki tekið á ítarlegum þáttum útfærslunnar eða sérstöðu ríkja þegar kemur að útfærslu SERA hlutar B. Ennfremur hefur könnun á smáatriðum útfærslunnar eða sérstöðu ríkja í útfærslu SERA hlutar B ekki farið fram, vegna naums tíma.
 - Möguleg neikvæð áhrif er sá kostnaður sem útfærsla SERA hlutar B hefur í för með sér með tilliti til þjálfunar starfsfólks og breytinga á ferlunum.
- b. Lokamat og meðmæli með hinum valda valkosti
125. Setning einsleitra loftreglna sem lögleiða ákvæði úr ICAO viðaukum öðrum en viðauka 2 felur í sér kostnað sem mun fara eftir þeim aðstæðum sem fyrir hendi eru innan aðildarríkjanna.
126. Þar sem breytinga er krafist ættu þegar að vera ferli til staðar, í viðeigandi stjórnunarkerfum fyrir öryggi og breytingar, fyrir dreifingu upplýsinga til viðeigandi einstaklinga og viðbótarkostnaður við að innifela upplýsingar um þessar tillögðu reglubreytingar í þessari aðgerð ætti að vera minniháttar.

127. Þegar kemur að þjálfun, á meðan það getur verið einhver kostnaður við breytingu þjálfunarefnisins, er aðeins hægt að áætla kostnað við þjálfun, þegar reglurnar hafa tekið gildi, svæðisbundið.
128. Þar sem umfangsmeiri breytinga er krafist, sérstaklega þeirra sem tengjast innleiðingu nýrrar loftrýmisflokkingar og/eða TMZ og RMZ, mun kostnaður þar að lútandi aukast til samræmis en ekki er hægt að meta það eins og stendur.
129. Hins vegar ættu jákvæð heildaröryggisáhrif að bæta upp hin mögulegu neikvæðu áhrif sem tengjast mögulegri kostnaðaraukningu fyrir sum aðildarríkin sem hafa útfært viðauka 11 og viðauka 3 með einhverjum frávikum, þar sem um verður að ræða einsleita útfærslu ICAO SARPs í evrópsku loftrými, eftir að allar viðeigandi ráðstafanir (útfærslureglur, viðeigandi og tækar leiðir til að fullnægja skilyrðum og leiðbeiningarefni) eru lögleiddar og útfærðar. Ennfremur munu aðildarríkin ekki þurfa að leggja vinnu í lögleiðingu breytinga á ICAO viðauka 11 og viðauka 3, þar sem framkvæmd hennar mun fara fram á evrópska vísu.
130. Aukinheldur er einnig mikilvægt að undirstrika þau jákvæðu áhrif er tengjast framkvæmd útfærslureglu SERA hlutar B sem mun styðja við frjálsa för loftfara yfir landamæri í Evrópu og mun veita aðildarríkjum stuðning í viðleitni þeirra við að viðhalda háu öryggisstigi, sem og jákvæð áhrif útfærslu starfræns loftrýmis.

V. Lokaálit Stofnunarinnar

131. Ákvæði SERA hluta B sem fylgja þessu álitu hafa verið þróuð í kjölfar reglusetningarferlis Stofnunarinnar og einnig í kjölfar þeirra lýsinga sem framkvæmdastjórnin setti fram í SERA umboðinu sem falið var EUROCONTROL.
132. Í kjölfar samráðsferlis Stofnunarinnar, svaranna sem veitt voru við athugasemdunum frá hagsmunaaðilunum og viðbragðanna sem bárust ásamt skýringunum og röksemdunum sem gefnar voru í lið b), má taka lokaálit Stofnunarinnar saman á eftirfarandi hátt:
 - a) Ákvæði SERA hlutar B sem fylgja þessu álitu lögleiða ákvæði ICAO viðauka 11 og 3 sem teljast vera í eðli sínu 'loftreglur' og styðja við samhæfingu og einsleitni beitingar á loftrýmisflokkingun og notkun loftrýmis í Evrópu.
 - b) Eftirstandandi frávik á milli SERA hlutar B og viðeigandi ICAO viðauka eru, í tengslum við núverandi texta, meira takmarkandi (flokkur A).
 - c) Taka ætti á þeim atriðum sem tengjast skýringunni á skilgreiningu 'lögbærs stjórnvalds' og lýsingu á 'tímaathugunum' áður en framkvæmdastjórnin leggur lokahönd á ferli málsmeðferðar í nefndum.
 - d) Verulegur fjöldi þeirra atriða sem lýst er að ofan og hagsmunaaðilar hafa vakið athygli á í þróunarferlinu, hefur verið leystur í tillögðu regluuppkasti sem fylgir þessu álitu;
 - e) Fleiri atriði verða leyst í nánustu framtíð í kjölfar öryggismats Stofnunarinnar á þessum atriðum eins og gefið er til kynna í þessu álitu, í gegnum þróun á AMC/GM eða með vinnu við SERA hluta C í framtíðinni.

Köln, 14. nóvember 2011

P. GOUDOU

Framkvæmdastjóri