



STELLUNGNAHME NR. 04/2010

DER EUROPÄISCHEN AGENTUR FÜR FLUGSICHERHEIT

vom 26. August 2010

**bezüglich einer Verordnung der Kommission XXX/2010 zur Festlegung von
Durchführungsbestimmungen
für die Erteilung von Pilotenlizenzen**

I. Allgemeines

1. Zweck dieser Stellungnahme ist die Unterstützung der Kommission bei der Ausarbeitung von Durchführungsbestimmungen für die Erteilung von Pilotenlizenzen. Mit der Verordnung (EC) Nr. 216/2008¹ des Europäischen Parlaments und des Rates (im Folgenden die „Grundverordnung“ genannt), geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1108/2009², wird ein angemessener und umfassender Rahmen für die Festlegung und Umsetzung gemeinsamer technischer Bestimmungen und Verwaltungsverfahren im Bereich der Zivilluftfahrt geschaffen.
2. Ziel der vorgeschlagenen Vorschrift war es, Anforderungen zu schaffen, die den mit der betreffenden Lizenz verbundenen Rechten entsprechen, und Klarheit, Rechtssicherheit und Durchsetzbarkeit des Vorschriftentexts zu gewährleisten. Sie trägt der Entwicklung internationaler (ICAO) und EU-Rechtsvorschriften Rechnung und ist auf die Vorschriften anderer Behörden der wichtigsten Partner der Europäischen Union gemäß den Zielsetzungen von Artikel 2 der Grundverordnung abgestimmt. Weiterhin stützt sie sich auf Normen und empfohlene Handlungsweisen der ICAO sowie auf angenommene gemeinsame Luftfahrtvorschriften (Joint Aviation Requirements, JAR) und steht strikt im Einklang mit den EU-Rechtsvorschriften, insbesondere mit der Grundverordnung. Die vorgeschlagene Vorschrift wurde unter gebührender Berücksichtigung der Sicherheit, aufsichtsbehördlicher Grundsätze und der aktuellen Verteilung von Text zwischen „Hard Law“ und „Soft Law“ verfasst. Außerdem wurden Bestimmungen nach Maßgabe von Änderungsvorschlägen an JAR-FCL aufgenommen, die sich in einer fortgeschrittenen Verabschiedungsphase im System der Organisation der gemeinsamen Luftfahrtbehörden (Joint Aviation Authorities, JAA) befanden, aber wegen des Abschlusses der JAA den Regulierungsprozess nicht vollständig durchliefen.

II. Konsultation

3. Änderungsvorschlag 2008-17 wurde am 5. Juni 2008 auf der Website der Europäischen Agentur für Flugsicherheit („die Agentur“) zur Konsultation aller betroffenen Kreise gemäß Artikel 52 der Grundverordnung und Artikel 5 Absatz 3 und Artikel 6 des Regelsetzungsverfahrens veröffentlicht³
4. Änderungsvorschlag 2008-17 war in drei getrennte Dokumente gegliedert:
 - Änderungsvorschlag 2008-17a enthielt die Erläuterung zum Änderungsvorschlag mit ausführlichen Begründungen für Teil FCL und Teil Medical sowie Querverweistabellen zwischen JAR-FCL 1, 2 und 3 und den Vorschlägen im Änderungsvorschlag.
 - Änderungsvorschlag 2008-17b enthielt Vorschläge für Durchführungsbestimmungen (Implementing Rules, IR) und damit zusammenhängende AMC und GM für die Lizenzierung von Piloten (Teil FCL).

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

² Verordnung (EG) Nr. 1108/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 in Bezug auf Flugplätze, Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdienste sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2006/23/EG (ABl. L 309, 24.11.2009, S. 51).

³ Beschluss des Verwaltungsrats bezüglich des für die Agentur geltenden Verfahrens für die Abgabe von Stellungnahmen sowie die Erstellung von Zulassungsspezifikationen und Anleitungen (GM) („Regelsetzungsverfahren“) (EASA MB 082007, 13.6.2007).

- Änderungsvorschlag 2008-17c enthielt Vorschläge für Durchführungsbestimmungen und damit zusammenhängende AMC und GM für Tauglichkeitszeugnisse für Piloten (Teil MED).
5. Weiterhin wurde Ende Oktober 2008 die Folgenabschätzung (Regulatory Impact Assessment, RIA) für Teil FCL als Änderungsvorschlag 2008-22f veröffentlicht und war bis 15. April 2009 offen zur Konsultation.
 6. Aufgrund der Fülle der eingegangenen Kommentare und gemäß dem von der Agentur in Abstimmung mit der Kommission und dem Verwaltungsrat festgelegten Arbeitsprogramm wurde beschlossen, dass das Kommentar-Antwort-Dokument (Comment Response Document, CRD) für Änderungsvorschlag 2008-17 aufgeteilt und schrittweise veröffentlicht werden sollte.
 7. Bei der Sichtung und Beantwortung der Kommentare und der Vornahme der notwendigen Änderungen am Text des Änderungsvorschlags wurde die Agentur von der Überarbeitungsgruppe FCL.001 unterstützt.⁴ Diese Gruppe wurde gemäß dem Regelsetzungsverfahren geschaffen und umfasste die Mitglieder der Kern-Entwurfsgruppe FCL.001 sowie weitere Sachverständige aus der Agentur, den einzelstaatlichen Luftfahrtbehörden und der Industrie, die nicht an der anfänglichen Entwurfsphase beteiligt waren. Die Agentur hat weitere Fachleute hinzugezogen, wenn dies aufgrund der Komplexität der Fragen erforderlich war; hierauf wird in einigen Fällen in Anhang II zum CRD zu NPA 2008-17b noch näher eingegangen.
 8. Das CRD zu NPA 2008-17b (Teil FCL) wurde am 9. April 2010 auf der Website der Agentur veröffentlicht. Alle zu NPA 2008-17b eingegangenen Kommentare wurden bestätigt und mit den Antworten der Agentur in die entsprechenden Teile des CRD aufgenommen.
 9. Das CRD zu NPA 2008-17b wurde wie im Regelsetzungsverfahren festgelegt für einen Zeitraum von zwei Monaten für Reaktionen seitens der betroffenen Kreise freigegeben. Bis zum Schlusstermin 9. Juni 2010 für das CRD zu NPA 2008-17b gingen bei der Agentur insgesamt 534 Reaktionen von über 200 Kommentatoren (einzelstaatlichen Luftfahrtbehörden, Berufsverbänden, gemeinnützigen Organisationen der allgemeinen Luftfahrt, privaten Unternehmen und Einzelpersonen) ein. Alle eingegangenen Reaktionen zum CRD zu NPA 2008-17b wurden bestätigt und im endgültigen Entwurf der Stellungnahme zu den „Durchführungsbestimmungen für die Erteilung von Pilotenlizenzen“ berücksichtigt.

III. Inhalt der Stellungnahme der Agentur

10. Die Grundverordnung ermächtigt die Kommission, Durchführungsbestimmungen für die Durchführung der Grundverordnung und der grundlegenden Anforderungen für die Erteilung von Pilotenlizenzen zu erlassen, die dem Stand der Technik einschließlich der bewährten Verfahren und dem wissenschaftlichen und technischen Fortschritt auf dem Gebiet der Pilotenausbildung entsprechen.
11. Die vorliegende Stellungnahme enthält die Vorschläge der Agentur für Durchführungsbestimmungen für die Grundverordnung bezüglich der Lizenzierung aller Piloten, die am Betrieb von Luftfahrzeugen gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b und c der Grundverordnung beteiligt sind, und bezüglich der Zertifizierung von Ausbildern und Prüfern, die an der Ausbildung und Überprüfung dieser Piloten beteiligt sind. Diese Vorschläge basieren auf den Anforderungen von JAR-FCL 1 und 2, den Normen und

⁴ Die Zusammensetzung der Überarbeitungsgruppe kann auf der Website der Agentur unter <http://easa.europa.eu/rulemaking/comment-response-documents-CRDs-and-review-groups.php> eingesehen werden.

empfohlenen Handlungsweisen von ICAO Anhang 1 sowie bestehenden einzelstaatlichen Vorschriften.

12. Die Stellungnahme erfasst alle Flugzeug- und Helikopterlizenzen und -erlaubnisse, die in JAR-FCL 1 und 2 aufgenommen wurden. Weiterhin enthält sie Vorschläge für:
 - neue Lizenzen für andere Kategorien von Luftfahrzeugen: Segelflugzeuge, Ballone, Luftschiffe und Luftfahrzeuge mit vertikaler Start- und Landefähigkeit;
 - eine neue Leichtflugzeug-Pilotenlizenz (Light Aircraft Pilot Licence, LAPL) für Piloten, die nicht-kommerzielle technisch unkomplizierte Flugzeuge mit einer höchstzulässigen Startmasse (Maximum Take-off Mass, MTOM) bis zu 2000 kg betreiben;
 - neue Erlaubnisse für bestimmte Aktivitäten: Erlaubnisse für das Schleppen von Segelflugzeugen und von Bannern, die Kunstflugerlaubnis, die Bergerlaubnis und Erlaubnisse für Piloten, die Flugprüfungen der Kategorie 1 und 2 durchführen.
13. Der in dieser Stellungnahme vorgeschlagene Text enthält die Änderungen an den anfänglichen Vorschlägen der Agentur (wie veröffentlicht in NPA 2008-17b) aufgrund der öffentlichen Konsultation (wie veröffentlicht im CRD zum Änderungsvorschlag) sowie einige Änderungen, die aufgrund der zum CRD eingegangenen Reaktionen vorgenommen wurden.
14. Auf das CRD gingen insgesamt 534 Reaktionen ein. Die Verteilung der Reaktionen bezüglich der verschiedenen Abschnitte zeigt nachfolgende Tabelle 1.

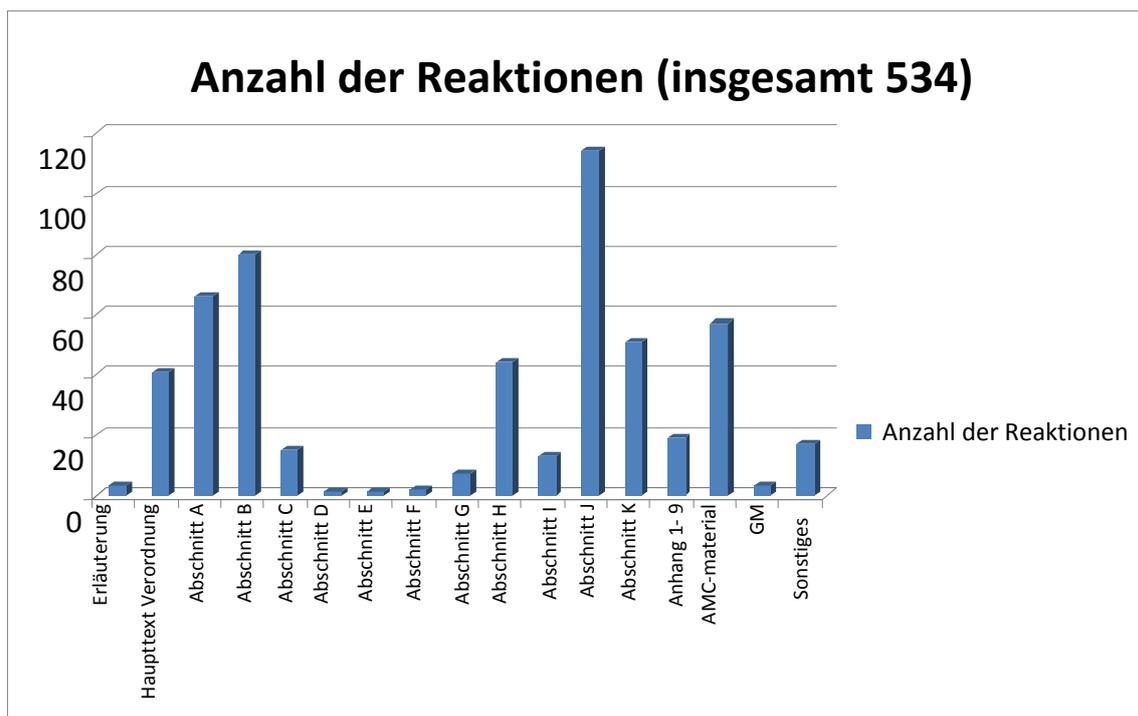


Tabelle 1: Verteilung der Reaktionen auf das CRD

15. Nach einer sorgfältigen Prüfung der eingegangenen Reaktionen wurden die folgenden Änderungen am Text des CRD vorgenommen:
 - a. redaktionelle Änderungen, Textvereinheitlichung und Klärungsfragen;
 - b. Änderungen, die sich auf Kommentare zum Änderungsvorschlag bezogen, die von der Agentur bereits akzeptiert worden waren, wobei jedoch die entsprechenden Textänderungen im CRD unterblieben waren;

- c. Verbesserungen des Wortlauts, die aufgrund von Kommentaren zum Änderungsvorschlag zum CRD hinzugefügt worden waren, und
 - d. eine Änderung des Texts bezüglich der Einschränkung von Berechtigungen von Inhabern von Lizenzen für Ballone, Segelflugzeuge, Luftfahrzeuge mit vertikaler Start- und Landefähigkeit und Luftschiffe, wenn diese Inhaber zwischen 60 und 65 Jahre alt sind und gewerbsmäßige Beförderung mit Luftfahrzeugen betreiben (FCL.065), aufgrund von Kommentaren und Reaktionen zum CRD und um die Vorschrift an die Verfahrensweisen in verschiedenen Mitgliedstaaten anzupassen.
16. Bezüglich vorstehendem Punkt 15. a. waren redaktionelle Änderungen erforderlich, weil die Reaktionen auf das CRD sowie das Korrekturlesen in der Agentur Inkonsistenzen im CRD zum Vorschein brachten. Beispiele für diese Änderungen sind:
- a. durchgängige Verwendung von Abkürzungen wie z. B. Ersatz von „Touring Motor Glider“ (Reisemotorsegler) durch „TMG“, „Approved Training Organisation“ (zugelassene Ausbildungsorganisation) durch „ATO“, „multi-crew co-operation“ (Zusammenarbeit mehrerer Besatzungsmitglieder) durch „MCC“, „Simulator“ und „Flight Simulator“ (Flugsimulator) durch „FFS“, „Flight Examiner“ (Flugprüfer) durch „FE“ usw.;
 - b. Vereinheitlichung des Gebrauchs von Großbuchstaben wie z. B. Änderung von „section“ in „Section“, „Paragraph“ in „paragraph“, aber auch „this part“ in „this Part“ usw.;
 - c. Vereinheitlichung des Sprachgebrauchs wie z. B. Ersatz von „Simulators“ (Simulatoren) oder „Flight Simulators (FS)“ (Flugsimulatoren) durch „FFS“, „Authority“ (Aufsichtsbehörde) durch „Competent Authority“ (zuständige Aufsichtsbehörde), „Powered-lift“ durch „Powered-lift Aircraft“ (Luftfahrzeug mit vertikaler Start- und Landefähigkeit), „Part-OPS“ durch „Applicable Air Operations Requirements“ (entsprechende Flugbetriebsanforderungen) usw.
17. Bezüglich vorstehendem Punkt 15. c. führten die eingegangenen Reaktionen zu einigen Änderungen:
- a. Unterabschnitt A: Die Definition von „Kopilot, der zur Ablösung im Reiseflug qualifiziert ist“ wurde geändert. Die Definition war aufgrund von Kommentaren zum Änderungsvorschlag zum CRD hinzugefügt worden. Bei der Agentur gingen dann zahlreiche Reaktionen auf diese neue Definition ein, die als wertvolle Beiträge zur Klärung des Wortlauts betrachtet wurden.
 - b. Unterabschnitt B: FCL.110.S wurde durch Hinzufügung der Anforderung eines Solo-Überlandflugs von 50 km für die LAPL(s) geändert.
 - c. Unterabschnitt C:
 - i. Klarstellung, dass der Inhaber einer PPL gegen Vergütung als Ausbilder auch für Erlaubnisse und Zertifizierungsbescheinigungen tätig sein darf, die in der PPL oder LAPL enthalten sind;
 - ii. Für die Größen der Ballonhüllen wurden neue Kategorien festgelegt.
 - d. Unterabschnitt J:
 - i. FCL.905.FI wurde dahingehend geändert, dass die Berechtigungen des Fluglehrers (Flight Instructor, FI) auf die Durchführung einer Flugausbildung für Erteilung, Verlängerung und Erneuerung der Zertifizierungsbescheinigung für Bergausbilder (Mountain Instructor, MI) und Flugsimulationsausbilder (Synthetic Training Instructor, STI) ausgedehnt wurden.
 - e. Anhänge 1 - 9:
 - i. Anhang 3 enthält die Anforderungen für die Ausbildungsgänge für die Erteilung einer CPL und einer ATPL. Ein weiterer Absatz wurde Kapitel

„A. Integrierter ATP-Lehrgang – Flugzeuge“ hinzugefügt, um Übereinstimmung mit Kapitel „C. Integrierter CPL/IR-Lehrgang – Flugzeuge:

„(f) 5 Stunden müssen in einem für die Beförderung von mindestens 4 Personen zugelassenen Flugzeug mit Verstellpropeller und Einziehfahrwerk durchgeführt werden“ herzustellen. Dieser Wortlaut war nach dem Eingang von Kommentaren zum NPA für Kapitel „C. Integrierter CPL/IR-Lehrgang – Flugzeuge“ akzeptiert worden. Die Reaktion besagte, dass angesichts der Tatsache, dass beide Ausbildungsgänge im Prinzip zur selben Lizenz führen, nämlich einer CPL/IR (A), und die praktische Ausbildung in beiden Ausbildungsgängen identisch ist, der oben genannte Absatz auch zu Kapitel „A. Integrierter ATP-Lehrgang – Flugzeuge“ hinzugefügt werden sollte;

- ii. Anhang 7 enthält die Prüfungsanforderungen für die praktische Prüfung für die Erteilung einer Instrumentenflugberechtigung. Es ging eine Reaktion ein, dass bestimmte Punkte in der Liste der zu überprüfenden Punkte mit ‚o‘ gekennzeichnet werden sollten, um anzugeben, dass diese Punkte ‚o‘ unter ausschließlicher Heranziehung von Instrumenten durchgeführt werden sollen. Diese Änderung war bereits von der Überarbeitungsgruppe FCL.001 während der Überprüfung des NPA vereinbart worden, aber das CRD war vor der Veröffentlichung noch nicht entsprechend geändert worden;
- iii. Anhang 9 behandelt die Ausbildung, die praktische Prüfung und die Befähigungsüberprüfung für MPL, ATPL, Klassen- und Musterberechtigungen und die Befähigungsüberprüfung für Instrumentenflugberechtigungen. In Anhang 9 A. Absatz 6 wurde der Wortlaut bezüglich der Dauer der Überprüfung geändert. In Reaktionen auf das CRD wurde darauf hingewiesen, dass der Verweis auf die Verwendung von Full Flight Simulatoren (FFS) für die Überprüfung nicht im Einklang mit JAR-FCL stünde und die Dauer der Überprüfung für bestimmte Arten von Prüfungen und Überprüfungen nicht angemessen sei. Daher wurde die Verpflichtung, stets FFS zu verwenden, wenn vorhanden, strenger gefasst, und die Dauer der Überprüfung oder Prüfung für IR und Klassen- oder Musterberechtigungen für einzelne Piloten wurde in 60 Minuten geändert.

18. Bezüglich vorstehendem Punkt 15. d. hat sich die Agentur unter Berücksichtigung der Kommentare, die zum NPA eingingen, und der Reaktionen auf das CRD sowie nach weiterer Analyse von ICAO Anhang 1, 2.1.10 und JAR-FCL 1 und 2 erneut mit diesem Absatz befasst und beschlossen, diesen für bestimmte Kategorien von Luftfahrzeugen zu ändern. In den entsprechenden Kommentaren und Reaktionen wurde eine vollständige Streichung der Begrenzung gewerblicher Berechtigungen für die Altersgruppe zwischen 60 und 64 Jahren für Segelflugzeuge, Ballone, Luftschiffe und Luftfahrzeuge mit vertikaler Start- und Landefähigkeit verlangt. Die Hauptargumente waren, dass die ICAO-Vorschrift nur internationale Flüge erfasst, dass die Ruhestandsvorschriften in Europa diese Piloten nicht erfassen, die ab einem Alter von 60 Jahren nicht mehr fliegen dürften, weil sie Einzelpilotenluftfahrzeuge in gewerbsmäßiger Beförderung führen, und dass in einigen Mitgliedstaaten Ballonführer gemäß den einzelstaatlichen Vorschriften überhaupt keiner Altersgrenze unterliegen. Die Agentur hat beschlossen, die Anforderungen gemäß ICAO Anhang 1 für die Kategorien Flugzeug und Helikopter beizubehalten, da dies bereits in der JAR-FCL 1 und 2 geregelt ist, und für alle anderen Kategorien die Ausübung von Berechtigungen bei der gewerbsmäßigen Beförderung bis zum Alter von 65 Jahren ohne Einschränkung zu erlauben. Die Altersgrenze von 65 Jahren für die gewerbsmäßige Beförderung wurde für alle Piloten aus Gründen der Konsistenz mit ICAO Anhang 1 beibehalten, dies auch mit Blick darauf, dass die ICAO-Anforderung auf einer sorgfältigen Analyse der Sicherheitsrisiken beruht. Die oben genannte Änderung stellt eine Abweichung gegenüber ICAO Anhang 1 dar, und die Mitgliedstaaten sollten beachten, dass sie bei der ICAO bezüglich dieses Punkts eine Abweichung anmelden sollten.

19. Neben den oben genannten Änderungen sind bei der Agentur von zwei wichtigen Gruppen betroffener Kreise Reaktionen zum Inhalt der Anhänge 1 - 9 eingegangen:
- a. von einer Organisation, die eine Gruppe von Fluggesellschaften vertritt. Diese Organisation bat darum, dass der Inhalt der Anhänge 1 - 9 in AMC übertragen werden sollte, um es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, alternative AMC für die Umsetzung einer kompetenzbasierten und nachweisbasierten Ausbildung und Überprüfung unmittelbar nach Erfüllung des einschlägigen ICAO-Dokuments zu erarbeiten;
 - b. von einer Organisation, die eine Gruppe von Piloten vertritt. Diese Organisation bat darum, dass der Inhalt der Anhänge 1 - 9 im Text der Vorschrift verbleiben sollte, um zu vermeiden, dass die Ausbildung und Überprüfung der Piloten in verschiedenen Mitgliedstaaten nach unterschiedlichen Vorschriften gehandhabt wird, da dies als eine Gefährdung der Sicherheit anzusehen sei.

Die Agentur ist aktiv an den ICAO-Aktivitäten über kompetenz- und nachweisbasierte Ausbildung beteiligt und ist sich der Bedeutung dieser neuen Ausbildungsmethode bewusst und unterstützt deren Umsetzung. Das zukünftige ICAO-Dokument wird jedoch völlig neue Ausbildungs-, Prüfungs- und Überprüfungsverfahren beinhalten, die Auswirkungen auf alle einschlägigen Vorschriften haben und erhebliche Änderungen nach sich ziehen werden. Dies sollte im Rahmen eines eigenen Regelsetzungsprozesses behandelt werden, der auch schon in das Regelsetzungsprogramm gemäß dem Regelsetzungsverfahren aufgenommen wurde. Aus diesem Grund und auch unter Berücksichtigung bereits bestehender Vorschriften hat die Agentur daher beschlossen, den Inhalt der Anhänge 1 - 9 in der Vorschrift zu belassen.

20. Einige Reaktionen zu Abschnitt B und C betreffen die Anrechnung oder Annahme von Flugzeit in Luftfahrzeugen von Anhang II, um die Flugerfahrungs- bzw. Anrechnungsanforderungen für die LAPL oder PPL erfüllen zu können. Die Agentur ist sich dessen bewusst, dass eine Klärung dieser Frage notwendig ist, die daher im Rahmen des Regelsetzungsprozesses FCL.002 behandelt werden wird.

Köln, den 26. August 2010

P. Goudou
Exekutivdirektor