



SKOÐUN 04/2010

FLUGÖRYGGISSTOFNUNAR EVRÓPU

frá 26.08.10

**fyrir reglugerð framkvæmdastjórnarinnar XXX/2010 sem fyrirskipar
framkvæmdareglugerðir
fyrir útgáfu flugmannsskírteina**

I. Almennt

1. Tilgangur þessarar skoðunar er að aðstoða framkvæmdastjórnina við að fyrirskipa framkvæmdareglugerðir fyrir útgáfu flugmannsskírteina. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008¹ (hér á eftir vísað til sem 'grunnreglugerðin') með breytingum samkvæmt reglugerð (EB) nr. 1108/2009² kemur á viðeigandi og alhliða ramma fyrir skilgreiningu og útfærslu á sameiginlegum tæknilegum kröfum og stjórnsýsluferlum á sviði almenningsflugs.
2. Markmið fyrirhugaðrar reglu var að skapa kröfur sem samræmast sérréttindum þeirra skírteina sem um ræðir og að skapa skýrleika og lagalega vissu reglugerðartextans og að tryggja það að honum gæti verið framfylgt. Tekið hefur verið tillit til þróunar Evrópusambands- og alþjóðalaga (ICAO), og samstillingar við reglur annarra yfirvalda samstarfsaðila Evrópusambandsins eins og þær eru tilgreindar í markmiðum greinar 2 í grunnreglugerðinni. Ennfremur hefur hún byggt á ICAO stöðlum og viðurkenndu verklagi sem og samþykktum sameiginlegum flugmálakröfum (JAR), og fylgir í þáulla lögum ESB, sér í lagi með grunnreglugerðinni. Fyrirhuguð regla var mótuð með tilhlyðilegu tilliti til öryggis, reglugerða og núverandi dreifingar texta á milli bindandi og óbindandi laga. Ennfremur eru ákvæði innifalin sem leidd eru af tilkynningum um fyrirhugaðar breytingar við JAR-FCL, sem voru við það að vera samþykkt í sameiginlegu kerfi Flugöryggissamtaka Evrópu (JAA), en vegna lokunar JAA undirgengust þau ekki reglugerðarferla að fullu.

II. Samráð

3. Tilkynning um fyrirhugaða breytingu 2008-17 var birt á vefsíðu Flugöryggisstofnunar Evrópu (stofnunarinnar) þann 5. júní 2008 til samráðs við alla hagsmunaaðila í samræmi við grein 52 í grunnreglugerðinni og greinar 5(3) og 6 í reglusetningarferlinu³.
4. Tilkynningu um fyrirhugaða breytingu 2008-17 var skipt í þrjú aðskilin skjöl:
 - Tilkynning um fyrirhugaða breytingu 2008-17a innihélt skýringuna við tilkynninguna um fyrirhugaða breytingu með ítarlegum greinargerðum fyrir bæði lið-FCL og lið-Medical, sem og millivísanar töflur á milli JAR-FCL 1, 2 og 3 og tillagnanna sem fram komu í tilkynningunni um fyrirhugaða breytingu.
 - Tilkynning um fyrirhugaða breytingu 2008-17b innihélt drög að tillögum fyrir framkvæmdareglugerðir (IR) og tengd AMC og GM fyrir leyfisveitingu flugmanna (liður-FCL).
 - Tilkynning um fyrirhugaða breytingu 2008-17c innihélt drög að tillögum fyrir IR og tengd AMC og GM fyrir heilbrigðisvottun flugmanna (liður-MED).
5. Til viðbótar, var byrjunarreglugerðarmatið (RIA) fyrir lið-FCL gefið út í lok október 2008, sem tilkynning um fyrirhugaða breytingu 2008-22f, og var opið til umfjöllunar fram til 15. apríl 2009.
6. Vegna þess fjölda athugasemda sem bárust, og í samræmi við vinnuáætlunina sem komið var á fót af stofnuninni í samráði við framkvæmdastjórnina og stjórnarráðið, var það að ákveðið að viðbrögð við umsögnum (e. Comment Response Document eða CRD)

¹ Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) frá 20. febrúar 2008 nr. 216/2008 um almennar reglur á sviði almenningsflugs, stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu, og afnám tilskipunar Evrópuráðsins 91/670/EBE, reglugerðar (EB) nr. 1592/2002, og tilskipunar 2004/36/EB (Stjtið L 79, 19.03.2008, bls. 1).

² Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) frá 21. október 2009 nr. 1108/2009 um breytingar á reglugerð (EB) nr. 216/2008 á sviði flugvalla, flugumferðarstjórnar og flugleiðsöguþjónustu, og afnám tilskipunar 2006/23/EB (Stjtið L 309, 24.11.2009, bls. 51).

³ Ákvörðun stjórnarráðsins varðandi ferlið sem stofnunin notar við útgáfu álita, vottunarforskriftir og GM ("reglusetningarferli"), EASA MB 082007, 13.6.2007.

fyrir tilkynningu um fyrirhugaða breytingu 2008-17 skyldi skipt niður og gefin út í áföngum.

7. Stofnunin naut stuðnings FCL.001 rýnihópsins við að fjalla um og svara athugasemdum og við að gera nauðsynlegar breytingar á texta tilkynningarinnar um fyrirhugaða breytingu⁴. Þessi hópur var settur á fót í samræmi við reglugerðarferlið og var skipaður meðlimum FCL.001 lykiluppkastshópsins sem og öðrum sérfræðingum frá stofnuninni, landsyfirvöldum á sviði flugmála og atvinnugreininni, sem höfðu ekki verið hluti af upphaflega uppkastsáfanganum. Stofnunin studdist einnig við viðbótarsérfræðiþekkingu þegar margbreytileiki viðfangsefna krafðist þess, eins og kemur fram í sumum tilfellum í viðauka II við CRD við tilkynningu um fyrirhugaða breytingu 2008-17b.
8. CRD við tilkynningu um fyrirhugaða breytingu 2008-17b (liður-FCL) var birt á vefsíðu stofnunarinnar þann 9. apríl 2010. Stofnunin kynnti sér allar athugasemdir við tilkynningu um fyrirhugaða breytingu 2008-17b og felldi þær inn í mismunandi hluta CRD eftir því sem við átti, ásamt svörum stofnunarinnar.
9. CRD við tilkynningu um fyrirhugaða breytingu 2008-17b var opið fyrir viðbrögðum frá hagsmunaaðilum í 2 mánuði, eins og kveðið er á um í reglugerðarferlinu. Á lokadagsetningunni 9. júní 2010 fyrir CRD við tilkynningu um fyrirhugaða breytingu 2008-17b, hafði stofnunin mótttekið samtals 534 viðbrögð frá yfir 200 álitsgjöfum, þar á meðal frá flugmálastjórnnum ríkja, fagstofnunum, opinberum flugmálastofnunum, einkafyrirtækjum og einstaklingum. Stofnunin kynnti sér öll viðbrögð við CRD fyrir tilkynningu um fyrirhugaða breytingu 2008-17b og íhugaði þær fyrir lokadrög álitsins fyrir "framkvæmdareglugerðir fyrir útgáfu skírteina fyrir flugmenn".

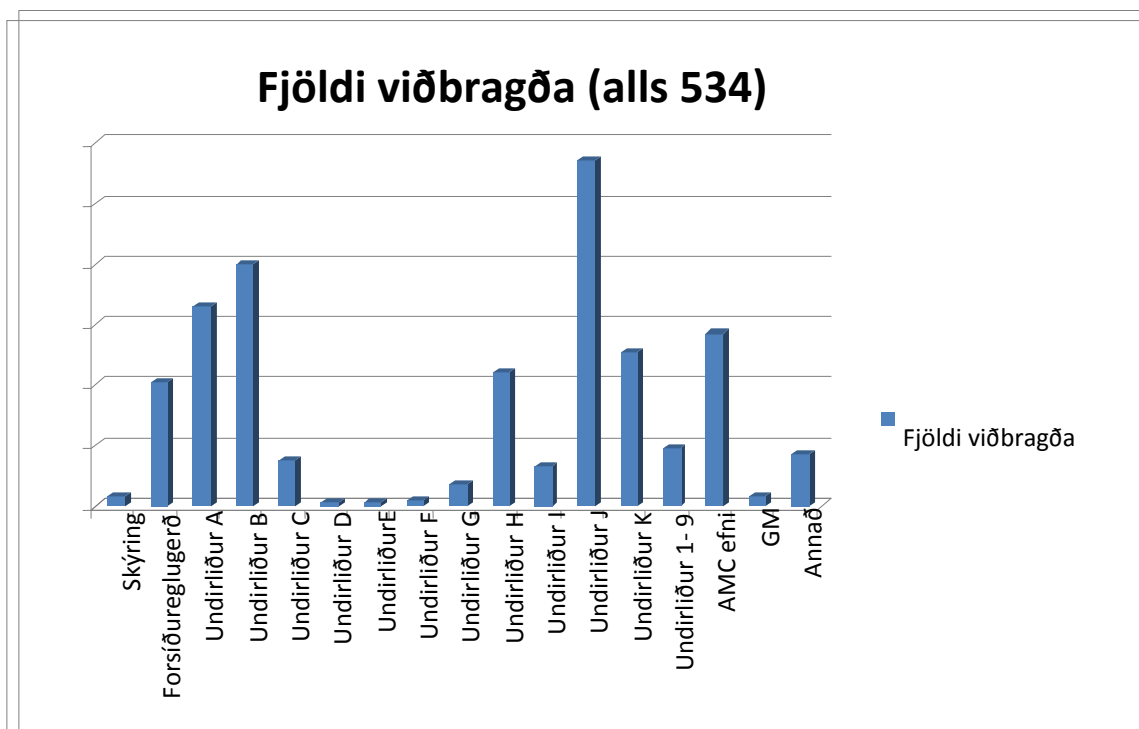
III. Innihald álits Stofnunarinnar

10. Grunnreglugerðin heimilar framkvæmdastjórninni að samþykkja framkvæmdareglugerðir fyrir útfærslu grunnreglunnar og grunnkröfurnar fyrir útgáfu skírteina fyrir flugmenn sem eiga að endurspegla nýjustu tækni og vísindalegar og tæknilegar framfarir á sviði þjálfunar flugmanna.
11. Núverandi álit felur í sér tillögur stofnunarinnar fyrir framkvæmdareglugerðir við grunnreglugerðina hvað varðar útgáfu skírteina fyrir alla flugmenn sem eru viðriðnir starfrækslu loftfars sem vísað er til í grein 4(1)(b) og (c) í grunnreglugerðinni, og vottun kennara og prófdómara sem eru viðriðnir þjálfun og athugun þessara flugmanna. Þessar tillögur byggja á kröfum JAR-FCL 1 og 2, stöðlum og verklagsreglum ICAO viðauka 1 og einnig gildandi reglugerðum á landsvísu.
12. Álitið nær til allra flugvéla- og þyluskírteina og áritana sem voru innifaldar í JAR-FCL 1 og 2. Til viðbótar, inniheldur það tillögur fyrir:
 - ný skírteini fyrir aðra loftfarsflokka: svifflugur, loftbelgi, loftskip og loftför sem lenda eða hefja flug lóðrétt;
 - nýtt flugmannsskírteini fyrir létt loftför (e. Light Aircraft Pilot License eða LAPL) fyrir flugmenn í tómstundaflugi á stökum loftförum með hámarks flugtaksþyngd (MTOM) allt að 2000 kg;
 - nýjar áritanir fyrir sérstakar aðgerðir: svifflugudráttar- og borðadráttaráritanirnar, listflugsáritunina, fjallaflugsáritunina og áritanir fyrir flugmenn í reynsluflugi í flokki 1 og 2.

⁴ Samsetningu rýnihópsins má finna á vefsíðu stofnunarinnar undir

<http://easa.europa.eu/rulemaking/comment-response-documents-CRDs-and-review-groups.php>.

13. Textinn sem lagður er til í þessu álitni endurspeglar þær breytingar sem gerðar hafa verið á upphaflegum tillögum stofnunarinnar (eins og þær voru birtar í tilkynningu um fyrirhugaða breytingu 2008-17b) vegna samráðs við almenning (eins og birt var í CRD við tilkynninguna um fyrirhugaða breytingu), sem og nokkrar breytingar sem gerðar voru vegna viðbragða sem fengust við CRD.
14. Alls 534 viðbrögð fengust við CRD. Dreifing þessara viðbragða með tilliti til hinna mismunandi undirkafla er sýnd á töflu 1 að neðan.



Tafla 1: Dreifing viðbragða við CRD

15. Eftir ítarlegt mat á viðbrögðunum, voru eftirfarandi breytingar gerðar á texta CRD:
- ritstjórnarlegar breytingar, stöðlun texta og nánari útskýringar;
 - breytingar sem tengdust athugasemdum við tilkynninguna um fyrirhugaða breytingu sem höfðu verið samþykktar af stofnuninni en þar sem samsvarandi textabreytingum hafði verið sleppt í CRD;
 - endurbætur á texta sem bætt hafi verið við í CRD í kjölfarið á athugasemdum sem bárust varðandi tilkynninguna um fyrirhugaða breytingu; og
 - breyting á textanum hvað varðar skerðingu á sérreittindum handhafa skirteina fyrir loftbelgi, svifflugur, loftför sem lenda eða hefja flug lóðrétt og loftskip, sem eru á aldrinum 60 til 65 ára og fást við flutningaflug (FCL.065), sem gerð var í kjölfarið á athugasemdum og viðbrögðum við CRD og í því skyni að aðlaga regluna venjum í fjölmörgum aðildarríkjum.
16. Með tilvísun í 15. a. að ofan, voru ritstjórnarbreytingarnar nauðsynlegar vegna þess að viðbrögðin við CRD sem og prófarkalestur stofnunarinnar voru ekki í samræmi við textann í CRD. Dæmi um þessar breytingar eru:
- stöðluð notkun á skammstöfunum, eins og að nota "TMG" í stað "ferðavélsvifflugur", "ATO" í stað "viðurkenndra þjálfunarstofnana", "MCC" í stað "áhafnarsamstarfs", "FFS" í stað "hermis" og "flughermis", "FE" í stað "flugprófdómara", o.s.frv.;

- b. stöðluð notkun hástafa eins og að breyta "Hluti" í "hluti", "Málgrein" í "málgrein" og einnig "þessi liður" í "þessi Liður", o.s.frv.;
 - c. stöðlun fræðiheita eins og að setja "FFS" í stað "herma" eða "flugherma (FS)", "lögbært stjórnvald" í stað "stjórnvalds", "lendir eða hefur flug lóðrétt" í stað "loftfars sem lendir eða hefur flug lóðrétt", "viðeigandi flugumferðarkröfur" í stað "Part-OPS", o.s.frv.
17. Með tilvísun í 15. c. að ofan, leiddu viðbrögðin til nokkurra breytinga:
- a. Undirliður A: skilgreiningunni 'aðstoðarflugmaður sem leysir af í farflugi' var breytt. Skilgreiningunni hafði verið bætt inn í CRD í kjölfarið á athugasemdum við tilkynninguna um fyrirhugaða breytingu. Stofnunin fékk svo fjölmörg viðbrögð við þessari nýju skilgreiningu og leit svo á að þau væru gild rök fyrir því að skýra bæri textann.
 - b. Undirliður B: FCL.110.S var breytt þannig að bætt var við kröfu um 50 km. víðavangflug fyrir flugmannsleyfi fyrir létt loftför.
 - c. Undirliður C:
 - i. skýring þess efnis að handhafi einkaflugmannsskírteinis (e. Private Pilot License eða PPL) geti einnig starfað gegn þóknun sem kennari við veitingu áritana og skírteina sem innifalin eru í PPL eða LPL;
 - ii. stærðir loftbelgjaramma voru endurflokkaðar.
 - d. Undirliður J:
 - i. FCL.905.FI var breytt í þeim tilgangi að útvíkka réttindi flugkennara (e. Flight Instructors, FI) svo hann/hún gæti sinnt flugkennslu til útgáfu, endurfullgildingar eða endurnýjunar vottorðs fjallaflugskennara (e. Mountain Instructor, MI) og flugþjálfara (e. Synthetic Training Instructor, STI).
 - e. Viðaukar 1 - 9:
 - i. Viðauki 3 nær yfir kröfur þjálfunarnámskeiða til útgáfu CPL og ATPL. Viðbótarmálgrein var bætt við kafla 'A. ATP samþætt námskeið - Flugvélar' svo hann væri í samræmi við kafla 'B. CPL/IR samþætt námskeið - Flugvélar':

"(f) 5 klukkustundir sem ljúka þarf í flugvél sem vottuð er til flutninga á a.m.k. 4 persónum og hefur skiptiskrúfu og uppdraganlegan landingarbúnað." Þetta orðalag hefur verið samþykkt fyrir kafla 'B. CPL/IR samþætt námskeið - Flugvélar' eftir athugasemdir við tilkynninguna um fyrirhugaða breytingu. Viðbrögðin voru þess efnis að þar sem bæði þjálfunarnámskeiðin leiddu í grundvallaratriðum til sama skírteinis, þ.e.a.s. CPL/IR (A), og þar sem hagnýta þjálfunin væri sú hin sama fyrir bæði þjálfunarnámskeiðin, ætti einnig að bæta ofangreindri málgrein við kafla 'A. ATP samþætt námskeið - Flugvélar';
 - ii. Viðauki 7 nær yfir prófkröfur hæfnisprófsins til útgáfu blindflugsréttinda. Viðbrögð hafa borist þess efnis að ákveðin atriði á atriðagátlistanum skuli vera einkennd með '°', sem gefur til kynna að þessi atriði '°skuli framkvæmd eingöngu með tilvísun í tæki'. Þessi breyting hafði þegar verið samþykkt af FCL.001 rýnihópnum á meðan á rýni tilkynningarinnar um fyrirhugaða breytingu stóð en CRD hafði ekki verið breytt til samræmis fyrir birtingu;
 - iii. Viðauki 9 nær yfir þjálfun, hæfnispróf og hæfnisathugun fyrir MPL, ATPL, flokk og tegund og hæfnisathugun fyrir blindflugsréttindi. Í viðauka 9, A. málgrein 6 hefur orðalagi varðandi tímalengd athugunarinnar verið breytt. Viðbrögð við CRD bentu á að tilvísun í notkun flugherma með fullri hreyfingu (e. Full Flight Simulators, FFS) við athugunina væri ekki í samræmi við JAR-FCL og að sá tími sem athugunin tæki væri ekki viðunandi fyrir ákveðnar tegundir prófana eða athugana. Þar af leiðandi var skyldan til þess að nota FFS hvenær sem

Þess gæfist kostur efld og tímalengd prófsins eða athugunarinnar fyrir IR og einstjórnar flokka- eða tegundaáritanir breytt í 60 mínútur.

18. Með tilvísun í 15. d. að ofan, þar sem tekið var tillit bæði til þeirra athugasemda við tilkynninguna um fyrirhugaða breytingu sem bárust og viðbragða við CRD, og eftir frekari greiningu á ICAO viðauka 1, 2.1.10 og JAR-FCL 1 og 2, endurskoðaði stofnunin þessa málgrein og ákvað að breyta henni fyrir ákveðna flokka loftfara. Viðeigandi athugasemdir og viðbrögð óskuðu eftir því að takmörkunum á atvinnuréttindum fyrir flugmenn á aldrinum 60 til 64 ára fyrir sviffflugur, loftbelgi, loftskip og loftför sem lenda eða hefja flug lóðrétt, yrði aflétt að fullu. Meginrökin voru þau að ICAO reglan nái einungis til alþjóðaflugs, að reglur um starfslok í Evrópu nái ekki til þessara flugmanna sem yrðu að hætta að fljúga við 60 ára aldur þar sem þeir væru að fljúga einstjórnarloftförum í flutningaflugi og að, í sumum aðildarríkjum, heyrðu stjórnendur loftbelgja ekki undir neinar aldurstakmarkanir undir landslögum. Stofnunin ákvað að halda kröfunum í samræmi við ICAO viðauka 1 fyrir flugvéla- og þyrluflokkana þar sem þetta hafði þegar verið reglufest í JAR-FCL 1 og 2 og að heimila neytingu sérrettinda fyrir alla aðra flokka í flutningaflugi allt til 65 ára aldurs án takmarkana. 65 ára takmörkuninni í flutningaflugi var haldið fyrir alla flugmenn til að gæta samræmis við ICAO viðauka 1 og það haft í huga að ICAO krafan er tryggilega byggð á grundvelli öryggis- og áhættugreiningar. Breytingin sem nefnd er að ofan endurspeglar misræmi við ICAO viðauka 1 og aðildarríkin ættu að vera meðvituð um að þau ættu að tilkynna um misræmi til ICAO hvað varðar þetta atriði.
19. Að undanskildum breytingunum sem nefndar eru að ofan, hefur stofnunin fengið viðbrögð við innihaldi viðauka 1 – 9 frá tveimur mikilvægum hagsmunahópum:
- Samtökum sem eru fulltrúi hóps flugfélaga.
 - Þessi samtök óskuðu eftir því að innihald viðauka 1 -9 yrði flutt til AMC til að gera aðildarríkjum kleift að þróa annars konar AMC fyrir framkvæmd þjálfunar og athugunar þar sem byggt væri á hæfni og gögnum strax eftir að viðeigandi ICAO skjali væri lokið;
 - Samtökum sem eru fulltrúi hóps flugfélaga. Þessi samtök óskuðu eftir því að innihald viðauka 1 – 9 yrði áfram í reglutextanum til að komast hjá því að þjálfun, prófun og athugun flugmanna fylgdi reglum sem væru mismunandi á milli aðildarríkja þar sem þau töldu það vera ógn við öryggi.

Stofnunin er virk í ICAO starfi hvað varðar þjálfun sem byggir á hæfni og gögnum og viðurkennir mikilvægi þessarar nýju þjálfunaraðferðar og styður upptöku hennar. Hins vegar, mun ICAO skjalið í framtíðinni ná að fullu til nýrrar þjálfunar, prófunar og athugunaraðferða sem mun hafa áhrif á allar samsvarandi reglur og leiða til meiriháttar breytinga. Þetta ætti að meðhöndla í aðgreindu reglusetningarverkefni sem hefur þegar verið kynnt til sögunnar í reglusetningaráætluninni í samræmi við reglusetningarferlið. Af þessum sökum, og einnig til að uppfylla gildandi reglugerðir, hefur stofnunin ákveðið að halda innihaldi viðauka 1 – 9 í reglunni.

20. Sum viðbrögð við undirlið B og C leggja áherslu á viðurkenningu eða samþykki á flugtímum á viðauka II loftfari svo að uppfylla megi uppfærslu- eða viðurkenningarkröfur fyrir LAPL eða PPL. Stofnunin er meðvituð um að nánari skýringar á þessu atriði er þörf og hana verður að finna í reglusetningarverkefni FCL.002.

Köln, 26.08.10

P. GOUDOU
Framkvæmdastjóri