



**ADVIES NR. 05/2011**

**VAN HET EUROPEES AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID VAN DE LUCHTVAART**

**van 14 november 2011**

**voor een Verordening van de Commissie tot vaststelling van eisen met betrekking tot  
luchtvaartnavigatiediensten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. .../... van  
de Commissie tot vaststelling van gemeenschappelijke luchtverkeersregels en  
operationele bepalingen betreffende luchtvaartnavigatiediensten en -  
procedures en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 2096/2005, (EG) nr.  
1794/2006, (EG) nr. 730/2006, (EG) nr. 1033/2006 en  
(EU) nr. 255/2010**

**'Gestandaardiseerde Europese luchtverkeersregels (SERA) deel B'**

**'Eisen met betrekking tot luchtvaartnavigatiediensten'**

### **Samenvatting**

Voorliggend advies bevat een ontwerp tot wijziging van artikel 2 van het SERA-uitvoeringsvoorschrift en een ontwerp tot wijziging van de bijlage van het SERA-uitvoeringsvoorschrift.

Het voorstel behelst de omzetting van de inhoud van ICAO-bijlagen 11 en 3, die 'luchtverkeersregels' bevatten, in Europese vereisten.

De voorgestelde nieuwe Europese voorschriften hebben voornamelijk tot doel:

- de luchtverkeersregels binnen het Europese luchtruim te harmoniseren;
- het vrije verkeer van luchtruimgebruikers binnen het Europese luchtruim te vergemakkelijken;
- de uitvoering van de functionele luchtruimblokken te vergemakkelijken door de vaststelling van een gemeenschappelijke reeks procedures voor luchtverkeersbeheer (ATM) en vluchtuitvoeringsvoorschriften; en
- de lidstaten te ondersteunen bij de naleving van hun verplichtingen op grond van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Verdrag van Chicago) door een eenvormige toepassing van de ICAO-normen en aanbevolen praktijken te waarborgen.

De voorgestelde eisen resulteren uit het overleg met autoriteiten, luchtvaartnavigatiedienstverleners, luchtruimgebruikers, verenigingen, militaire dienstverleners, en luchtvaartdeskundigen.

## Toelichtende nota

### I. Algemeen

1. Dit advies behelst een aanbeveling aan de Commissie tot wijziging van artikel 2 van het ontwerp van Verordening (EU) nr. .../...<sup>1</sup> van de Commissie tot vaststelling van de gemeenschappelijke luchtverkeersregels en operationele bepalingen betreffende luchtvaartnavigatiediensten en -procedures en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 2096/2005, (EG) nr. 1794/2006, (EG) nr. 730/2006, (EG) nr. 1033/2006 en (EU) nr. 255/2010 (hierna te noemen 'SERA-uitvoeringsvoorschrift') en de daarin vervatte bijlage, door een nieuw deel B in te voegen (hierna te noemen 'SERA deel B'). De reikwijdte van deze regelgevingsactiviteit is vastgelegd in de opdrachtbeschrijving (*Terms of Reference* - ToR) ATM.001 (RMT.0148) en wordt nader toegelicht in het door de Europese Commissie aan Eurocontrol gegeven mandaat met betrekking tot de gestandaardiseerde Europese luchtverkeersregels<sup>2</sup> (SERA) en de daarmee samenhangende wijziging bij de op 15 oktober 2010 aan Eurocontrol gerichte brief MOVE E2/JP/sr (hierna te noemen 'SERA-mandaat').
2. Dit advies is goedgekeurd overeenkomstig de door de raad van bestuur<sup>3</sup> van het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (hierna te noemen 'Agentschap') aangegeven procedure, met inachtneming van het bepaalde in artikel 19 van Verordening (EG) nr. 216/2008<sup>4</sup> (hierna te noemen 'basisverordening').
3. In het voorschriftvoorstel werd rekening gehouden met de ontwikkeling van de EU- en internationale wetgeving (ICAO), en de harmonisatie met de regelgeving van andere autoriteiten van de belangrijkste EU-partners zoals bepaald in de doelstellingen van artikel 2 van de basisverordening. Het voorschriftvoorstel:
  - a) werd uitgewerkt rekening houdend met de aan de gang zijnde werkzaamheden in het kader van de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim ter uitvoering van artikel 4 van Verordening (EG) nr. 551/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de organisatie en het gebruik van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, als gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1070/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 549/2004, (EG) nr. 550/2004, (EG) nr. 551/2004 en (EG) nr. 552/2004 teneinde de prestaties en de duurzaamheid van het Europese luchtvaartstelsel te verbeteren (hierna te noemen 'luchtruimverordening'). Deze werkzaamheden sluiten aan op het SERA-mandaat en hebben geleid tot het ontwerp van SERA-uitvoeringsvoorschrift dat voorliggend advies beoogt aan te vullen;

---

<sup>1</sup> Het exacte nummer van deze verordening is nog niet beschikbaar omdat die nog niet door de Europese Commissie werd aangenomen via de comitéprocedure.

<sup>2</sup> Meer informatie over het door de Europese Commissie aan Eurocontrol gegeven mandaat, over de ter zake geboekte vorderingen alsmede over de resultaten die Eurocontrol voor fase 1 moet opleveren aan de Europese Commissie is terug te vinden via de volgende link: [http://www.eurocontrol.int/ses/public/standard\\_page/sk\\_sera.html](http://www.eurocontrol.int/ses/public/standard_page/sk_sera.html).

<sup>3</sup> Besluit van de raad van beheer met betrekking tot de door het Agentschap toe te passen procedures voor het uitbrengen van adviezen en het vaststellen van certificeringsspecificaties en richtsnoeren (regelgevingsprocedure). EASA MB 08-2007, 13.6.2007.

<sup>4</sup> Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, houdende intrekking van Richtlijn 91/670/EEG, Verordening (EG) nr. 1592/2002 en Richtlijn 2004/36/EG (PB L 79 van 19.3.2008, blz. 1), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1108/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 (PB L 309 van 24.11.2009, blz. 51).

- b) heeft de ter zake dienende bepalingen in ICAO-bijlagen 11 en 3 omgezet en daarbij het aantal wijzigingen tot het strikt noodzakelijke minimum beperkt met het doel ICAO-bepalingen toe te passen in het Europese regelgevingskader.
4. Zoals werd gevraagd in het SERA-mandaat en nader toegelicht door Eurocontrol in haar 'Initial Plan on the European Commission's mandate for support on the development of Standardised Rules of the Air SES/AS/SERA/IPL2'<sup>5</sup>, werden dit advies en de daarmee samenhangende ontwerpverordening inhoudelijk voorbereid op basis van de resultaten van samenwerkingsactiviteiten tussen het Agentschap en Eurocontrol.

## II. Raadpleging

5. De bekendmaking van wijzigingsvoorstel (*Notice of Proposed Amendment - NPA*) 02-2011<sup>6</sup> met het ontwerpadvies voor een verordening van de Commissie tot wijziging van het SERA-uitvoeringsvoorschrift is op 8 februari 2010 gepubliceerd op de website van het Agentschap met het oog op een openbare raadpleging.
6. Op de sluitingsdatum van 10 mei 2010 had het Agentschap 415 reacties ontvangen van 44 commentatoren, onder wie nationale luchtvaartautoriteiten/nationale toezichthoudende autoriteiten, beroepsorganisaties en particuliere ondernemingen of particulieren.
7. Alle ontvangen reacties zijn bevestigd en opgenomen in een commentaardocument (*Comment Response Document - CRD*) dat op 23 augustus 2011 is gepubliceerd op de website van het Agentschap. In dit CRD staat een overzicht van alle personen en/of organisaties die hebben gereageerd, alsook van de antwoorden van het Agentschap.
8. Zoals reeds werd benadrukt in de toelichting bij CRD 2011-02, waren de meeste commentaren bedoeld als antwoord op de in de toelichting bij NPA 2011-02 gestelde vragen, en als opmerking bij de voorgestelde bepalingen inzake luchtruimclassificaties. De meeste zorgpunten die werden geuit hadden te maken met de volgende onderwerpen:
- a) luchtruimklassen A, F en G;
  - b) het concept 'bevoegde autoriteit' en het gebruik daarvan in het ontwerpvoorschrift;
  - c) de regelgevingsstructuur in het algemeen en binnen het kader van het SERA-uitvoeringsvoorschrift;
  - d) de kwestie in verband met de tijdcontroles die alleen tot op de dichtstbijzijnde minuut worden gegeven en niet op de dichtstbijzijnde halve minuut zoals vereist door de ICAO;
  - e) de snelheidsbeperking tot 250 kt;
  - f) de selectie van separatieminima;
  - g) de scheiding tussen VFR-nachtvluchten en tussen VFR-nachtvluchten en IFR-vluchten;
  - h) de IFR-klaring wanneer piloten een eigen separatie handhaven in zichtweersomstandigheden (VMC-klaring);
  - i) speciale zichtvliegvoorschriften (SVFR's);
  - j) de automatische terminalinformatiedienst (ATIS);
  - k) de werkings sfeer van vluchtinformatiedienst (FIS); en

---

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

<sup>6</sup> Zie regelgevingsarchieven op [http://www.easa.europa.eu/ws\\_prod/r/r\\_archives.php](http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/r_archives.php).

- l) de meteorologische waarnemingsrapporten (weerrapporten).
9. Het Agentschap heeft alle commentaren geanalyseerd met de hulp van Eurocontrol en heeft elk commentaar op gecoördineerde wijze beantwoord. Daarbij werden de antwoorden in algemene lijnen uiteengezet en gerechtvaardigd.
10. Verder werd op 19 september 2011 een raadplegingsworkshop voor de belanghebbenden georganiseerd. Daarop werd niet alleen van gedachten gewisseld over de belangrijkste punten die tijdens de openbare raadpleging aan de oppervlakte zijn gekomen, maar ook over andere vraagstukken die op de workshop naar voren werden gebracht. Aan de hand van de resultaten van deze besprekingen en de op het commentaardocument ontvangen reacties heeft het Agentschap samen met Eurocontrol het ontwerp van SERA deel B gewijzigd en vervolgens dit advies inhoudelijk voorbereid.
11. Het Agentschap heeft 62 reacties op het commentaardocument ontvangen van zeven organisaties: vier organisaties van autoriteiten, een militaire organisatie, drie luchtvaartnavigatiedienstverleners, twee verenigingen van regionale luchthavens, twee verenigingen van de privé- en zakenluchtvaart en een luchtvaartmaatschappij. De meeste reacties hebben betrekking op de volgende onderwerpen:
- a) luchtruimklasse F en de antwoorden op de commentaren over klasse F;
  - b) de snelheidsbeperking tot 250 kt voor bepaalde luchtruimklassen;
  - c) de SERA-regelgevingsstructuur;
  - d) onderschepping van burgerluchtvaartuigen;
  - e) VFR-vluchten in luchtruimklasse A;
  - f) speciale VFR-nachtvluchten en de noodzaak om die toe te staan;
  - g) reikwijdte van de vluchtinformatiedienst (FIS) en meetbaarheid/rechtszekerheid van de bepalingen;
  - h) tijdcontroles;
  - i) de ontwikkeling van aanvaardbare wijzen van naleving (AMC's) en richtsnoeren (GM's);
  - j) de meetbaarheid en rechtszekerheid van de bepalingen in het algemeen;
  - k) de kwestie in verband met de bevoegde autoriteit en de voorkeur om de term 'aanvaarding' ("acceptance") te gebruiken in plaats van 'goedkeuring' ("approval");
  - l) het bezwaar dat de antwoorden van het Agentschap te algemeen waren; en
  - m) het feit dat bepaalde commentaren blijven openstaan, zelfs nadat ze door het Agentschap werden behandeld in het commentaardocument.
12. Zoals reeds werd vermeld, heeft het Agentschap deze reacties in overweging genomen alvorens het advies inhoudelijk voor te bereiden. Hieronder wordt in detail uiteengezet welke aanpak daarbij werd gevolgd.

### III. Inhoud van het advies van het Agentschap

#### a. Algemeen

13. Dit advies beoogt de toepasselijke als 'luchtverkeersregels' aangemerkte bepalingen van ICAO-bijlagen 11 en 3 overeenkomstig de in NPA 2011-02 uiteengezette redactionele beginselen om te zetten in SERA deel B en zodoende het SERA-uitvoeringsvoorschrift en de daarmee samenhangende bijlage SERA deel A aan te vullen.
14. Zoals reeds werd uiteengezet in NPA 2011-02, bestaat er een tweeledige rechtsgrondslag voor het uitwerken van deze luchtverkeersregels. Enerzijds moet het EASA op grond van de EASA-basisverordening uitvoeringsvoorschriften voorbereiden die de gemeenschappelijke algemene vluchtuitvoeringsvoorschriften en toepasselijke

procedures voor het luchtruimgebruik bestrijken; anderzijds moet de Europese Commissie op grond van de luchtruimverordening met betrekking tot het gemeenschappelijke Europese luchtruim uitvoeringsvoorschriften vaststellen met betrekking tot de luchtverkeersregels en de eenvormige toepassing van de luchtruimclassificatie.

15. Precies daarom stond al in het oorspronkelijke door de Europese Commissie aan Eurocontrol gegeven mandaat dat bij de werkzaamheden rekening moest worden gehouden met de institutionele ontwikkelingen als gevolg van de uitbreiding van de EASA-basisverordening met luchtverkeersbeheer (ATM) en luchtvaartnavigatiediensten (ANS). De Europese Commissie heeft het mandaat gewijzigd om dit in overeenstemming te brengen met de nieuwe bevoegdheden van het EASA na de uitbreiding van de basisverordening.
16. Daarom werd dit advies inhoudelijk voorbereid in overleg met Eurocontrol. Voorliggend advies beoogt immers niet alleen tegemoet te komen aan de verplichtingen van het Agentschap die voortvloeien uit de basisverordening, maar ook aan het door de Europese Commissie aan Eurocontrol gegeven mandaat wat de in de luchtruimverordening vastgestelde verplichtingen betreft.

## **b. Belangrijkste ontvangen reacties en oordeel van het Agentschap**

### **i. Definities**

17. De definities in verband met SERA deel B die de NPA voorstelt toe te voegen aan de al in artikel 2 van het SERA-uitvoeringsvoorschrift opgenomen definities, werden herzien op basis van de tijdens de openbare raadplegingsperiode ontvangen commentaren. Zo werden de definities van 'operationeel significante bewolking', 'luchtverkeersontwikkadvies' en 'overgangsniveau' toegevoegd omdat die in de bepalingen worden gebruikt. Deze definities werden overgenomen uit bekende bronnen (bijvoorbeeld ICAO-bijlagen 11 en 3, en *Procedures for Air Navigation Services – Air Traffic management* (PANS-ATM)). De toevoeging draagt bij aan een beter begrip van de verordening.
18. Voorts werd de in de NPA voorgestelde definitie van 'luchtvaartuigexploitant' weggelaten omdat de term 'exploitant' al in de basisverordening is gedefinieerd en niet opnieuw in het uitvoeringsvoorschrift moet worden gedefinieerd. Waar gebruikt, wordt de term 'exploitant' nader omschreven als 'luchtvaartuigexploitant' om te verduidelijken op welke exploitant het voorschrift van toepassing is.
19. Tot slot wil het Agentschap erop wijzen dat in de voorgestelde voorschriften met betrekking tot luchtvaartuigexploitanten<sup>7</sup> (die recent een positieve stem kregen van het EASA-comité) enkele definities staan die niet zijn afgestemd op de definities in SERA deel A. Het betreft de definities van 'nacht', 'hoofdvestiging' en 'gezagvoerder'. Het Agentschap is van oordeel dat de Commissie samen met het Agentschap moet bepalen hoe deze kwestie het best wordt aangepakt gelet op het belang om consistent te blijven in de definities die in verschillende voorschriften worden gebruikt alsook wat de werkingssfeer en het beoogde doel betreft.

### **ii. Bevoegde autoriteit**

20. In bepaalde commentaren werd aangevoerd dat het vervangen van de in het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Verdrag van Chicago) gebruikte termen

---

<sup>7</sup> <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>

'appropriate ATS authority' (betreffende ATS-instantie) of 'appropriate authority' (betrokken autoriteit) door de termen 'competent authority' (bevoegde autoriteit) of 'ANSPs' (luchtvaarnavigatiedienstverleners) het huidige systeem kan destabiliseren en problemen kan veroorzaken in het bestaande nationale kader. Zoals werd uiteengezet in de antwoorden op de commentaren, bestaan de termen 'ATS' (luchtverkeersdiensten) of 'MET authority' (meteorologische autoriteit) niet in het Europese regelgevingskader dat berust op de verordeningen betreffende het gemeenschappelijke Europese luchtruim (waarin de bevoegdheden duidelijk worden afgebakend volgens het beginsel van scheiding tussen dienstverlening en toezicht). Bijgevolg werd de rol van de nationale toezichthoudende instantie (NSA) of bevoegde autoriteit afgescheiden van de rol van de luchtvaarnavigatiedienstverlener (ANSP) en van de rol van de lidstaten [Verordening (EG) nr. 550/2004 en Verordening (EG) nr. 216/2008]. De terminologie die wordt gebruikt in de overkoepelende regelgeving moet worden nageleefd in de onderliggende regelgeving. Dienovereenkomstig moeten diezelfde beginselen worden nageleefd in het ontwerp van SERA-uitvoeringsvoorschrift. Daarom werd elke verwijzing in de ICAO-bijlagen 11 en 3 naar 'ATS' of 'MET authority' herzien om overeenkomstig de verordeningen betreffende het gemeenschappelijke Europese luchtruim aan te geven/te beslissen of de daarmee samenhangende taak/functie moet worden uitgeoefend door de toezichthoudende instantie dan wel door de dienstverlener (luchtvaarnavigatiedienstverleners of eenheden voor luchtverkeersdiensten).

21. De definitie van 'bevoegde autoriteit' in het SERA-uitvoeringsvoorschrift en de interpretatie daarvan moeten naar het oordeel van het Agentschap worden verduidelijkt. De definitie *'bevoegde autoriteit': de autoriteit van een lidstaat die de bevoegdheid heeft om zeker te stellen dat wordt voldaan aan de eisen van deze verordening, of elke instantie waaraan deze bevoegdheid werd gedelegeerd*, werd door bepaalde belanghebbenden zo uitgelegd, als zou het de bevoegde autoriteit zijn toegestaan bepaalde taken te delegeren aan de dienstverleners. Bijgevolg kan die definitie worden opgevat als zijnde in strijd met het beginsel van scheiding tussen dienstverlening en toezicht.
22. Deze definitie kan naar het oordeel van het Agentschap in tegenspraak lijken met de toewijzing van taken aan gekwalificeerde instanties, een concept dat zowel in de EASA-basisverordening als in de verordening betreffende het gemeenschappelijke Europese luchtruim bestaat. In beide verordeningen wordt onderscheid gemaakt tussen de zogeheten 'juridische delegatie' die erin bestaat bevoegdheden bij wet aan een bepaalde instantie toe te wijzen en waardoor een bevoegde autoriteit ontstaat, en subdelegatie, waarbij de bevoegde autoriteit taken in tweede instantie delegeert (of toewijst) aan een gekwalificeerde instantie.
23. Deze definitie moet naar het oordeel van het Agentschap als volgt worden gewijzigd: *'bevoegde autoriteit': de autoriteit die door een lidstaat is aangewezen als zijnde bevoegd om zeker te stellen dat wordt voldaan aan de eisen van deze verordening*.
24. Beslist de bevoegde autoriteit met inachtneming van het beginsel van scheiding tussen dienstverlening en toezicht bepaalde taken aan een andere instantie te delegeren, dan heeft dit niet tot gevolg dat die instantie de hoedanigheid verwerft van bevoegde autoriteit. Alleen bepaalde certificerings- en toezichthoudende taken mogen aan gekwalificeerde instanties worden gedelegeerd, zoals beschreven in de basisverordening en in de kaderverordening betreffende het gemeenschappelijke Europese luchtruim. In die gevallen blijkt echter duidelijk dat die instanties geen bevoegde autoriteiten zijn in de zin van de verordening omdat ze handelen namens de bevoegde autoriteit die als enige verantwoordelijk is. Bepaalde werkzaamheden, taken en bevoegdheden mogen dus wel worden gedelegeerd, maar niet de verantwoordingsplicht of aansprakelijkheid van de bevoegde autoriteit.
25. Is het voor de Commissie in deze fase niet mogelijk de definitie te wijzigen, dan moet de Commissie deze kwestie naar het oordeel van het Agentschap op een later tijdstip verduidelijken en elke bepaling grondig analyseren om zeker te stellen dat de

bevoegdheidsverdeling, het bestaande evenwicht en de scheiding tussen dienstverlening en toezicht gevrijwaard blijven.

26. Voorts zij erop gewezen dat de bevoegde autoriteit de taak, beslissing, procedure of maatregel door de luchtvaartnavigatiedienstverlener of eenheid voor luchtverkeersdiensten in bepaalde gevallen op voorhand moet goedkeuren. Dit betekent echter niet dat voor elke maatregel een voorafgaande goedkeuring is vereist. Doorgaans kan de goedkeuring plaatsvinden nadat de bevoegde autoriteit met de daarmee samenhangende procedures heeft ingestemd tijdens het certificeringsproces of bij een wijzigingscontrole. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de selectie van separatieminima.
27. In bepaalde commentaren en reacties daarop werd een voorkeur geuit voor de term 'aanvaarding' door de bevoegde autoriteit, in plaats van 'goedkeuring'. Het Agentschap is van oordeel dat de term 'aanvaarding' uit juridisch oogpunt duidelijkheid mist omdat die vatbaar is voor verschillende uitleggingen. Zo kan die term bijvoorbeeld worden opgevat als stilzwijgende ontvangstbevestiging waarbij de bevoegde autoriteit de procedure louter 'bevestigt' zonder de luchtvaartnavigatiedienstverlener of eenheid voor luchtverkeersdiensten in te lichten; bijgevolg is het onduidelijk of de bevoegde autoriteit de procedure al dan niet moet beoordelen. De term kan ook zo worden uitgelegd, als zou de bevoegde autoriteit de procedure of maatregel moeten beoordelen en toetsen, en de luchtvaartnavigatiedienstverlener of eenheid voor luchtverkeersdiensten in kennis stellen van haar beslissing voordat de procedure kan worden toegepast of de maatregel uitgevoerd. Het is van belang dat alle gereguleerde organisaties besluiten en in rechte afdwingbare verplichtingen goed begrijpen en interpreteren. Daarom werd de term 'goedkeuring' gekozen in plaats van 'aanvaarding'. Waar gebruikt, blijkt uit de term 'goedkeuring' duidelijk dat de bevoegde autoriteit documenten, procedures of maatregelen moet beoordelen en toetsen, en haar formele goedkeuring daaraan moet hechten.

### iii. Regelgevingsstructuur

28. Tijdens het door het Agentschap gehouden raadplegingsproces over SERA deel B hebben bepaalde belanghebbenden uiting gegeven aan hun bezorgdheid dat de interne SERA-structuur onvoldoende is geoptimaliseerd vanuit een 'lezervriendelijke' benadering. De interne SERA-structuur zoals die vandaag bestaat is een uitvloeisel van het door de Commissie aan Eurocontrol gegeven mandaat, waarin een gefaseerde aanpak werd gevraagd, te beginnen met SERA deel A, dat ICAO-bijlage 2 vrijwel volledig heeft omgezet. Die structuur heeft ook te maken met het voornemen om te zorgen voor een soepele overgang zodat lezers een interne structuur herkennen waarmee zij vertrouwd zijn. Wat betreft SERA deel B en de omzetting van slechts enkele gedeelten van ICAO-bijlagen 11 en 3, lijkt de logica van deze structuur minder voor de hand liggend. Sommige bepalingen kunnen blijkbaar anders worden ingedeeld naargelang van het onderwerp dat daarin wordt behandeld. Volgens bepaalde belanghebbenden is het mogelijk de verschillende in chronologische volgorde gemaakte delen beter te ordenen in een homogener regelgeving waarin weliswaar een andere logische structuur is aangebracht, maar die consequenter en eenvoudiger leesbaar is. Andere belanghebbenden waren echter niet dezelfde mening toegedaan en leken tevreden met de huidige benaderingswijze en structuur.
29. Volgens het Agentschap zijn de bezwaren tegen de SERA-structuur tot op zekere hoogte gegrond en moet de nodige aandacht aan deze kwestie worden gegeven voordat de uiteindelijke structuur wordt vastgelegd, niet alleen om de regelgeving te verbeteren, maar ook om het tenuitvoerleggingsproces ervan te bevorderen.
30. Ook al was het in de redactiefase nuttig de ICAO-structuur te volgen om de vertrouwdeheid te waarborgen en de vergelijkbaarheid te bevorderen, de onderverdeling van bepalingen over een bepaald onderwerp in een hiërarchische structuur met algemene bepalingen (deel A), diensten (deel B) en procedures (deel C), is naar het oordeel van het Agentschap niet de enige optie om de uiteindelijke SERA-regelgeving te



optimaliseren. Mogelijk bestaan er andere opties die meer effect sorteren en gebruiksvriendelijker zijn. Een en ander vraagt nader onderzoek. Een niet te rechtvaardigen versnippering van bepalingen over hetzelfde onderwerp in verschillende delen is inderdaad te vermijden ter wille van de duidelijkheid en leesbaarheid van de regelgeving. Bij de voorbereiding van SERA deel B is een dergelijke eidevaluatie echter onuitvoerbaar gebleken, niet alleen vanwege de tijdsdruk, maar ook omdat de verschillende SERA-delen nog niet dezelfde mate van volgroei hebben bereikt en nog niet even vergevorderd zijn in het vaststellingsproces (deel A is 'bevroren', deel B is in eindredactie en deel C is nog in ontwikkeling).

Niettemin is het Agentschap van mening dat een herstructureringsslag van SERA deel A en SERA deel B in dit stadium van het proces niet haalbaar noch voordelig is. Dat komt in de eerste plaats doordat SERA deel C nog in de ontwikkelingsfase verkeert en de mate van volgroei van dit deel een grondige evaluatie van de algehele SERA-structuur in de weg staat. Daarom moet de SERA-regelgevingsstructuur nader worden bekeken zodra het ontwerp van SERA deel C voldoende volgroei is en rekening houdend met de geplande toepassingsdatum.

31. Tot slot wordt erop gewezen dat een eventuele herstructurering van de SERA-regelgeving niet automatisch meebrengt dat de bepalingen van SERA deel A of deel B (of het komende deel C) inhoudelijk zullen veranderen. Integendeel, er worden geen wezenlijke inhoudelijke veranderingen verwacht van de SERA-bepalingen in deel A en deel B (en het komende deel C): alleen de plaats ervan in de overeenkomstige hoofdstukken en paragrafen van de eventueel gewijzigde SERA-structuur kan worden aangepast.

#### iv. Tijdcontroles

32. Op grond van ICAO-bijlage 11 moeten eenheden voor luchtverkeersdiensten tijdcontroles geven 'tot op de dichtstbijzijnde halve minuut'. Deze eis werd ongewijzigd omgezet in het eerste ontwerp van SERA deel B en heeft talrijke reacties uitgelokt. In de meeste commentaren werd aangevoerd dat een 'halve minuut' niet strookt met de huidige praktijk in Europa, dat luchtvaartuigen en piloten tegenwoordig over veel nauwkeurigere middelen beschikken om de juiste tijd te verkrijgen uit andere bronnen, en dat kan worden volstaan met tijdcontroles tot op de dichtstbijzijnde hele minuut. Bovendien hebben belanghebbenden gewezen op enkele tegenstrijdigheden tussen ICAO-bijlage 11 en ICAO-bijlage 10, deel 2, wat de beschrijving van tijd betreft (halve minuut in ICAO-bijlage 11 tegenover uren en minuten in ICAO-bijlage 10). De bepaling in punt 5.2.1.4.1.4 van bijlage 10, deel 2, verwijst echter naar de tijdmelding in het algemeen, terwijl 'tijdcontroles' specifiek worden omschreven in bijlage 11. Ook al werd geen enkel specifiek argument aangevoerd ter rechtvaardiging van de onmogelijkheid om tijdcontroles tot op de dichtstbijzijnde halve minuut uit te voeren, het verzoek om tijdcontroles uit te voeren tot op de dichtstbijzijnde hele in plaats van halve minuut werd volledig gesteund door de werkgroep en de openbare workshop.
33. Het Agentschap en Eurocontrol hebben ernstig nagedacht over deze kwestie. Een dergelijke verandering vergt evenwel nader onderzoek. De invoering in SERA deel B van een criterium dat minder nauwkeurig is dan de oorspronkelijke ICAO-waarde kan namelijk een afwijking van categorie C<sup>8</sup> op de ICAO-norm vormen. Gezamenlijk op Europees niveau overeenkomen een dergelijke afwijking op gecoördineerde wijze en op nationaal niveau aan te melden bij de ICAO is een zwaarwegende beslissing, temeer daar een dergelijke afwijking nog nooit eerder in aanmerking werd genomen in SERA-verband.
34. Een dergelijke verandering zou hoe dan ook een goed onderbouwde rechtvaardiging vergen om zeker te stellen dat alle relevante aspecten naar behoren werden onderzocht en in aanmerking genomen alvorens een beslissing ter zake te nemen. Het onderzoek werd opgestart en vindt momenteel plaats in samenwerking en coördinatie tussen het

---

<sup>8</sup> Categorie C — Minder beschermend of gedeeltelijk toegepast/niet toegepast.

Agentschap, Eurocontrol en de betrokken belanghebbenden, onder wie luchtruimgebruikers. Gezien de mogelijke effecten van deze kwestie op de veiligheid is het zaak de nodige aandacht, middelen en tijd aan die onderzoekswerkzaamheden te besteden.

35. Dat is de reden waarom (ook al werd van een en ander akte genomen, en niettegenstaande in de commentaren wordt aangegeven dat de huidige praktijk in Europa daadwerkelijk verschilt van de beschrijving in ICAO-bijlage 11) de gevraagde verandering niet is opgenomen in de bij het advies gevoegde ontwerptekst. Desalniettemin blijft de ontwerptekst in overeenstemming met de ICAO-eis in afwachting dat het resultaat van het onderzoek wordt bekendgemaakt. Alles zal in het werk worden gesteld om het resultaat bekend te maken voordat de Commissie de comitéprocedure over het ontwerp van SERA deel B afrondt.

#### **v. Luchtruimclassificatie A**

36. Volgens de ICAO-definitie zijn in een luchtruim van klasse A uitsluitend IFR-vluchten toegestaan. Alle piloten verwachten bijgevolg alleen IFR-vliegverkeer en de vluchten worden gesepareerd van alle andere vliegbewegingen in dit luchtruim. In bepaalde commentaren alsook in reacties op de daarop gegeven antwoorden werd gevraagd af te wijken van de ICAO-definitie van luchtruimklasse A door onder welbepaalde omstandigheden VFR-vluchten toe te staan. Na verdere analyse en besprekingen met bepaalde belanghebbenden wordt eraan herinnerd dat een aantal vragen rijst bij de huidige praktijk in bepaalde vlieggebieden waar luchtruimklasse A wordt gebruikt, maar specifieke machtigingen worden verleend aan luchtvaartuigen om daarin vluchten volgens zichtvliegvoorschriften (VFR) uit te voeren.
37. Een van de zorgpunten is bijvoorbeeld het bewustzijn van andere luchtruimgebruikers die ervan uitgaan dat alle vliegbewegingen zijn gesepareerd. Een ander voorbeeld is de onduidelijkheid over de status van VFR-vluchten in een luchtruim waarvan wordt aangenomen dat geen VFR-vluchten zijn toegestaan alsmede over de separatieregels die al dan niet op deze vluchten worden toegepast. Vervolgens werd geconcludeerd dat een afwijking van categorie C op de ICAO-norm nodig is om deze kwestie op te lossen. Het wordt daarom noodzakelijk geacht het beoogde gebruik van luchtruimklasse A uitsluitend te handhaven voor IFR-vluchten. Bovendien wordt aangenomen dat binnen het bestek van het SERA-uitvoeringsvoorschrift andere oplossingen kunnen worden gevonden die voorzien in alternatieve keuzemogelijkheden voor het uitvoeren van VFR-vluchten, waarvan de rechtmatigheid niet ter discussie staat.
38. Voorbeelden van oplossingen om VFR-vluchten toe te staan in een specifiek luchtruimvolume zijn terug te vinden in het SERA-uitvoeringsvoorschrift, zoals het opnieuw classificeren van luchtruimdelen voor gebruikelijke vluchtuitvoeringen, het inrichten van luchtcorridors of het tot stand brengen van tijdelijk gereserveerde of gescheiden gebieden van het luchtruim (TRA's/TSA's). Voor bijzondere vluchtuitvoeringen moet worden overwogen artikel 4 van het ontwerp van SERA-uitvoeringsvoorschrift toe te passen. Voor onvoorziene omstandigheden kan worden volstaan met de toepassing van artikel 3 van het ontwerp van SERA-uitvoeringsvoorschrift (onder verwijzing naar artikel 14, punt 1, van de EASA-basisverordening). Dit streven naar het vinden en toepassen van oplossingen waarin een optimaal luchtruimontwerp centraal staat is de meest aangewezen manier om de kwesties die in het geding zijn aan te pakken. Tegelijk is het van belang een goed inzicht in de luchtruimclassificatie en dienstverlening van alle piloten te handhaven en te blijven voldoen aan de ICAO-eisen, wat een van de doelstellingen van de EASA-basisverordening en de luchtruimverordening is en bovendien kadert in het mandaat van de Europese Commissie.

**vi. Luchtruimclassificatie F**

39. Eerst en vooral is het van belang te benadrukken dat luchtruimklasse F (als gedefinieerd in ICAO-bijlage 11) werd ingevoerd om tijdelijk vluchtadviseringsdiensten te verstrekken in afwachting dat volledige luchtverkeersleidingsdiensten kunnen worden verleend.
40. De bedoeling om vluchtadviseringsdiensten bij wijze van tijdelijke maatregel toe te passen werd in 2001 opgenomen in ICAO-bijlage 11 op basis van de bepalingen in PANS-ATM, onder 9.1.4.1.2: '[vrij vertaald uit het Engels] *Rekening houdend met de overwegingen die nader zijn toegelicht in punt 2.4 van bijlage 11, mogen vluchtadviseringsdiensten alleen worden verleend wanneer de luchtverkeersdiensten ontoereikend zijn om luchtverkeersleiding te geven, en voor zover het anderszins door de vluchtinformatiedienst verstrekte beperkte advies inzake botsingsgevaar niet aan het vereiste voldoet. Waar toegepast, zijn vluchtadviseringsdiensten doorgaans als tijdelijke maatregel aan te merken in afwachting dat ze kunnen worden vervangen door luchtverkeersleidingsdiensten.*'
41. Voorts valt op te merken dat de laatste zin, '[w]aar toegepast, zijn vluchtadviseringsdiensten doorgaans als tijdelijke maatregel aan te merken in afwachting dat ze kunnen worden vervangen door luchtverkeersleidingsdiensten', dateert van 1960 toen die werd opgenomen in de zevende editie van ICAO-document 4444, deel VII, punt 1.1.2.
42. De kwestie komt ook ter sprake in de in 1984 door de ICAO gepubliceerde 'Air Traffic Services Planning Manual' (ICAO-document 9426). In ICAO-document 9426, deel I, sectie 2, hoofdstuk 1, punt 1.5, getiteld 'Progressive development of ATS', staat onder 1.5.9 het volgende: [vrij vertaald uit het Engels] '*Daarom beschouwt de ICAO de geleidelijke invoering van luchtverkeersdiensten in haar bepalingen inzake vluchtadviseringsdiensten als tijdelijk tussenstadium in het voortgangproces van vluchtinformatiedienst naar algemene luchtverkeersleiding. Bedoeling hiervan is te zorgen voor een ordelijke overgang van een dienstverlening die louter informatief van aard is naar een dienstverlening waarbij luchtverkeersleiders meer verantwoordelijkheden op zich moeten nemen om de vliegviligheid te waarborgen.*' Verder staat in punt 2.7.1 van hoofdstuk 2 het volgende: [vrij vertaald uit het Engels] '*Vanaf het ogenblik dat vluchtadviseringsdiensten werden opgenomen in de ter zake geldende ICAO-bepaling was het de bedoeling die te beschouwen als tijdelijke tussenvorm van luchtverkeersdienstverlening met het doel te zorgen voor een ordelijke en geleidelijke overgang van vluchtinformatiedienst (FIS 'langs de vliegroute of rondom luchtvaartterreinen) naar de verlening van luchtverkeersleidingsdiensten. Het is bijgevolg van belang in te zien dat vluchtadviseringsdiensten geen doel op zich zijn en dat ook niet mogen vormen, maar louter werden ingesteld om luchtverkeersleidingspersoneel gedurende een beperkte periode in staat te stellen de nodige ervaring op te doen in de verlening van volledige luchtverkeersleidingsdiensten door te handelen alsof ze het luchtverkeer leiden, zij het dan zonder alle daarmee samenhangende verantwoordelijkheden op zich te nemen.*'
43. Aangenomen werd dat het aanvankelijk voorgestelde uitvoeringsvoorschrift met betrekking tot het luchtruim waar vluchtadvisering wordt gegeven de bedoeling van de ICAO juist weergeeft. Het handhaven van de tijdelijke aard strookt met de geest van de ICAO-bepaling. Om de bepalingen van het uitvoeringsvoorschrift meetbaar te maken, werd echter een tijdlimiet van drie jaar toegepast om het juiste midden te houden tussen 'tijdelijk' en 'op lange termijn'.
44. In de commentaren over de kwestie van luchtruimklasse F, en in reacties op de daarop gegeven antwoorden, werd hoofdzakelijk aangegeven dat klasse F overeenkomstig ICAO-bepalingen zonder tijdlimiet zou moeten worden toegestaan om de landen die momenteel luchtruimklasse F gebruiken de mogelijkheid te bieden dat blijven te doen. Op de openbare workshop werden deze commentaren met nadruk naar voren gebracht door de vertegenwoordigers van de lidstaat die daarvan meer gebruik heeft gemaakt in zijn luchtruim, alsook door bepaalde regionale luchthavens van hetzelfde land.

45. Vervolgens werd op basis van de argumenten ter staving van deze commentaren besloten de tijdlimiet van drie jaar weg te laten uit het uitvoeringsvoorschrift. Deze kwestie zal nader worden onderzocht om te beslissen of de tijdlimiet gewoon wordt weggelaten dan wel in een aanvaardbare wijze van naleving (AMC) wordt verwerkt.
46. Tot slot valt op te merken dat het, afhankelijk van de ontwikkeling van het luchtverkeer, meer aangewezen kan zijn luchtruimklasse F te vervangen door klasse G. Om daarmee rekening te houden, werd de tekst in de ICAO-noot gewijzigd door het voorschriftvoorstel.

#### **vii. Luchtruimclassificatie G en het vereiste vermogen om een radioverbinding tot stand te brengen voor IFR-vluchten**

47. Deze commentaar werd niet tijdens de openbare raadplegingsperiode ingediend, maar naar voren gebracht op de workshop. Het Agentschap acht het van belang dieper daarop in te gaan in dit advies. De verplichting om tijdens een IFR-vlucht in een ongecontroleerd luchtruim radioapparatuur te voeren werd betwist op de workshop. Daarbij werd als voorbeeld verwezen naar zweefvliegtuigen die vluchten in een ongecontroleerd luchtruim uitvoeren onder weersomstandigheden die slechter zijn dan zichtweersomstandigheden (VMC).
48. Deze kwestie is bovendien gekoppeld aan een verduidelijking die tijdens de openbare en informele raadpleging door Eurocontrol werd gegeven over de betekenis van bijlage 1 bij deel B met de beschrijving van luchtruimklassen. In de verduidelijking werd aangegeven dat het vermogen om een radioverbinding tot stand te brengen geldt als eis voor IFR-vluchten in een ongecontroleerd luchtruim, maar dat deze eis niet is op te vatten als verplichting om een tweezijdige radioverbinding (tweewegcommunicatie) tot stand te brengen.
49. Deze kwestie werd nader onderzocht. Daarbij is gebleken dat er in het huidige regelgevingskader met betrekking tot IFR-vluchten, vluchten in een ongecontroleerd luchtruim, kwalificatie van bemanningen, en boordapparatuur, alsmede gelet op de praktijk en de gevolgen voor de veiligheid van de in het voorbeeld aangehaalde vliegactiviteiten, geen ruimte bestaat om de vereiste om een radioverbinding tot stand te kunnen brengen, zoals dit uit ICAO-bijlage 11 werd omgezet in SERA deel B, op veilige wijze weg te laten. In plaats daarvan wordt geoordeeld dat bepaalde vliegactiviteiten, zoals vluchten die door zweefvliegtuigen worden uitgevoerd in een ongecontroleerd luchtruim onder weersomstandigheden die slechter zijn dan zichtweersomstandigheden, moeten worden beschermd door een specifieke luchtruimstatus die een scheiding van ander luchtverkeer waarborgt, en mogelijk door te voorzien in operationele regelingen waar het vermogen om een radioverbinding tot stand te brengen facultatief is.

#### **viii. Selectie van separatieminima**

50. Bij de eerste redactie van SERA deel B werd besloten in deze sectie een tijdelijke verwijzing te plaatsen naar een besluit dat de Commissie in een later stadium zal nemen. De reden hiervoor is dat het om een bijzonder complexe kwestie gaat en dat van meet af aan werd onderkend dat een flexibele opstelling noodzakelijk was. Verder was er het besef van de noodzaak om uit PANS (*Procedures for Air Navigation Services*) overgenomen materiaal om te zetten in uitvoeringsvoorschriften, aanvaardbare wijzen van naleving (AMC's) en richtsnoeren (GM's), dan wel helemaal niet om te zetten afhankelijk van een beoordeling per geval. Om die reden, en mede ter voorkoming van vertraging in het vaststellingsproces van SERA deel B, werd besloten de bijzonderheden van deze kwestie op een later tijdstip te behandelen, zodra een begin wordt gemaakt met de uitwerking van aanvullende SERA-delen.
51. De opname van de waarde voor verticale separatieminima was geen onderdeel van de NPA, waar oorspronkelijk het volgende stond: [vrij vertaald uit het Engels] '*de Commissie stelt maatregelen voor met betrekking tot de selectie van separatieminima*'.

52. Aangezien de separatieminima van 1000 voet en 2000 voet al impliciet zijn opgenomen door de verwijzing naar de tabel met kruishoogten in aanhangsel 2 bij bijlage I van SERA, werd het passend geoordeeld de tekst uit ICAO *Procedures for Air Navigation Services – Air Traffic management* (PANS-ATM), punt 5.3.2, over te nemen ter verduidelijking van deze kwestie wat de verticale separatie betreft. Dit bewerkstelligt een gemeenschappelijk en gestandaardiseerd begrip van de verticale separatiecriteria. Horizontale separatie is geen onderdeel van het uitvoeringsvoorschrift, maar zal het voorwerp uitmaken van AMC's, of GM's, zoals aangegeven op de workshop.
53. Een en ander heeft tijdens de raadpleging een aantal reacties uitgelokt, variërend van vragen over het toekomstige besluit van de Commissie tot het gebrek aan inzicht in de exacte betekenis en het exacte doel van de tijdelijke verwijzing. Na de openbare raadpleging bleek het mogelijk de sectie over de selectie van separatieminima te redigeren door als algemeen beginsel te stellen dat de luchtvaartnavigatiedienstverlener een selectievoorstel van separatieminima ter goedkeuring voorlegt aan de bevoegde autoriteit. Deze werkwijze werd door de redactiegroep aangemerkt als een verantwoorde en veilige aanpak die het beginsel van scheiding tussen dienstverlening en toezicht in acht neemt.
54. Zoals werd voorgesteld in de NPA en later verwoord in het commentaardocument, was het de bedoeling dit selectieproces op te nemen in het komende deel ATS (luchtverkeersdiensten), dat na SERA zal worden uitgewerkt, temeer daar klaarblijkelijk niet werd voldaan aan het overeengekomen criterium van 'luchtverkeersregels'. Uit de besprekingen op de workshop is evenwel gebleken dat de belanghebbenden onverwijd concreter materiaal over dit onderwerp verwachtten, wat heeft geleid tot de tekst die in dit advies wordt voorgesteld. Deze aanpak heeft ook als verdienste dat de consistentie wordt vergroot in de volledige sectie 2.3 van het ontwerpuitvoeringsvoorschrift, aangezien bepaalde subsecties absoluut dienen te worden gehandhaafd in SERA.
55. In het bij dit advies gevoegde ontwerpvoorschrift werd rekening gehouden met alle ontvangen commentaren. Aangenomen wordt dat het ontwerpvoorschrift de nodige flexibiliteit en evenredigheid waarborgt en waar nodig kan worden aangevuld met aanvaardbare wijzen van naleving (AMC's) en richtsnoeren (GM's). Voorts wordt deze aanpak als de meest praktische beschouwd om de specifieke kenmerken van het verband tussen ICAO-normen en ICAO-procedures tot uitdrukking te brengen in het EU-regelgevingskader.

#### **ix. Nachtvluchten volgens speciale zichtvluchtvoorschriften (SVFR)**

56. Sectie 2.6.1 van het ontwerp van SERA deel B werd uitgewerkt op basis van instrument nr. 4 uit het instrumentarium voor luchtruimclassificatie, zoals dat werd ontwikkeld door het *Airspace and Navigation Team* (ANT) van Eurocontrol. Zoals gevraagd door de belanghebbenden, werden de bepalingen opgenomen in het ontwerp van SERA-uitvoeringsvoorschrift als aanvulling op de ICAO-normen. Toen dit instrument werd ontwikkeld, waren de belanghebbenden het erover eens dat SVFR-vluchten alleen overdag mochten worden toegestaan. De vertegenwoordigers van de privé- en zakenluchtvaart waren op dat ogenblik sterk gekant tegen SVFR-nachtvluchten om veiligheidsredenen. Daarop besloot de redactiegroep SVFR-vluchten 'alleen overdag' toe te staan. Deze bepaling werd opgenomen als een van de criteria met betrekking tot de SVFR-klaring voor de publicatie van de NPA.
57. In enkele commentaren werd echter ervoor gepleit SVFR-vluchten ook 's nachts toe te staan. De redactiegroep maakte daartegen bezwaar omdat er geen significant veiligheidsmateriaal beschikbaar is om te rechtvaardigen dat van de regeling in het instrumentarium wordt afgeweken. Het antwoord dat op de daarmee samenhangende commentaren werd gegeven is gebaseerd op deze overweging, wat echter niet wegneemt dat het instrumentarium zelf nooit een formele veiligheidsbeoordeling heeft ondergaan. Bovendien berust het veiligheidsniveau van de instrumenten hoofdzakelijk op Europese 'beste praktijken' en werd het instrumentarium vastgelegd door ter zake goed

geïnformeerde luchtvaartdeskundigen die verantwoordelijk zijn voor veiligheidsaangelegenheden.

58. Een van de technische redenen waarom SVFR-nachtvluchten niet passend worden geacht is dat speciale zichtvliegvoorschriften (SVFR) in de eerste plaats beogen luchtvaartuigen die vliegen volgens zichtvliegvoorschriften (VFR) toestemming te verlenen een plaatselijk luchtverkeersleidingsgebied (CTR) binnen te vliegen of te verlaten wanneer in dat CTR niet is voldaan aan de voorwaarden om te vliegen volgens zichtvliegvoorschriften (VFR). De omzetting van deze voorwaarden voor nachtvluchten bood echter zeer weinig keuzeopties om een plaatselijk luchtverkeersleidingsgebied (CTR) te verlaten gelet op de eisen in SERA deel A met betrekking tot NVFR (*Night Visual Flight Rules*) die gelijkwaardig zijn aan de criteria voor zichtweersomstandigheden (VMC) in een CTR.
59. Uit de besprekingen op de workshop bleek dat de commentaren in verband met SVFR-nachtvluchten werden ingegeven door een werkelijke bezorgdheid, en dat er gegronde redenen en argumenten bestonden ter rechtvaardiging van dit verzoek, in wezen dat ontoereikende weersomstandigheden kunnen optreden als gevolg van verschillende criteria. Zo werd uitgelegd dat wanneer alleen de wolkenbasis te laag is om te vliegen onder normale zichtweersomstandigheden (VMC), maar toch nog voldoende om vluchtuitvoeringen toe te staan zoals vliegbewegingen in luchtverkeerscircuits om de kwalificatie voor VFR-nachtvluchten te behouden, er bepaalde voordelen gebonden zijn aan SVFR-nachtvluchten, mits de plaatselijke eenheid voor luchtverkeersdiensten dit passend acht en de nodige klaring daartoe verstrekt.
60. Om rekening te houden met al deze commentaren, werd daarom besloten het criterium 'alleen overdag' aan te vullen met de mogelijkheid voor de bevoegde autoriteit om SVFR-nachtvluchten toe te staan, mits op voorhand een veiligheidsbeoordeling ter plaatse wordt uitgevoerd en daarbij ook de plaatselijke normen en voorwaarden met betrekking tot NVFR/SVFR worden geëvalueerd. Evenals voor SERA deel A zal hoe dan ook een veiligheidsbeoordeling worden uitgevoerd met betrekking tot alle bepalingen die zijn overgenomen uit het instrumentarium voor luchtruimclassificatie en alle onderdelen van het ontwerpuitvoeringsvoorschrift die gelden als aanvulling op ICAO-materiaal. Het follow-upverslag zal beschikbaar worden gesteld voordat de Commissie de comitéprocedure over het ontwerp van SERA deel B afrondt.

#### **x. Reikwijdte van de vluchtinformatiedienst (FIS)**

61. Er werden heel wat reacties ontvangen over de reikwijdte van de in SERA deel B, onder 3.2.2, beschreven eisen, meer in het bijzonder dat een enge uitlegging van de eisen zoals die zijn geformuleerd aanleiding zou kunnen geven tot onuitvoerbare verplichtingen om grote hoeveelheden onnodige of soms niet-beschikbare informatie te verstrekken. Deze zorgpunten werden herhaald op de workshop als reactie op het antwoord dat op deze commentaren werd gegeven in het commentaardocument. Daarin wordt het voornemen kenbaar gemaakt in de richtsnoeren (GM's) duidelijkheid te scheppen in deze kwestie. De belanghebbenden blijven naar eigen zeggen bezorgd omdat het juridisch gezien niet mogelijk is een bindend voorschrift inhoudelijk te wijzigen door richtsnoeren.
62. Het Agentschap en Eurocontrol hebben op de workshop toegezegd pogingen te zullen ondernemen om een optimale formulering te zoeken die tegemoetkomt aan de rechtmatige verwachtingen van de piloten en de nodige garanties biedt om een 'standaard veiligere situatie' te scheppen zonder de eenheden voor luchtverkeersdiensten te zwaar te belasten. Het gevaar bestaat immers dat die eenheden van hun stuk worden gebracht gelet op de huidige en redelijke praktijk en dat afbreuk wordt gedaan aan de operationele doelmatigheid door overbezetting van het frequentiespectrum.
63. Het Agentschap en Eurocontrol hebben de bepalingen zorgvuldig onderzocht en zijn nagegaan in hoeverre het mogelijk is de formulering zodanig te wijzigen dat geen afwijking van categorie C dient te worden aangemeld bij de ICAO. Na die analyse werd besloten dat het wijzigen van de bepalingen met woorden zoals 'voor zover van toepassing' of 'voor zover uitvoerbaar' leidt tot suboptimale bepalingen en niet alleen het

evenwicht tussen bestaande praktijken kan verstoren, maar bovendien ook aanleiding kan geven tot een afwijking van categorie C.

64. Daarom werd besloten de tekst niet te wijzigen. De eindversie van het ontwerpvoorschrift zal echter ook worden aangevuld door richtsnoeren, niet alleen om de strekking te verduidelijken, maar ook om te wijzen op de noodzaak het frequentiespectrum niet bezet te houden met informatie die niet nodig of niet beschikbaar is of, wat algemene informatie betreft, die niet door de piloot wordt gevraagd. De richtsnoeren zullen worden uitgewerkt met gebruikmaking van noot 1 van ICAO-bijlage 11, punt 4.2.2. Duidelijk moet zijn dat een eenheid voor luchtverkeersdiensten niet altijd op de hoogte is van alle vliegbewegingen (detectiebereik, radiocontact e.d.) en dus in bepaalde gevallen geen relevante informatie over botsingsgevaar kan verstrekken.

#### **xi. Meteorologische diensten**

65. Zoals uiteengezet in de NPA, worden in hoofdstuk 5 van het ontwerpuitvoeringsvoorschrift de ter zake dienende bepalingen uit ICAO-bijlage 3 omgezet die qua aard gelijk te stellen zijn met luchtverkeersregels. Deze onderdelen hebben hoofdzakelijk betrekking op de door luchtvaartuigen verstrekte vluchtrapporten met meteorologische waarnemingen (AIREP's - *Air Reports*).
66. Uit de NPA bleek dat het merendeel van de belanghebbenden de mening is toegedaan dat de secties over automatische datatransmissie niet op hun plaats zijn in SERA. Uit de commentaren kwam naar voren dat de automatische datatransmissie (datalink) moet worden behandeld samen met alle andere aspecten, bij het reguleren van de automatische datatransmissie en datalink.
67. Daarom zijn in hoofdstuk 5 van SERA deel B als bijlage bij dit advies alleen bepalingen opgenomen die betrekking hebben op speciale vluchtrapporten en andere niet-routinematige waarnemingen vanuit luchtvaartuigen die mondeling worden gemeld.
68. Met het doel tegemoet te komen aan de reeds door belanghebbenden geuite bezwaren, ertoe strekkende deze bepalingen af te scheiden van een gemeenschappelijke sectie van ICAO-bijlage 3, is het Agentschap van plan te gepasten tijde een matrix uit te werken om zeker te stellen dat geen enkele bepaling onbedoeld wordt weggelaten tijdens de algemene omzettingsslag van de ICAO-normen en aanbevolen praktijken in het Europese regelgevingskader.

#### **xii. Onderschepping van burgerluchtvaartuigen**

69. De sectie over de onderschepping van burgerluchtvaartuigen werd ongewijzigd uit de oorspronkelijke tekst van ICAO-bijlage 11 omgezet in SERA deel B. Geen enkele EU-lidstaat heeft afwijkingen aangemeld bij de ICAO over de daarmee samenhangende secties van ICAO-bijlage 11. Nochtans werd één commentaar kenbaar gemaakt en herhaald op en na de workshop. In die als reactie ingediende commentaar werd met name bezwaar gemaakt tegen de verplichting voor de eenheid voor luchtverkeersdiensten om pogingen te ondernemen tweewegcommunicatie tot stand te brengen met het onderschepte luchtvaartuig en de piloot op de hoogte te stellen van de onderschepping. Naast de reeds verstrekte mededeling en uitleg, en ter vermijding van elk gevaar dat in deze bepalingen wijzigingen worden aangebracht die nadelige gevolgen hebben voor de veiligheid en die afbreuk doen aan de integriteit van SERA deel B, is het van belang erop te wijzen dat de desbetreffende bepalingen alleen betrekking hebben op civiele eenheden voor luchtverkeersdiensten die luchtverkeersdiensten verlenen aan mogelijk onderschepte burgerluchtvaartuigen, en dat deze bepalingen uitsluitend voor veiligheidsdoeleinden zijn bedoeld en op generlei wijze beogen noch ertoe kunnen strekken vast te stellen hoe het luchtvaartuig wordt onderschept.
70. Bovendien zij erop gewezen dat de desbetreffende sectie, die begint met de woorden '(...)' neemt [de eenheid voor luchtverkeersdiensten] een of meer van de volgende

maatregelen die in de gegeven omstandigheden dienstig worden geacht: (...)', de nodige flexibiliteit biedt en wordt geacht de autoriteiten van de lidstaten de vrijheid te laten om nationale procedures vast te leggen.

71. Tot slot scheidt punt 4.2.2 meer duidelijkheid over de manier waarop de lucht-grondcommunicatie tot stand wordt gebracht.

**xiii. Mondelinge terugmelding van berichten met betrekking tot de datalinkcommunicatie tussen de luchtverkeersleider en de piloot (CPDLC)**

72. In het ontwerp van SERA deel B dat in de NPA wordt voorgesteld staat dat de bevoegde autoriteit dient te beslissen of mondelinge terugmelding van CPDLC-berichten al dan niet is vereist. Dat illustreert de omzetting van 'ATS authority' (instantie voor luchtverkeersdiensten) in ICAO-regelgevingsmateriaal, een begrip dat, zoals uiteengezet in punt ii) hierboven, moest worden gewijzigd in 'dienstverlener' of 'bevoegde autoriteit' in het Europese regelgevingskader. Uit een groot aantal commentaren bleek dat de beslissing over een dergelijke terugmelding duidelijk operationeel van aard was. Bovendien werd aangenomen dat deze operationele beslissing het voorwerp moet uitmaken van een door de bevoegde autoriteit goed te keuren veiligheidsbeoordeling.
73. De in de schriftelijke raadpleging en op de workshop verstrekte uitleg werd gegrond verklaard. De operationele aard van deze beslissing wordt in het bij dit advies gevoegde ontwerpuitvoeringsvoorschrift tot uitdrukking gebracht door te verwijzen naar de luchtvaartnavigatiedienstverlener in plaats van naar de bevoegde autoriteit.

**xiv. Radio Mandatory Zone (RMZ) — Transponder Mandatory Zone (TMZ)**

74. Radio Mandatory Zone en Transponder Mandatory Zone zijn begrippen die werden ontleend aan het Eurocontrol-instrumentarium voor luchtruimclassificatie. Die begrippen werden ingevoerd om een wijdverbreide bezorgdheid weg te nemen en beogen de veiligheid te verbeteren in bepaalde luchtruimdelen waar de loutere uitvoering van de ICAO-luchtruimclassificatie ontoereikend is om het verwachte veiligheidsniveau te waarborgen voor de luchtvaartactiviteiten die daar worden uitgevoerd.
75. In de ontvangen commentaren werd over het algemeen steun verleend aan de invoering van RMZ's en TMZ's in SERA deel B. Dit betekent een significante vooruitgang in de gemeenschappelijke toepassing op Europees niveau van de beschikbare middelen om de veiligheid te verbeteren. In bepaalde commentaren werden verbeteringen in de ontwerp tekst voorgesteld. Die verbeteringen werden aanvaard en opgenomen in het bij dit advies gevoegde ontwerpvoorschrift.
76. In dat verband zij erop gewezen dat de begrippen RMZ en TMZ weliswaar niet afkomstig zijn uit ICAO-bijlagen 11 of 3, maar toch geen afwijking op ICAO-bepalingen vormen aangezien in ICAO-bijlage 11 specifieke eisen worden gesteld met betrekking tot het verplichte radiocontact of transpondergebruik in welbepaalde luchtruimdelen. Nieuw is dat deze eisen op dezelfde manier zullen worden geformuleerd en toegepast in geheel Europa, en wel op een manier die duidelijk te begrijpen is voor alle piloten, ongeacht hun herkomst of nationaliteit. RMZ's en TMZ's worden desalniettemin opgenomen in de lijst van zaken die een veiligheidsbeoordeling moeten ondergaan met kennisgeving aan de Commissie na publicatie van het advies.

**xv. Snelheidsbeperking tot 250 kt**

77. Wat de aan de luchtruimclassificatie gekoppelde luchtsnelheidslimiet betreft, werden de oorspronkelijke ICAO-eisen niet gewijzigd in het ontwerp van SERA deel B. In dat verband werden niet alleen tegenstrijdige commentaren, maar ook sommige tegenstrijdige reacties op het commentaar document ontvangen. Sommige commentatoren vroegen de snelheidsbeperking uit te breiden naar alle luchtruimklassen beneden 10 000 voet. Andere commentatoren vroegen die beperking alleen toe te passen op VFR-vluchten, of specifieke vluchten om uiteenlopende redenen ontheffing te verlenen van die verplichting.



78. Het 'zie en ontwijk'-beginsel dat ten grondslag ligt aan de snelheidsbeperking geldt voor VFR- en IFR-vluchten, alsook in situaties waarin geen separatie wordt bewerkstelligd. Op te merken valt dat de operationele snelheidsbeperkingen met betrekking tot specifieke klaringen of procedures verder mogen worden toegepast, voor zover de bevoegde autoriteit daarmee instemt en mits die niet in strijd zijn met de snelheidsbeperking die volgens ICAO/SERA geldt voor de desbetreffende luchtruimclassificatie (bijvoorbeeld specifieke snelheid voor standaardvertrek- en aankomstroutes voor instrumentvluchten (SID's en STAR's)).
79. In één commentaar werd gevraagd bepaalde luchtvaartuigcategorieën die om operationele of technische redenen hogesnelheidsvluchten moeten uitvoeren ontheffing te verlenen van de snelheidsbeperking. In dat verband zij gememoreerd dat het SERA-uitvoeringsvoorschrift alleen geldt voor algemeen luchtverkeer (*General Air Traffic - GAT*). De beslissing om in strijd met ICAO-bepalingen hogesnelheidsvluchten toe te staan in een luchtvaartomgeving die is opengesteld voor alle categorieën luchtruimgebruikers komt uitsluitend toe aan een lidstaat voor zijn eigen luchtruim en binnen de grenzen van zijn eigen nationale regelgeving (bijvoorbeeld operationeel luchtverkeer (*Operational Air Traffic - OAT*)). Een dergelijke beslissing zou echter zeer moeilijk uit te breiden zijn en mag bovendien niet worden toegepast op het volledige Europese luchtruim, noch op de GAT-voorschriften die in dat luchtruim gelden.
80. Vervolgens werd besloten de in ICAO-bijlage 11 beschreven snelheidsbeperking tot 250 kt te behouden in het bij dit advies gevoegde ontwerpvoorschrift.

#### **xvi. Aanvulling op SERA deel B**

81. In de aanvulling worden de afwijkingen geïntroduceerd tussen SERA deel B en de desbetreffende ICAO-bijlagen waarover de lidstaten onderlinge overeenstemming moeten bereiken en die ze moeten aanmelden bij de ICAO. De aanvulling werd opgesteld overeenkomstig het inhoudelijke ontwerp van SERA deel B in de NPA. Er werden enkele commentaren ontvangen waarin verbeterpunten werden aangegeven of wijzigingen gevraagd overeenkomstig aanpassingen die voor het ontwerpuitvoeringsvoorschrift zelf werden voorgesteld.
82. De aanvulling werd herzien en aangepast overeenkomstig de wijzigingen die in het ontwerpuitvoeringsvoorschrift zelf werden ingevoerd na de raadpleging, en wordt bij dit advies gevoegd.
83. In de aanvulling op SERA deel B staan nu negen afwijkingen, inclusief die welke overeenkomen met ICAO-noten die bindende kracht hebben gekregen, tegenover 253 aangemelde afwijkingen op de volledige ICAO-bijlagen 11 en 111 met betrekking tot de onderdelen van ICAO-bijlage 11 die in aanmerking werden genomen voor SERA deel B.

#### IV. Regelgevende effectbeoordeling

Doel en beoogd effect

84. De regelgevende effectbeoordeling beoogt de beste optie te bepalen om de doelstelling van de regelgevingsactiviteit te bereiken en tegelijk eventuele negatieve effecten minimaal te houden. De effectbeoordeling verloopt in vijf logische stappen die een structuur aanbrengen in de analyse: problemen in kaart brengen, doelstellingen vastleggen, opties uitwerken, effecten analyseren en opties vergelijken. In dit bijzondere geval blijft de vergelijking van opties uiterst beperkt doordat het ontwerp van SERA-uitvoeringsvoorschrift werd opgesteld overeenkomstig het SERA-mandaat. Bovendien was er, zoals reeds werd vermeld in NPA 2011-02, slechts een beperkte mogelijkheid om opties te kiezen voor de te volgen werkwijze om het ontwerpuitvoeringsvoorschrift voor SERA deel B op te stellen. Daarom wordt hier alleen dieper ingegaan op de geselecteerde optie.

85. In deze regelgevende effectbeoordeling wordt die van de NPA niet integraal overgenomen, maar komen alleen de belangrijkste punten aan bod. Waar nodig worden nieuwe effecten toegevoegd die tijdens het raadplegingsproces in kaart werden gebracht.

*a) Kwesties die aan bod komen in de regelgevende effectbeoordeling met betrekking tot SERA deel B*

86. De omzetting van de toepasselijke bepalingen uit ICAO-bijlagen 11 en 3 in de gestandaardiseerde Europese luchtverkeersregels (SERA).

87. Bovendien heeft de Europese Commissie in het SERA-mandaat uitdrukkelijk gevraagd dat de werkzaamheden in de eerste plaats moesten leiden tot de vaststelling van een ontwerpuitvoeringsvoorschrift voor de Europese Commissie, tenzij een volledige harmonisatie niet noodzakelijk wordt geacht. Voorts werd gevraagd in het voorschrift prioriteit te geven aan oplossingen die voldoen aan de ICAO-normen.

*b) Omvang van de kwestie*

88. Zoals eerder gezegd, werd vastgesteld dat er, niettegenstaande ICAO-bijlage 2 'Rules of the Air' (= luchtverkeersregels) is getiteld, ook in andere ICAO-documenten bepalingen staan die qua aard gelijk te stellen zijn met 'luchtverkeersregels'. Deze vaststelling was het uitgangspunt voor het opstellen van het ontwerp van SERA deel B, waarbij werd nagegaan welke bepalingen in ICAO-bijlagen 3 en 11 als luchtverkeersregels konden worden omgezet in EU-wetgeving.

89. Het ontwerp van SERA-uitvoeringsvoorschrift beoogt niet zozeer de lidstaten nieuwe verplichtingen op te leggen, als wel de uitvoeringswijze van bestaande ICAO-verplichtingen te standaardiseren in het gemeenschappelijke Europese luchtruim. Aangezien de omgezette ICAO-bepalingen al geruime tijd over de hele wereld worden toegepast, wordt de omvang van deze kwestie niet als significant beschouwd.

90. In enkele gevallen wijkt het ontwerpvoorstel van SERA deel B af van de ICAO-normen en aanbevolen praktijken (SARP's). Het betreft een afwijking van categorie A. De voorgestelde afwijkingen zijn gerechtvaardigd. Aangaande het voorstel betreffende tijdcontroles tot op de dichtstbijzijnde hele minuut, wat wellicht een afwijking van categorie C vormt, zal een veiligheidsbeoordeling worden uitgevoerd en bezorgd aan de Commissie ter ondersteuning van de comitéprocedure.

*c. Beknopt overzicht van de doelstellingen van het advies*

91. Het hoofddoel is door te gaan met de inspanningen die de Europese Commissie heeft aangevat om een geharmoniseerde reeks luchtverkeersregels voor het Europese luchtruim tot stand te brengen teneinde de veiligheid te verbeteren, mogelijke belemmeringen en misverstanden ingevolge onderling afwijkende nationale voorschriften

minimaal te houden en een doelmatige en vlotte doorstroming van het internationale luchtverkeer te garanderen. Een en ander vergt een gemeenschappelijk inzicht in signalisatie, procedures ter voorkoming van botsingen, instructies van luchtverkeersdiensten, verkeersleidingsjargon en andere soortgelijke aangelegenheden.

#### Opties

92. De geselecteerde optie is 'ontwerp van SERA deel B, omzetting van bepalingen houdende luchtverkeersregels uit ICAO-bijlagen niet zijnde bijlage 2'. De optie werd geselecteerd in overeenstemming met het SERA-mandaat.

#### Betrokken sectoren

93. Het SERA-uitvoeringsvoorschrift heeft gevolgen voor personen (piloten, luchtverkeersleiders) en entiteiten (lidstaten, bevoegde autoriteiten, luchtvaartnavigatiedienstverleners, luchtvaartuigexploitanten en naar alle waarschijnlijkheid ook luchthavenexploitanten).

#### Effecten

##### a) *Alle geïnventariseerde effecten*

94. De uitvoering van deze verordening kan gevolgen hebben voor personen en entiteiten die vluchten uitvoeren in lidstaten waar een luchtruimclassificatie wordt toegepast die niet exact overeenstemt met de ICAO-bepaling, bijvoorbeeld waar bepaalde VFR-vluchten worden toegestaan in luchtruimklasse A of waar luchtruimklasse F niet als tijdelijke classificatie wordt gebruikt e.d. Bovendien kunnen die onderkende sectoren ook gevolgen ondervinden van enkele aanvullingen die verband houden met ICAO-normen en aanbevolen praktijken (SARP's), bijvoorbeeld wanneer noten worden omgezet in bepalingen zoals beschreven in de aanvulling op SERA deel B en nieuwe bepalingen die berusten op het instrumentarium voor luchtruimclassificatie.
95. Om een goed gestructureerde en ingedeelde kwantitatieve effectbeoordeling voor te bereiden, is een geheel Europa bestrijkend onderzoek nodig waarbij wordt nagegaan:
- in welke lidstaten wijzigingen noodzakelijk zijn in verband met de SERA-luchtruimclassificatie;
  - welke gevolgen de ingevoerde wijzigingen hebben op de nationale wetgeving en hoe die ten uitvoer kunnen worden gelegd;
  - in welke mate de toegang van sommige luchtruimgebruikers tot bepaalde luchtruimdelen wordt beïnvloed en in hoeverre de nieuw ingevoerde instrumenten in SERA deel B kunnen opwegen tegen de problemen dankzij nieuwe procedures;
  - welke hulpmiddelen, met inbegrip van opleidingen, nodig zijn om de nieuwe procedures uit te voeren.
96. Een dergelijk onderzoek zal vermoedelijk tijd en middelen vergen. Gezien het krappe tijdschema voor de vastlegging van SERA in het algemeen, wordt dit niet haalbaar geacht zodat een geloofwaardige kwantitatieve effectbeoordeling vrijwel onmogelijk is.

##### i) *Veiligheidseffecten*

97. Om de algemene veiligheidseffecten van uitvoeringsvoorschriften, aanvaardbare wijzen van naleving en richtsnoeren juist te kunnen beoordelen is het volledige wetgevingsarsenaal nodig. Bovendien is het zaak het SERA-uitvoeringsvoorschrift ook te bezien in samenhang met de onlangs aangenomen uitvoeringsvoorschriften inzake de verlening van bevoegdheidsbewijzen aan cockpitpersoneel, met de voorschriften inzake vluchtuitvoeringen die al werden aanvaard door het EASA-comité alsook met de toekomstige bepalingen inzake deel ATS en deel MET. In dit specifieke geval introduceert SERA deel B in de EU-wetgeving alleen de uit ICAO-bijlagen 3 en 11 omgezette bepalingen die qua aard gelijk te stellen zijn met 'luchtverkeersregels'. SERA deel B is

een aanvulling op SERA deel A waarin de bepalingen uit ICAO-bijlage 2 worden omgezet. Bovendien zijn met betrekking tot de uitwerking van het SERA-uitvoeringsvoorschrift vervolgwerkzaamheden gepland om de ter zake dienende bepalingen uit ICAO-bijlage 10, PANS-ATM (*Procedures for Air Navigation Services — Air Traffic management*), PANS-OPS (*Procedures for Operational Services*) en andere documenten in EU-wetgeving om te zetten. In wezen kan het gehele wetgevingsarsenaal pas als volledig worden beschouwd als alle uitvoeringsvoorschriften die worden omschreven in de sectie 'Regelgevingsstructuur' zijn aangenomen. Het is echter van belang erop te wijzen dat, wanneer de ter zake dienende maatregelen (uitvoeringsvoorschriften, aanvaardbare wijzen van naleving en richtsnoeren) eenmaal zijn opgezet en daadwerkelijk worden toegepast, het algehele veiligheidseffect positief zal uitpakken in de huidige situatie, juist doordat de ICAO-normen en aanbevolen praktijken (SARP's) uniform worden toegepast in het Europese luchtruim.

98. Zoals hierboven uiteengezet, valt niet te verwachten dat een volledige reeks geharmoniseerde Europese voorschriften terzelfder tijd wordt voorbereid. De Europese Commissie is zich daarvan terdege bewust en voorziet daarom in het aan Eurocontrol gegeven SERA-mandaat in een gefaseerde aanpak ter uitwerking van het SERA-uitvoeringsvoorschrift.
99. Het is evenwel noodzakelijk het veiligheidseffect van die omzetting te beoordelen rekening houdend met de werkingssfeer van SERA deel B met het doel aan te tonen dat het voorschrift intrinsiek veilig is. Er werd een veiligheidseffectbeoordeling uitgevoerd — hoofdstuk III van de NPA ('Summary of Safety assessment of SERA Part B' [overzicht van de veiligheidsbeoordeling van SERA deel B]), met het doel de eisen inzake luchtverkeersdiensten die qua aard gelijk te stellen zijn met 'luchtverkeersregels' op Europees niveau om te zetten in het wetgevingskader van het gemeenschappelijke Europese luchtruim.
100. Dit proces van veiligheidseffectbeoordeling werd uitgevoerd tijdens de verschillende uitwerkingsfasen van het voorschrift.
101. In de beginfase werden zes SERA-veiligheidsspecificaties van hoog niveau onderkend om de bepalingen van SERA deel B naar behoren op te stellen en aan te tonen dat: *'een volledig en juist eisenprogramma inzake luchtverkeersdiensten, qua aard gelijk te stellen met "luchtverkeersregels", is vastgelegd om te zorgen voor een veilige luchtverkeersstroom binnen de EU.'*
102. Na afloop van de uitwerkingsfase werd aangetoond dat SERA deel B niet alleen volledig en juist is, maar ook voldoende soliditeit en integriteit biedt, potentieel uitvoerbaar/haalbaar is en bovendien strookt met de doelstelling van het uitvoeringsvoorschrift. Op te merken valt dat de meeste eisen in SERA deel B als veiligheidseisen zijn aan te merken omdat ze in de eerste plaats beogen reeds bestaande gevaren/risico's te verkleinen die eigen zijn aan de luchtvaart (bijvoorbeeld botsingen in de lucht of op de taxibaan e.d.).
103. Zoals vereist in het SERA-uitvoeringsvoorschrift, zal de overgang van de huidige regelgevingssituatie in de lidstaten naar de toepassing van de bepalingen van SERA deel B in goede banen worden geleid door een veiligheidsbeoordeling ter plaatse die tot doel heeft deze overgang veilig te laten verlopen.
104. Tot slot bleek uit deze effectbeoordeling dat geen uitzonderingen op de voorschriften mogen worden toegestaan en dat een 'follow-upproces' zal worden opgezet om niet alleen rekening te houden met toekomstige veiligheidsbehoeften, maar ook met wijzigingen van ICAO-bijlagen 11 en 3, of andere wijzigingen die hun oorsprong vinden in een verandering van de operationele omgeving binnen de EU.
105. Afsluitend kan worden gesteld dat uit het gestructureerde proces van veiligheidseffectbeoordeling naar voren is gekomen dat de eisen inzake luchtverkeersdiensten in SERA deel B, die qua aard gelijk te stellen zijn met 'luchtverkeersregels', een veiligere luchtverkeersstroom binnen de EU garanderen. De

toepassing daarvan zal echter pas volkomen veilig zijn nadat het regulerend systeem voor de Europese luchtvaart is voltooid en ook daadwerkelijk wordt toegepast. Alle tijdens het veiligheidsbeoordelingsproces onderkende veiligheidskwesties, aanbevelingen en veronderstellingen zijn inderdaad op passende wijze aangepakt in het bij dit advies gevoegde SERA-uitvoeringsvoorschrift. Waar dat niet het geval is, zijn maatregelen getroffen om die items op adequate wijze aan te pakken (bijvoorbeeld aan de gang zijnde uitwerking van aanvaardbare wijzen van naleving (AMC's) of richtsnoeren (GM's) met betrekking tot SERA deel B alsook van andere regelgeving in het kader van de basisverordening).

106. Tot slot is het van belang te benadrukken dat het veiligheidseffect van bepaalde items, zoals tijdcontroles tot op de dichtstbijzijnde hele in plaats van halve minuut, en nieuwe bepalingen, zoals RMZ's en TMZ's, nader zullen worden onderzocht. De resultaten van deze beoordelingen zullen beschikbaar worden gesteld aan de Commissie.

ii) Economische effecten

107. In dit stadium hebben de meeste kosten te maken met de verspreiding van informatie, opleidingen en het vertrouwd maken van luchtvaartnavigatiedienstverleners, luchthavenexploitanten en luchtruimgebruikers met het voorschrift. Het gaat daarbij echter om eenmalige kosten om de voorschriften en procedures voor het eerst te wijzigen. Verwacht wordt dat de lopende kosten zullen afnemen dankzij de harmonisatie. Het moet echter ook worden benadrukt dat de economische effecten uitsluitend vanuit kwalitatief oogpunt worden beoordeeld vanwege het gebrek aan beschikbare gegevens van elke lidstaat.

108. Mogelijk effect in de verschillende gebieden van het Europese luchtruim:

- geen wijziging, voor zover de nationale voorschriften al volledig in overeenstemming zijn met SERA deel B;
- wijziging van bepaalde nationale voorschriften om die in overeenstemming te brengen met SERA deel B (aangezien de ICAO-bijlagen 11 en 3 niet integraal worden omgezet door het SERA-uitvoeringsvoorschrift en de volledige omzetting in een later stadium zal plaatsvinden);
- geen enkele lidstaat hoeft zich nog inspanningen te getroosten om de wijzigingen van ICAO-bijlagen 11 en 3<sup>9</sup> om te zetten, aangezien op EU-niveau daarvoor wordt gezorgd door het Europese uitvoeringsvoorschrift te wijzigen.

109. De omvang van het effect hangt af van:

- nationale kosten die worden gemaakt ter naleving van de eisen om nationale veiligheidsbeoordelingen uit te voeren van eventuele wijzigingen in verband met de toepassing van SERA deel B;
- het aantal en de reikwijdte van de afwijkingen die worden vastgesteld tussen SERA deel B en nationale voorschriften;
- de omvang van de eventuele wijzigingen van operationele procedures die noodzakelijk zijn in een lidstaat; en
- de omvang van eventuele risicobeperkingsmaatregelen als gevolg van de ter plaatse uit te voeren veiligheidsbeoordeling.

110. De kosten van het uitvoeringsvoorschrift van SERA deel B kunnen bestaan uit:

- de kosten voor de verspreiding van informatie, opleidingen en het vertrouwd maken met het SERA-uitvoeringsvoorschrift;

---

<sup>9</sup> Wat betreft de ICAO-normen en aanbevolen praktijken (SARP's) die al in EU-wetgeving zijn omgezet.

- de kosten van wijzigingen in operationele procedures;
- de kosten van eventuele risicobeperkingsmaatregelen als gevolg van de ter plaatse uit te voeren veiligheidsbeoordeling.

111. Duidelijk is dat het effect op regelgevers, luchtvaartnavigatiedienstverleners, luchthavenexploitanten en luchtruimgebruikers zal afhangen van de mate waarin hun nationale voorschriften afwijken van ICAO-bijlagen 3 en 11 en bijgevolg dus ook van SERA deel B. De rol van luchtvaartnavigatiedienstverleners, luchthavenexploitanten en luchtvaartuigexploitanten zal er onder meer in bestaan hun personeel in te lichten over elke wijziging in regelgeving, hun medewerkers op gepaste wijze op te leiden en elke wijziging toe te passen in de vereiste operationele procedures. Bevoegde autoriteiten moeten ervoor zorgen dat hun personeel op de hoogte is van wijzigingen in de voorschriften die gelden binnen hun eigen luchtruim, en waarborgen dat de gewijzigde voorschriften worden nageleefd door luchtvaartnavigatiedienstverleners, luchthavenexploitanten en luchtruimgebruikers. Door te voorzien in een gepaste overgangperiode voor de inwerkingtreding van de voorschriften van SERA deel B kan dit effect tot een minimum worden beperkt.

### **Regelgevers/bevoegde autoriteit**

112. Regelgevers/bevoegde autoriteiten moeten aanvankelijk de zekerheid hebben dat de vereiste wijzigingen in de voorschriften ten uitvoer zijn gelegd, wat kosten met zich brengt (bijvoorbeeld voor inspecteurs). Daarna zullen de kosten om te garanderen dat eventuele gewijzigde voorschriften worden nageleefd op hetzelfde niveau liggen als de bestaande kosten om overeenstemming met de huidige voorschriften te garanderen. Het kan zijn dat sommige lidstaten waarvoor de bepalingen van SERA deel B gevolgen hebben hun nationale wetgeving dienovereenkomstig moeten aanpassen.
113. In bepaalde specifieke gevallen kunnen kosten ontstaan door de noodzaak om de luchtruimclassificatie te wijzigen en bijgevolg dus ook alle daarmee samenhangende kaarten en publicaties aan te passen. Bovendien kunnen sommige lidstaten zich genoodzaakt zien het luchtruimontwerp aan te passen, bijvoorbeeld met nieuwe ATS-routes, gereserveerde of gescheiden gebieden van het luchtruim e.d., om in overeenstemming te zijn met de luchtruimclassificatie en te beantwoorden aan de behoeften van de luchtruimgebruikers.

### **Luchtvaartnavigatiedienstverleners en luchthavenexploitanten**

114. Alle luchtvaartnavigatiedienstverleners moeten de nodige procedures hebben opgezet om ervoor te zorgen dat de passende informatie integraal wordt verspreid onder het bevoegde personeel. Dat kan in zekere mate administratieve gevolgen hebben gelet op de wijzigingen die nodig zijn voor elke luchtvaartnavigatiedienstverlener. Afgezien daarvan zal het gebruik van die bestaande procedures om SERA deel B toe te passen geen wezenlijke invloed hebben op de kosten voor luchtvaartnavigatiedienstverleners.
115. Wat opleidingen betreft, kunnen er enkele beperkte kosten zijn in verband met het actualiseren van opleidingsmateriaal. Afgezien daarvan zullen de kosten van opleidingscursussen na de invoering van de nieuwe voorschriften gelijkwaardig zijn aan de kosten die vandaag worden gemaakt om de vaardigheden van het personeel op peil te houden. Een toename van opleidingskosten is alleen mogelijk in de lidstaten waar het nodig is de luchtruimclassificatie aan te passen en dus ook de luchtverkeersdienstverleningsprocedures dienovereenkomstig te wijzigen. De kosten om de operationele procedures te wijzigen ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van SERA deel B kunnen hoe dan ook alleen ter plaatse worden geraamd.
116. Beslissen de lidstaten luchtruimklasse F herin te delen als verkeersleidingsgebied ('gecontroleerd luchtruim'), dan zal dat waarschijnlijk leiden tot meerkosten voor de opleiding en indienstneming van luchtverkeersleiders.

117. Voor de luchthavenexploitanten die ook luchtvaartnavigatiediensten verlenen heeft de tenuitvoerlegging van SERA deel B dezelfde gevolgen als voor de luchtvaartnavigatiedienstverleners.

### **Luchtvaartuigexploitanten en luchtruimgebruikers**

118. Bestaande routineprocedures om piloten voor te lichten zoals bepaald in Europese of nationale regelgeving voorzien in de verspreiding van informatie over het voorschriftvoorstel. Het moet bijgevolg mogelijk zijn dit proces af te handelen als onderdeel van de bestaande procedures met een minimaal kosteneffect.
119. Wat opleidingen en examens betreft, kunnen er net zoals bij de luchtvaartnavigatiedienstverleners enkele beperkte kosten zijn in verband met het actualiseren van opleidingsmateriaal. De opleidingskosten na de invoering van de nieuwe voorschriften kunnen echter alleen ter plaatse worden geraamd.
120. In bepaalde specifieke gevallen, wanneer de regelgever/bevoegde autoriteit van de lidstaten beslist RMZ's en/of TMZ's in luchtruimklassen G, F en E toe te passen, kan extra apparatuur nodig zijn voor een beperkt aantal luchtvaartuigen dat voor de privé- en zakenluchtvaart wordt gebruikt. Een kostenraming kan echter alleen ter plaatse worden uitgevoerd door de lidstaten die deze maatregelen toepassen.

#### iii) Milieueffecten

121. Er worden geen of slechts beperkte gevolgen voor het milieu verwacht.

#### iv) Sociale effecten

122. Er worden geen sociale gevolgen verwacht.

#### v) Andere luchtvaartvoorschriften buiten de werkingssfeer van de EASA-basisverordening of de bepalingen inzake het gemeenschappelijke Europese luchtruim

123. Er zijn geen voorschriften die vallen buiten de werkingssfeer van EASA-basisverordening of de bepalingen inzake het gemeenschappelijke Europese luchtruim. Niettegenstaande vluchtuitvoeringen met militaire luchtvaartuigen en militaire dienstverleners die hoofdzakelijk diensten verlenen aan operationeel luchtverkeer (OAT) buiten de werkingssfeer van de bepalingen inzake het gemeenschappelijke Europese luchtruim of de EASA-basisverordening vallen, dient te worden aangetekend dat de tenuitvoerlegging van deze bepalingen op Europees niveau in zekere mate gevolgen kan hebben voor hun eigen activiteiten. Aan de hand van de beschikbare informatie valt echter moeilijk in te schatten wat die gevolgen precies zijn. Bovendien is het van belang te benadrukken dat die gevolgen voornamelijk betrekking hebben op vluchten die in het kader van de algemene luchtvaart (*General Air Traffic - GAT*) door militaire luchtvaartuigen worden uitgevoerd (als regelgevers, luchtruimgebruikers of luchtvaartnavigatiedienstverleners). Wat dat betreft, zijn de effecten gelijkwaardig aan die voor de civiele luchtvaartentiteiten.

### *Samenvatting en eindbeoordeling*

#### a) Vergelijking van de positieve en negatieve effecten voor elke beoordeelde optie

124. Zoals hierboven is vermeld, waren er beperkte keuzemogelijkheden voor de opties om SERA deel B uit te werken. Daarom kan bij deze regelgevende effectbeoordeling geen vergelijkende analyse wordt gemaakt voor het effect van elke optie, maar ligt de nadruk veeleer op het beoordelen van de positieve en negatieve effecten van de optie die werd geselecteerd, te weten de 'omzetting van bepalingen houdende luchtverkeersregels uit ICAO-bijlagen niet zijnde bijlage 2'.

#### a.1 Positieve effecten:

- Eenvormige toepassing van gestandaardiseerde Europese luchtverkeersregels (SERA) die vallen binnen de werkingssfeer van de EASA-basisverordening en de bepalingen inzake het gemeenschappelijke Europese luchtruim.
- Een enkele verordening houdende eisen die gelden als luchtverkeersregels overeenkomstig ICAO-bijlage 2, en tot omzetting van bepalingen houdende luchtverkeersregels uit ICAO-bijlagen niet zijnde bijlage 2.
- Luchtruimgebruikers hoeven zich bij het uitvoeren van vluchten in het Europese luchtruim niet te conformeren aan de specifieke omzetting in elke lidstaat van de ICAO-normen en aanbevolen praktijken (SARP's) die gelden als luchtverkeersregels.
- Minder belemmeringen en misverstanden ingevolge onderling afwijkende nationale luchtverkeersregels en de uiteenlopende toepassing van de luchtruimclassificatie.
- Ondersteuning van lidstaten door een eenvormige en conforme tenuitvoerlegging van de ICAO-normen en aanbevolen praktijken (SARP's) te waarborgen. De lidstaten hoeven zich niet langer inspanningen te getroosten om in de toekomst wijzigingen in de toepasselijke bepalingen van ICAO-bijlagen 11 en 3 om te zetten, aangezien daarvoor op een gecentraliseerde wijze wordt gezorgd op Europees niveau middels de nodige regelgevingstaken.
- Geharmoniseerde uitvoering van de ICAO-luchtruimclassificatie.
- Onderlinge afstemming van bepalingen inzake speciale zichtvliegvoorschriften en vaststelling van ondubbelzinnige voorwaarden om die toe te passen.
- De lidstaten instrumenten aanreiken om de veiligheid te verbeteren in die luchtruimdelen waar dat nodig wordt geacht, door Radio Mandatory Zones (RMZ's) en Transponder Mandatory Zones (TMZ's) op te zetten. Zo kunnen de lidstaten de ICAO-luchtruimclassificatie waar nodig aanpassen overeenkomstig hun eigen specifieke behoeften.

#### a.2 Negatieve effecten:

- Zoals eerder gezegd, geldt de beperking van het toepassingsgebied tot algemene kwesties als uitgangspunt voor de effectbeoordeling; uitvoeringsgerelateerde detailaspecten of specifieke nationale kenmerken in verband met de toepassingswijze van SERA deel B blijven daarbij buiten beschouwing. Bovendien werd als gevolg van het krappe tijdsbestek geen onderzoek verricht naar uitvoeringsgerelateerde detailaspecten of specifieke nationale kenmerken in verband met de toepassingswijze van SERA deel B.
- Een van de mogelijke negatieve effecten is het kostenplaatje van de uitvoering van SERA deel B qua personeelsopleiding en wijzigingen in de procedures.

#### b) Eindbeoordeling en aanbeveling van de gekozen optie

125. De vaststelling van eenvormige luchtverkeersregels tot omzetting van de bepalingen uit ICAO-bijlagen niet zijnde bijlage 2 brengt kosten met zich die variëren afhankelijk van de bestaande situatie in de lidstaten.

126. Waar wijzigingen nodig zijn, moeten in de desbetreffende systemen voor veiligheidsbeheer en verandermanagement procedures zijn opgezet om informatie te verspreiden onder de betrokkenen. De incrementele kosten om informatie over deze wijzigingen van voorschriftvoorstellen in dit proces te integreren moeten tot een minimum beperkt blijven.



127. Wat opleidingen betreft, kan het aanpassen van opleidingsmateriaal sommige kosten met zich brengen. De opleidingskosten na de invoering van de nieuwe voorschriften kunnen echter alleen ter plaatse worden geraamd.
128. Waar ingrijpender wijzigingen nodig zijn, met name in verband met de invoering van de nieuwe luchtruimclassificatie en/of TMZ's en RMZ's, zullen de daaraan gebonden kosten in gelijke mate stijgen. Op dit ogenblik is het echter niet mogelijk een inschatting van die kosten te maken.
129. Naar verwachting zullen de eventuele negatieve effecten van de mogelijke kostenstijging in sommige lidstaten die ICAO-bijlagen 11 en 3 met enkele afwijkingen hebben toegepast ongedaan worden gemaakt door het algehele positieve veiligheidseffect dat ontstaat door de eenvormige toepassing van de ICAO-normen en aanbevolen praktijken (SARP's) in het Europese luchtruim nadat alle ter zake dienende maatregelen (uitvoeringsvoorschriften, aanvaardbare wijzen van naleving en richtsnoeren) zijn goedgekeurd en uitgevoerd. Bovendien zullen de lidstaten zich niet langer inspanningen hoeven getroosten om wijzigingen van ICAO-bijlagen 11 en 3 om te zetten, aangezien daarvoor op Europees niveau wordt gezorgd.
130. Daarnaast is het ook van belang te wijzen op de positieve effecten die gepaard gaan met de toepassing van het uitvoeringsvoorschrift van SERA deel B, te weten de bevordering van het vrije verkeer van luchtvaartuigen over Europese grenzen heen, de ondersteuning van de lidstaten in hun inspanningen om een hoog veiligheidsniveau te handhaven alsook de toepassing van functionele luchtruimblokken.

## V. Eindadvies van het Agentschap

131. De bij dit advies gevoegde bepalingen van SERA deel B zijn uitgewerkt in overeenstemming met de regelgevingsprocedures van het Agentschap en volgens de nadere regels in het door de Commissie aan Eurocontrol gegeven SERA-mandaat.
132. Na het door het Agentschap gehouden raadplegingsproces en rekening houdend met de antwoorden op de commentaren van belanghebbenden, en de ontvangen reacties met de verklaringen en motiveringen onder b), kan het eindadvies van het Agentschap als volgt worden samengevat:
  - a) de bij dit advies gevoegde bepalingen van SERA deel B strekken tot omzetting van de als 'luchtverkeersregels' aangemerkte bepalingen van ICAO-bijlagen 11 en 3 en bevorderen de harmonisatie en eenvormige toepassing van de luchtruimclassificatie en het luchtruimgebruik in Europa;
  - b) de overige afwijkingen tussen SERA deel B en de desbetreffende ICAO-bijlagen zijn bij de huidige stand van de tekst restrictiever van aard (categorie A);
  - c) de kwesties in verband met de verduidelijking van de definitie van 'bevoegde autoriteit' en de beschrijving van 'tijdcontroles' moeten worden geregeld voordat de Commissie de comitéprocedure afrondt;
  - d) een groot aantal van de hierboven genoemde kwesties die de belanghebbenden tijdens het uitwerkingsproces aan de orde hebben gesteld werd opgelost in het voorgestelde ontwerpvoorschrift dat bij voorliggend advies is gevoegd;
  - e) er zijn andere problemen die een oplossing vragen in de nabije toekomst, nadat het Agentschap de in dit advies vermelde veiligheidsbeoordeling van deze thema's heeft voltooid door aanvaardbare wijzen van naleving (AMC's) of richtsnoeren (GM's) uit te werken, of in het kader van toekomstige werkzaamheden met betrekking tot SERA deel C.

Keulen, 14 november 2011

P. GOUDOU  
Uitvoerend directeur