

Entscheidung des Europäischen Bürgerbeauftragten zum Abschluss seiner Untersuchung zur Beschwerde 2505/2009/BEH gegen die Europäische Agentur für Flugsicherheit

Entscheidung

Fall 2505/2009/BEH - Geöffnet am 27/10/2009 - Entscheidung vom 08/12/2010

Freigabeberechtigtes Personal ist für die Freigabe von Luftfahrzeugen für die Wiederinbetriebnahme nach der Instandhaltung verantwortlich. Der Beschwerdeführer ist ein unabhängiger Zertifizierer von Heißluftballons, der eine einschlägige Lizenz für freigabeberechtigtes Personal im Vereinigten Königreich besitzt. Die EASA teilte dem Beschwerdeführer mit, dass die einzigen Luftfahrzeuge, die von unabhängigem freigabeberechtigtem Personal mit einer innerstaatlichen Berechtigung freigegeben werden können, solche sind, die in dem Land eingetragen sind, das ihre Berechtigung ausgestellt hat. Die EASA verwies auf Artikel 66.A.100 von Anhang III (Teil 66) der Verordnung (EG) Nr. 2042/2003 der Kommission, wo es heißt: *„Bis zu dem Zeitpunkt, an dem mit dem vorliegenden Teil eine Forderung für freigabeberechtigtes Personal von Luftfahrzeugen mit Ausnahme von Flugzeugen und Hubschraubern festgelegt wird, gelten die einschlägigen Vorschriften des Mitgliedstaates.“* Die EASA wies darauf hin, dass sich „einschlägige Vorschriften des Mitgliedstaates“ auf den Staat beziehen, in dem das Luftfahrzeug eingetragen ist (Eintragungsstaat). Nach Auffassung des Beschwerdeführers bezieht sich der Begriff „einschlägige Vorschriften des Mitgliedstaats“ allerdings auf den Staat, der eine Lizenz für freigabeberechtigtes Personal ausstellt. Er behauptete daher, dass die Interpretation der EASA zu restriktiv sei und nicht im Einklang mit der Niederlassungsfreiheit stünde. Er verlangte, dass die EASA ihre Interpretation nochmals überprüfen sollte.

Während der Untersuchung des Bürgerbeauftragten blieb die EASA bei ihrer Auslegung und brachte vor, dass sich der Beschwerdeführer bei seiner Interpretation im Kreis drehe, da in Artikel 66.A.100 versucht werde festzulegen, welcher Mitgliedstaat berechtigt sei, Forderungen für die Erteilung einer Lizenz für freigabeberechtigtes Personal aufzustellen. Die EASA brachte außerdem vor, dass der EU-Gesetzgeber zwar gemeinsame Verwaltungsverfahren festgelegt hatte, wonach die Mitgliedstaaten automatisch eine solche von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellte Lizenz anerkennen müssen, diese sich jedoch nur auf Flugzeuge und Hubschrauber bezieht. Im Fall von Lizenzen für freigabeberechtigtes Personal für Luftfahrzeuge mit Ausnahme von Flugzeugen und Hubschraubern gibt es für die gegenseitige Anerkennung derzeit keine solche Bestimmung. Infolgedessen unterliegt die Anerkennung ausländischer Lizenzen für die Instandhaltung von Luftfahrzeugen für Heißluftballons weiterhin den nationalen



Rechtvorschriften des Eintragsstaates. Die EASA erklärte, dass sich diese Gesetzeslage aufgrund eines Vorschlags ändern sollte, der für gemeinsame Verwaltungsverfahren für Lizenzen für die Instandhaltung von Luftfahrzeugen unterbreitet worden war, die für Luftfahrzeuge mit Ausnahme von Flugzeugen und Hubschraubern eingeführt werden sollten.

Da es keine einheitliche Lizenz für freigabeberechtigtes Personal für Luftfahrzeuge mit Ausnahme von Flugzeugen und Hubschraubern gibt, vertrat der Bürgerbeauftragte die Auffassung, dass die Behauptung des Beschwerdeführers, die Interpretation der EASA würde gegen die Niederlassungsfreiheit verstoßen, jeglicher Grundlage entbehrte. Was den Standpunkt des Beschwerdeführers betrifft, wonach sich Artikel 66.A.100 auf den Staat bezieht, der die Lizenz für freigabeberechtigtes Personal erteilt, stellte der Bürgerbeauftragte fest, dass diese Auslegung in der Tat bedeuten würde, dass eine von einem Mitgliedstaat ausgestellte Berechtigung automatisch in allen anderen Mitgliedstaaten anerkannt werden müsste. Dies wurde vom Gesetzgeber jedoch noch nicht so geregelt. Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass die EASA dann, wenn man Artikel 66.A.100 im Kontext der Gesetzgebung und insbesondere im Kontext des Abkommens von Chicago betrachtet, diesen Artikel insofern richtig interpretiert hat, als er sich auf den Staat bezieht, in dem die Eintragung erfolgt.

Der Hintergrund der Beschwerde

1. Die vorliegende Beschwerde betrifft die Auslegung von Lizenzierungsvorschriften für freigabeberechtigtes Personal, die im Wesentlichen in der Verordnung 2042/2003 („die Verordnung“) [1] und insbesondere in Anhang III (Teil 66) festgelegt sind. Das freigabeberechtigte Personal ist dafür verantwortlich, nach einer Wartung die Freigabe für den Betrieb des Luftfahrzeugs bzw. der Komponente zu erteilen. Der Beschwerdeführer ist als unabhängiger Freigabeberechtigter für Heißluftballone tätig und verfügt über eine einschlägige Lizenz, die vom Vereinigten Königreich erteilt wurde.
2. Am 24. März 2009 erkundigte er sich bei der EASA, ob die von einem Mitgliedstaat ausgestellten nationalen Qualifikationen für freigabeberechtigtes Personal auch in anderen Mitgliedstaaten Gültigkeit haben. In ihrem Antwortschreiben vom 27. März 2009 teilte ihm die EASA im Wesentlichen mit, dass entsprechend der Verordnung keine Anerkennung nationaler Qualifikationen für Heißluftballone in anderen Mitgliedstaaten erfolge. Folglich könne unabhängiges freigabeberechtigtes Personal, das im Besitz einer nationalen Qualifikation sei, nur Luftfahrzeuge freigeben, die im Ausstellungsstaat der Qualifikation registriert sind.
3. Am 22. Mai 2009 wandte sich der Beschwerdeführer an den Bürgerbeauftragten (Beschwerde 1353/2009/NM) und legte Widerspruch gegen die von der EASA vorgenommene Auslegung der Verordnung ein, um deren Überprüfung er den Bürgerbeauftragten ersuchte. Nach Artikel 2 Absatz 4 des Statuts des Europäischen Bürgerbeauftragten muss ein Beschwerdeführer zunächst die geeigneten administrativen Schritte bei dem betroffenen Organ unternehmen, ehe er eine Beschwerde an den Bürgerbeauftragten richten kann. Zwar hatte sich der Beschwerdeführer bereits an die EASA gewandt, doch hatte er ihr noch nicht mitgeteilt,



dass er mit dem Inhalt ihres Antwortschreibens nicht einverstanden war. Daher vertrat der Bürgerbeauftragte die Auffassung, dass der Beschwerdeführer noch nicht alle geeigneten administrativen Schritte unternommen hatte, und empfahl ihm, sich erneut an die EASA zu wenden.

4. In einem Schreiben an die EASA vom 30. Juni 2009 kritisierte der Beschwerdeführer ihre Auslegung der betreffenden Vorschriften. Die EASA verwies in ihrer Antwort vom 16. Juli 2009 auf Artikel 66.A.100 Teil 66, der folgenden Wortlaut hat:

„ Bis zu dem Zeitpunkt, an dem mit dem vorliegenden Teil eine Forderung für freigabeberechtigtes Personal von Luftfahrzeugen mit Ausnahme von Flugzeugen und Hubschraubern festgelegt wird, gelten die einschlägigen Vorschriften des Mitgliedstaates. “ („... the relevant Member State regulation shall apply “)

5. Die EASA vertrat die Auffassung, dass sich der Begriff „ relevant Member State “ auf den Staat beziehe, der die Tätigkeit des freigabeberechtigten Personals beaufsichtigt. Ferner erklärte sie, dass die Beaufsichtigung der Aufrechterhaltung der Lufttüchtigkeit eines Luftfahrzeugs gemäß Teil M Artikel M.1 Absatz 1 (Anhang I der Verordnung) der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats der Registrierung obliege.

6. Nach Ansicht der EASA ergibt sich aus dieser Rechtslage Folgendes:

- Ein Instandhaltungsbetrieb im Staat X muss freigabeberechtigtes Personal einsetzen, das gemäß den Vorschriften des Staates X qualifiziert ist. Folglich dürfen Inhaber einer im Staat X gültigen Qualifikation für Freigabebescheinigungen nur in Betrieben, die sich in diesem Staat befinden, als freigabeberechtigtes Personal ernannt werden.
- Inhaber einer im Staat X gültigen Qualifikation für freigabeberechtigtes Personal dürfen, wenn sie als unabhängiges freigabeberechtigtes Personal agieren, nur Luftfahrzeuge freigeben, die im Staat X registriert sind.

Die EASA merkte an, dass dieser Standpunkt auch in ihrer Entscheidung 2008/013/R [2] zum Ausdruck gebracht worden sei.

7. Abschließend wies die EASA darauf hin, dass sie demnächst das 'Comment Response Document' („CRD“) 2008-03 herausgeben werde, in dem u. a. eine „L“-Lizenz nach Teil 66 vorgeschlagen werde, die für die Wartung von Heißluftballonen gelten soll. Eine endgültige Stellungnahme zu dieser CRD sei für Ende 2009 vorgesehen. Diese „L“-Lizenz nach Teil 66 würde in allen Mitgliedstaaten anerkannt werden, da die Vorschriften für ihren Erwerb in allen Mitgliedstaaten gleich wären.

8. Am 7. Oktober 2009 reichte der Beschwerdeführer die vorliegende Beschwerde ein.

Der Gegenstand der Untersuchung

9. In seiner Beschwerde an den Bürgerbeauftragten erhob der Beschwerdeführer den



folgenden Vorwurf und die folgende Forderung:

Die von der EASA vorgenommene Auslegung des Begriffs „*relevant Member State*“ in Artikel 66.A.100 von Teil 66 sei (i) im Lichte des Wortlauts von Artikel 66.A.100 zu eng gefasst und (ii) stehe im Widerspruch zur Niederlassungsfreiheit.

Die EASA solle ihre Auslegung des Begriffs „*relevant Member State*“ ausgehend von den Darlegungen des Beschwerdeführers überdenken.

Die Untersuchung

10. Die Beschwerde wurde dem Exekutivdirektor der EASA zur Stellungnahme zugeleitet. Die Stellungnahme der EASA wurde dem Beschwerdeführer mit der Bitte um Anmerkungen zugesandt, die er am 17. Februar 2010 übermittelte. In Anbetracht dieser Anmerkungen erwiesen sich weitere Untersuchungen des Bürgerbeauftragten als erforderlich. Daher ersuchte der Bürgerbeauftragte die EASA mit Schreiben vom 20. April 2010 um weitere Auskünfte bezüglich des Vorwurfs des Beschwerdeführers. Die Antwort der EASA wurde an den Beschwerdeführer weitergeleitet, der am 10. Juni 2010 seine Anmerkungen dazu übermittelte.

Die Analyse und die Schlussfolgerungen des Bürgerbeauftragten

Vorbemerkungen

11. Aufgrund des Sachzusammenhangs werden der Vorwurf und die Forderung des Beschwerdeführers gemeinsam geprüft werden.

A. Der Vorwurf der Fehlinterpretation und die damit verbundene Forderung

Argumente, die dem Bürgerbeauftragten vorgetragen wurden

12. Der Beschwerdeführer stützte seinen Vorwurf und seine Forderung darauf, dass der Standpunkt der EASA keine ausdrückliche Grundlage in der Verordnung habe. Die EASA selbst habe dies durch die Formulierung, sie „*stehe auf dem Standpunkt*“, indirekt zugegeben. Mit „*relevant Member State*“ sei seiner Meinung nach der die Lizenz ausstellende Mitgliedstaat gemeint.

13. Ferner vertrat der Beschwerdeführer die Auffassung, dass die Auslegung der EASA dem Recht der Niederlassungsfreiheit widerspreche. Die Anerkennung der in einem Mitgliedstaat



ausgestellten Lizenzen in einem anderen Mitgliedstaat würde die Sicherheit nicht beeinträchtigen, da die Arbeiten, die eine freigabeberechtigte Person unter dem Dach eines nach Unterabschnitt F der Verordnung genehmigten Instandhaltungsbetriebs ausführt, überall anerkannt werden.

14. Die EASA trug in ihrer Stellungnahme vor, dass der Begriff „*einschlägig*“ in der Formulierung „*einschlägige Vorschriften des Mitgliedstaates*“ („*relevant Member State regulation*“) in Artikel 66.A.100 von Teil 66 so ausgelegt werden könne, als bestimme er den einschlägigen Mitgliedstaat, aber auch so, als handle es sich um die einschlägigen Vorschriften. Unabhängig davon sei die EASA der Auffassung, dass sowohl der Kontext von Artikel 66.A.100 Teil 66 als auch das durch die Verordnung 216/2008 [3] und die Durchführungsvorschriften geschaffene Gesamtsystem eine eindeutige Auslegung zulassen. Durch die Verordnung seien Vorschriften zur Aufrechterhaltung der Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen geschaffen worden. Zu diesem Zweck müsse jede Instandhaltungsarbeit ordnungsgemäß durchgeführt werden, und zwar entweder *durch entsprechendes freigabeberechtigtes Personal im Auftrag eines genehmigten Instandhaltungsbetriebs, durch unabhängiges freigabeberechtigtes Personal oder durch den Piloten/Eigentümer* .

15. Die EASA erklärte ferner, dass unabhängiges freigabeberechtigtes Personal wie der Beschwerdeführer nach Artikel M.A.801(b)(2) Freigabebescheinigungen ausstellen könne, sofern die Anforderungen des Teils 66 eingehalten werden. In Teil 66 seien Bestimmungen für die Erteilung von Lizenzen für freigabeberechtigtes Personal sowie Bedingungen für ihre Gültigkeit und Anwendung festgelegt. Artikel 66.A.100 von Teil 66 gelte für freigabeberechtigtes Personal für Luftfahrzeuge mit Ausnahme von Flugzeugen und Hubschraubern. Da laut Artikel 66.A.100 von Teil 66 die „*einschlägigen Vorschriften des Mitgliedstaates*“ gelten, werde freigabeberechtigtes Personal für Heißluftballone zum jetzigen Zeitpunkt nach *nationalen* Vorschriften lizenziert.

16. Nach Auffassung des Beschwerdeführers handle es sich bei dem „*einschlägigen Mitgliedstaat*“ nach Artikel 66.A.100 von Teil 66 um den Mitgliedstaat, der die Lizenz für das freigabeberechtigte Personal ausgestellt hat. Dies sei allerdings ein Zirkelschluss, da Artikel 66.A.100 von Teil 66 den Staat bestimmen soll, der die Vorschriften für die Erteilung von Lizenzen und die Bedingungen für deren Gültigkeit und Anwendung aufstellen darf.

17. Die EASA blieb bei ihrer Auffassung, dass es sich beim „*einschlägigen Mitgliedstaat*“ um den Staat handle, in dem das Luftfahrzeug, das vom freigabeberechtigten Personal instand gehalten wird, registriert ist. Dies gehe bereits aus der Konvention von Chicago [4] hervor, die in der EU durch Verordnung 216/2008 und durch die in der Beschwerde genannte Verordnung einschließlich Teil 66 umgesetzt werde. Es sei ein Grundprinzip der Konvention von Chicago, dass der Registerstaat die übergeordnete Verantwortung für die Sicherheitsaufsicht über ein Luftfahrzeug hat. Dementsprechend sei laut Verordnung der Registerstaat dafür verantwortlich, dass Luftfahrzeuge, die in sein Register eingetragen sind, den Bestimmungen zur Aufrechterhaltung der Lufttüchtigkeit entsprechen. Diese Verantwortung werde von dem Registerstaat in Abhängigkeit davon wahrgenommen, ob die Freigabe von Luftfahrzeugen (i) durch freigabeberechtigtes Personal eines genehmigten Instandhaltungsbetriebs, (ii) durch



unabhängiges freigabeberechtigtes Personal oder (iii) durch den Piloten/Eigentümer erfolgt.

18. Im Fall von unabhängigem freigabeberechtigtem Personal könne der Registerstaat seiner Verantwortung ausschließlich dadurch nachkommen, dass er überprüft, ob dieses Personal die Vorschriften der Verordnung befolgt, bevor das Luftfahrzeug nach der Instandhaltung wieder für den Betrieb freigegeben wird. Anders sehe die Rechtslage bei Personal aus, das im Auftrag eines genehmigten Instandhaltungsbetriebs tätig ist; hier habe der Registerstaat die Aufsicht über die Arbeit des Betriebs an den Staat übertragen, der den Betrieb genehmigt hat. Die „*einschlägigen Vorschriften des Mitgliedstaates*“ seien also die Vorschriften des Staates, der den Instandhaltungsbetrieb genehmigt. Da die Genehmigung eines Instandhaltungsbetriebs nach Artikel 4 der Verordnung in Verbindung mit Anhang II automatisch in allen anderen Mitgliedstaaten anerkannt werde (Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung 216/2008), könne freigabeberechtigtes Personal, das im Auftrag eines genehmigten Instandhaltungsbetriebs tätig ist, die Freigabebescheinigung in jedem Mitgliedstaat erteilen, selbst wenn es lediglich eine nationale Lizenz hat. Der Registerstaat müsse in der Lage sein, die Arbeit des unabhängigen freigabeberechtigten Personals zu überprüfen sowie die Qualifikation für Freigabebescheinigungen zu beurteilen und zu überwachen.

19. Die EASA wies darauf hin, dass ihre Auslegung von „*einschlägige Vorschriften des Mitgliedstaates*“ Gegenstand einer breiten Konsultation aller interessierten Kreise war. Ihre Auslegung sei in AMC [5] M.A.502(b) und (c) enthalten. Am 20. März 2007 habe die EASA den Vorschlag veröffentlicht, dass unter „*einschlägige Bestimmungen des Mitgliedstaates*“ – im Rahmen der Instandhaltung durch unabhängiges freigabeberechtigtes Personal – die Vorschriften des Registerstaates zu verstehen sind. Dieser Vorschlag habe bis zum 20. Juli 2007 jedermann zur Kommentierung offengestanden, doch habe keiner der eingegangenen Kommentare die Auslegung der EASA in Frage gestellt. Dementsprechend sei die EASA davon ausgegangen, dass ihre Auffassung von allen interessierten Kreisen akzeptiert werde, und habe diese Auslegung im obengenannten AMC veröffentlicht.

20. Zum Standpunkt des Beschwerdeführers, dass seine britische Freigabelizenz automatisch in allen EU-Mitgliedstaaten anerkannt werden sollte, erklärte die EASA, es gebe derzeit – anders als im Falle genehmigter Instandhaltungsbetriebe – noch keine automatische Anerkennung der Lizenzen von freigabeberechtigtem Personal für andere Luftfahrzeuge als Flugzeuge und Hubschrauber. Bislang habe der europäische Gesetzgeber lediglich gemeinsame Verwaltungsverfahren für freigabeberechtigtes Personal für Flugzeuge und Hubschrauber erlassen (Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung in Verbindung mit Teil 66). Danach seien die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine von einem Mitgliedstaat erteilte Lizenz ohne weitere Bewertungen anzuerkennen (Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung 216/2008).

21. Für andere Luftfahrzeuge als Flugzeuge und Hubschrauber, also z. B. Heißluftballone, habe der Gesetzgeber bislang jedoch bewusst noch keine gemeinsamen Verwaltungsverfahren erarbeitet. Der Gesetzgeber habe also beschlossen, dass der in Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung 216/2008 festgelegte Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung auf solche nationalen Lizenzen keine Anwendung findet.



22. Folglich unterliege die Anerkennung ausländischer Lizenzen für Instandhaltungsberechtigtes Personal im Falle von Heißluftballonen der nationalen Gesetzgebung des Registerstaates. Dies bedeute nicht, dass eine gegenseitige Anerkennung nicht möglich ist, sondern lediglich, dass die Anerkennung nach nationalen gesetzlichen Vorschriften und nicht etwa nach EU-Recht erfolgt. Der Beschwerdeführer könne also die Privilegien seiner britischen Lizenz ausüben, wenn der jeweilige Registerstaat diese Lizenz anerkennt.

23. Die EASA fügte hinzu, dass sich diese Gesetzeslage bald ändern werde, da sie der Europäischen Kommission eine Stellungnahme für eine Änderung von Teil 66 vorgelegt habe. Sobald dieser Vorschlag in Kraft trete, werde es gemeinsame Verwaltungsverfahren für Lizenzen für freigabeberechtigtes Personal für andere Luftfahrzeuge als Flugzeuge und Hubschrauber geben.

24. Der Beschwerdeführer erklärte, bei dem Wort „*einschlägig*“ sage ein verbreitetes deutsches Nachschlagewerk „*zu einem bestimmten Fach oder Gebiet gehörend*“. In Teil 66 gehe es um Vorschriften über die Erteilung von Lizenzen für freigabeberechtigtes Personal. Es gehe nicht um Vorschriften über die Verantwortlichkeiten für Flugzeuge; diese seien in Teil M (Anhang I der Verordnung) geregelt. Der Beschwerdeführer verwies auf Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung, der folgenden Wortlaut hat: „*Freigabeberechtigtes Personal ist gemäß den Bestimmungen von Anhang III qualifiziert, ausgenommen nach den Bestimmungen von M.A.606(h), M.A.607(b), M.A.801(d) und M.A.803 von Anhang I sowie von 145.A.30(j) von Anhang II (Teil 145) und Anlage IV von Anhang II (Teil 145)*“. Einschränkungen für unabhängiges freigabeberechtigtes Personal gemäß Artikel M.A.801(b)2 seien in dieser Bestimmung nicht erwähnt.

25. Der Beschwerdeführer berief sich ferner auf Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung, der wie folgt lautet: „*Bis zum Inkrafttreten der in Artikel 8 Absatz 5 genannten Maßnahmen und bis zum Ablauf jeglicher in diesen Maßnahmen vorgesehener Übergangsfristen und unbeschadet des Artikels 69 Absatz 4 können Zeugnisse, die nicht gemäß dieser Verordnung erteilt werden können, auf der Grundlage geltender einzelstaatlicher Vorschriften erteilt werden.*“ Außerdem führte er Artikel 3 Buchstabe e der Verordnung 216/2008 an. Danach bedeutet „*Zulassung*“ jede Form der Anerkennung, dass ein Erzeugnis, ein Teil oder eine Ausrüstung, eine Organisation oder eine Person die geltenden Vorschriften, einschließlich der Bestimmungen dieser Verordnung und ihrer Durchführungsbestimmungen, erfüllt, sowie die Ausstellung des entsprechenden Zeugnisses, mit dem diese Übereinstimmung bescheinigt wird“. Dieser Aussage entnehme er, dass eine nationale Lizenz eine gleichwertige Teil-66-Lizenz darstelle, solange es keine einheitliche Lizenz für unabhängiges freigabeberechtigtes Personal gibt.

26. Die EASA vermittele den Eindruck, dass die Sicherheit in Gefahr sei, wenn Heißluftballone durch freigabeberechtigtes Personal eines anderen Mitgliedstaates instand gehalten werden. Dem sei jedoch nicht so, da sich die nationale Behörde, die eine Lizenz an eine unabhängige freigabeberechtigte Person ausstelle, sorgsam davon überzeugen müsse, dass diese Person die betreffenden Standards einhalte. Die zuständige Behörde des Registerstaates könne im Zweifelsfall überprüfen, ob die Lizenz des unabhängigen freigabeberechtigten Personals



ausreiche, um ein Luftfahrzeug freigegeben zu dürfen. Ebenso könne die zuständige Behörde die Zulassung eines von einem anderen Land genehmigten Instandhaltungsbetriebes überprüfen, wenn ein Luftfahrzeug von einem solchen Betrieb instand gehalten werde.

27. Der Beschwerdeführer erklärte, das von der EASA erwähnte AMC sei in seinem Fall nicht anwendbar. Er beziehe sich dabei auf Artikel M.A.502(b) der Änderungs-Verordnung 1056/2008. Nach Artikel M.A.502(a) müsse die Instandhaltung von Komponenten von einem geeigneten genehmigten Instandhaltungsbetrieb durchgeführt werden. In Artikel M.A.502(b) heiße es: „ **b) Abweichend von Buchstabe a kann die Instandhaltung von Komponenten in Übereinstimmung mit den Luftfahrzeug-Instandhaltungsunterlagen** oder, wenn die zuständige Behörde dem ausdrücklich zugestimmt hat, in Übereinstimmung mit den Instandhaltungsunterlagen für Komponenten von Betrieben mit einer Berechtigung der Kategorie A gemäß Abschnitt A Unterabschnitt F dieses Anhangs (Teil M) oder gemäß Anhang II (Teil 145) **ausgeführt werden sowie von freigabeberechtigtem Personal gemäß M.A.801(b)2, allerdings nur im in das Luftfahrzeug eingebauten Zustand. Dessen ungeachtet können solche Betriebe oder freigabeberechtigtes Personal solche Komponenten vorübergehend für Instandhaltungsarbeiten ausbauen, um die Zugänglichkeit zu erleichtern, sofern der Ausbau keine zusätzlichen Instandhaltungsarbeiten erforderlich macht, die nicht unter die Bestimmungen dieses Absatzes fallen.** Die in Übereinstimmung mit diesem Absatz durchgeführten Instandhaltungsarbeiten an Komponenten kommen nicht für die Ausstellung eines EASA-Formulars 1 infrage und unterliegen den Anforderungen für die Freigabe von Luftfahrzeugen gemäß M.A.801. “ [6] Die Gasflaschen für Heißluftballons seien nur im Betrieb mit dem Ballon fest verbunden und würden nach der Landung ausgebaut. Das AMC gelte offenbar nur für die Instandhaltung von Komponenten und nicht für das ganze Luftfahrzeug. Daher betreffe ihn das AMC nicht, da für die Instandhaltung von Gasflaschen keine Zustimmung der zuständigen Behörden erforderlich sei.

28. Der Beschwerdeführer begrüßte es, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit der Umwandlung nationaler Lizenzen in Teil-66-Lizenzen anstrebe, wies jedoch darauf hin, dass dazu bis heute weder die Bedingungen noch das Datum der Einführung feststehen. Abschließend erklärte er, dass es im Prinzip um die Frage gehe, ob eine nationale Lizenz eine gleichwertige Teil-66-Lizenz sei, solange das Gesetz keine Teil-66-Lizenz vorsehe.

29. Der Bürgerbeauftragte stellte der EASA in seinem zusätzlichen Auskunftersuchen eine Reihe von Fragen. Unter anderem fragte er nach den Gründen für ihre Auffassung, dass ihr AMC M.A.502(b) und (c), das sich allem Anschein nach auf die Instandhaltung von Komponenten beziehe, im Hinblick auf die geltende Gesetzgebung für die Lizenzierung von freigabeberechtigtem Personal für Flugzeuge von Belang sei. Außerdem ersuchte er die EASA, sich zu den anderen Argumenten zu äußern, die der Beschwerdeführer in seinen Anmerkungen vorgetragen hatte. Abschließend bat er die EASA, ihn über den aktuellen Stand der vorgeschlagenen Annahme gemeinsamer Verwaltungsverfahren für Instandhaltungslizenzen für Luftfahrzeuge mit Ausnahme von Flugzeugen und Hubschraubern zu informieren.

30. Die EASA erklärte in ihrer Antwort, dass die Vorschriften von Teil 66 nicht für sich genommen betrachtet werden könnten, sondern lediglich einen von mehreren Bausteinen



darstellten, mit denen der Gesetzgeber die Aufrechterhaltung der Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen sicherstellen will. Teil 66 stehe in einer Wechselbeziehung und Verbindung mit den anderen Bausteinen, nämlich mit Teil M (Anhang I), Teil 145 (Anhang II) und Teil 147 (Anhang IV), die alle denselben Zweck verfolgen. Artikel 66.A.100 von Teil 66 müsse also in diesem Zusammenhang gelesen werden, einschließlich des Artikels M.A.801(b) von Teil M. Im Gegensatz zur Ansicht des Beschwerdeführers beträfen alle in den Anhängen zur Verordnung enthaltenen Vorschriften die „*Verantwortung für (die Sicherheit von) Flugzeugen*“.

31. Artikel 66.A.100 von Teil 66 verweise auf „*Forderungen für freigabeberechtigtes Personal*“ und nicht auf „*Lizenzierungsvoraussetzungen*“. Es sei demnach nicht ausreichend, eine Lizenz als freigabeberechtigtes Personal innezuhaben, um bestimmte Freigabeprivilegien ausüben zu können. Der Inhaber einer solchen Lizenz müsse darüber hinaus auch die Vorschriften befolgen, die der Gesetzgeber an die Ausübung der Privilegien geknüpft habe. **Im Falle von Flugzeugen und Hubschraubern** beschränkten sich die Forderungen für freigabeberechtigtes Personal nicht auf die Innehabung einer Teil-66-Lizenz, sondern beinhalteten auch die Befolgung des Artikels 66.A.20(b), der seinerseits auf die Teile M und 145 verweise. **Im Falle von Luftfahrzeugen mit Ausnahme von Flugzeugen und Hubschraubern** seien die einschlägigen Vorschriften der Mitgliedstaaten für freigabeberechtigtes Personal anzuwenden. Dies bedeute nicht nur, dass freigabeberechtigtes Personal eine Lizenz innehaben muss, wenn dies nach dem anwendbaren Gesetz gefordert ist, sondern auch, dass es die weiteren Vorschriften des anwendbaren Gesetzes für die Ausübung von Lizenzprivilegien befolgen muss.

32. Zu Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung 216/2008, auf den sich der Beschwerdeführer in seinen Anmerkungen berufen hatte, erklärte die EASA, dass dieser Artikel nur auf den Flugbetrieb (Artikel 8 der Verordnung 216/2008) Anwendung finde. Der Fall des Beschwerdeführers betreffe jedoch eine Frage der Lufttüchtigkeit (Artikel 5 der Verordnung 216/2008). Artikel 11 Absatz 4 der Verordnung 216/2008 enthalte eine Vorschrift zu Fragen der Lufttüchtigkeit, die der vom Beschwerdeführer benannten Bestimmung vergleichbar sei. Artikel 11 Absatz 4 der Verordnung 216/2008 besage aber lediglich, dass bis zum Erlass von Lizenzen für Personal in Ausführung der Verordnung 216/2008 solche Lizenzen nach den anwendbaren nationalen Vorschriften erteilt werden. Artikel 11 Absatz 4 besage keinesfalls, dass nationale Lizenzen einer Teil-66-Lizenz gleichstehen oder in eine solche umgewandelt werden. Außerdem sei Artikel 11 Absatz 4 der Verordnung 216/2008 nicht auf den Fall des Beschwerdeführers anwendbar.

33. Entgegen dem Verständnis des Beschwerdeführers sage die EASA nicht, dass Luftfahrzeuge nicht durch unabhängiges freigabeberechtigtes Personal eines anderen Mitgliedstaats gewartet werden können. Allerdings unterliege eine solche Wartung den Vorschriften des Registerstaates. Wenn die Vorschriften des Registerstaates unabhängiges freigabeberechtigtes Personal verpflichten, eine Lizenz zu haben, so könne diese Lizenz entweder (i) durch den Registerstaat ausgestellt sein oder (ii) durch den Registerstaat anerkannt sein, wenn sie durch einen anderen Staat ausgestellt wurde.

34. Zur Anwendbarkeit des AMC M.A.502(2) auf den Fall des Beschwerdeführers führte die



EASA aus, dass dieses AMC für Artikel 66.A.100 von Teil 66 von Bedeutung sei, da Teil M Teil eines Gesamtsystems zur Sicherstellung der Flugsicherheit sei (siehe Punkt 30). Da Teil M und Teil 66 als Anhänge derselben Verordnung in einer Wechselbeziehung stehen und miteinander verbunden seien, seien die Überlegungen des AMC, dass der Registerstaat für die Wartungsarbeiten des unabhängigen freigabeberechtigten Personals verantwortlich ist, auch für die Auslegung von Artikel 66.A.100 von Teil 66 relevant.

35. Der Beschwerdeführer habe Recht mit der Aussage, dass das besagte AMC die Wartung von Komponenten betreffe und somit in seinem Fall nicht anwendbar sei. Jedoch behandle das AMC die Wartung von Komponenten **durch unabhängiges freigabeberechtigtes Personal**. Die EASA habe daher in ihrer Stellungnahme an den Bürgerbeauftragten auf das diesem AMC zugrunde liegende Prinzip der Verantwortlichkeiten für unabhängiges freigabeberechtigtes Personal verwiesen.

36. Auf die Frage des Bürgerbeauftragten nach dem aktuellen Stand der vorgeschlagenen Annahme gemeinsamer Verwaltungsverfahren für Instandhaltungslizenzen für Luftfahrzeuge außer Flugzeuge und Hubschrauber antwortete die EASA, ihre Stellungnahme sei mit der Kommission und den Mitgliedstaaten auf einer Sitzung des EASA-Komitees am 29./30. April 2010 diskutiert worden. Dabei sei vereinbart worden, dass die Kommission einen neuen, alternativen Gesetzgebungsvorschlag vorlegt, der voraussichtlich auf einer Sitzung des EASA-Komitees im Oktober 2010 diskutiert werden solle.

37. Der Beschwerdeführer trug in seinen Anmerkungen vor, dass es im Wesentlichen um die Frage gehe, ob eine nationale Lizenz einer Teil-66-Lizenz gleichstehe und ob sie folglich ohne weiteres in eine solche Lizenz umgewandelt werden könne. Die EASA habe diese Frage verneint, doch dem müsse er widersprechen. Seine Antwort ergebe sich aus den Ausführungen des Artikels 66.A.70(a) von Teil 66:

„ 66.A.70 Bestimmungen für die Umwandlung

(a) Dem Inhaber einer Qualifikation für freigabeberechtigtes Personal, die in einem Mitgliedstaat vor dem Datum des Inkrafttretens dieses Teils gültig ist, wird eine Lizenz für freigabeberechtigtes Personal ohne weitere Prüfung vorbehaltlich der in 66.B.300 genannten Bedingungen erteilt. “

38. Aus dieser Bestimmung ergäben sich folgende Konsequenzen:

- Ohne weitere Prüfung könne eine nationale Qualifikation in eine Teil-66-Lizenz umgewandelt werden. Das sei für Hubschrauber und Flugzeuge so ja auch schon geschehen.
- Mit der Umwandlung ohne weitere Prüfung erkenne die EASA die nationale Qualifikation an, die damit mit einer Teil-66-Lizenz auf gleicher Stufe stehe. Wäre dem nicht so, dann (i) müsste der Inhaber einer nationalen Lizenz eine weitere Prüfung absolvieren, und (ii) dürfte die EASA die Wartungstätigkeit von Personen, die eine nationale Lizenz innehaben und für Flugzeuge freigabeberechtig sind, nicht anerkennen.

Die Tatsache, dass die Umwandlung einer nationalen Lizenz (in Bezug auf Luftfahrzeuge außer Flugzeuge und Hubschrauber) in eine Teil-66-Lizenz bisher nicht stattfinden konnte, könne



nicht zum Nachteil der Inhaber von nationalen Lizenzen ausgelegt werden.

Die Beurteilung des Bürgerbeauftragten

39. Die vorliegende Beschwerde betrifft die Auslegung von Artikel 66.A.100 Teil 66. Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass der Beschwerdeführer der Ansicht ist, die Auslegung des Artikels 66.A.100 von Teil 66 durch die EASA sei lediglich ihr „*Standpunkt*“ und habe keine ausdrückliche Grundlage in der Verordnung. Vor der inhaltlichen Prüfung des Vorwurfs des Beschwerdeführers ist es deshalb sinnvoll zu erläutern, wie der Bürgerbeauftragte an die Beurteilung des Vorwurfs und der Forderung herangeht, die beide die Auslegung der EASA betreffen.

40. In diesem Zusammenhang ist an die Aufgaben zu erinnern, die der EASA durch Kapitel III Abschnitt 1 der Verordnung 216/2008 übertragen wurden. Diese umfassen u. a. die Erarbeitung von Zulassungsspezifikationen (einschließlich Lufttüchtigkeitskodizes, annehmbarer Nachweisverfahren und der Erarbeitung sämtlicher Anleitungen für die Anwendung dieser Verordnung und ihrer Durchführungsbestimmungen) und das Treffen angemessener Entscheidungen zur Anwendung bestimmter Vorschriften der Verordnung 216/2008, so beispielsweise in Bezug auf das Lufttüchtigkeitszeugnis und das Umweltzeugnis (Artikel 18 Buchstabe c) und d) der Verordnung 216/2008). Ferner zählen zu den Aufgaben der EASA die Übermittlung von Stellungnahmen an die Kommission und die Erarbeitung von Zulassungs- und Anleitungsmaterialien (Artikel 19 der Verordnung 216/2008).

41. Diese Beispiele verdeutlichen, dass die EASA bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben den rechtlichen Rahmen auslegen und anwenden muss, mit dessen Umsetzung sie betraut ist. Dabei muss sie Standpunkte zur Auslegung dieses Rechtsrahmens einnehmen. Zugleich erinnert der Bürgerbeauftragte daran, dass es gemäß Artikel 19 des Vertrags über die Europäische Union Aufgabe des Gerichtshofs ist, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern. Somit besteht kein Zweifel daran, dass der Gerichtshof die höchste und letzte Instanz für die Auslegung von EU-Recht ist. Auch für die Überprüfung von Auslegungsentscheidungen der EASA ist also grundsätzlich der Gerichtshof zuständig.

42. Unter Berücksichtigung der Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Auslegung von EU-Recht wird der Bürgerbeauftragte im Folgenden eine eigene Beurteilung der Auslegung des Artikels 66.A.100 von Teil 66 vornehmen.

43. Der Vorwurf des Beschwerdeführers betrifft zwei getrennte, aber dennoch miteinander verbundene Fragen, nämlich (i) die Richtigkeit der Auslegung der EASA, wonach sich der Begriff „*einschlägige Vorschriften des Mitgliedstaates*“ („*relevant Member State regulation*“) auf den Mitgliedstaat der Registrierung bezieht, und (ii) die Vereinbarkeit dieser Auslegung mit dem Recht auf Niederlassungsfreiheit. Im Zusammenhang mit der zweiten Frage erhob der Beschwerdeführer Einwände gegen die Aussage der EASA, dass zum jetzigen Zeitpunkt keine automatische Anerkennung nationaler Freigabelizenzen für die Wartung von Heißluftballonen in



anderen Mitgliedstaaten erfolge. Nachstehend wird der Bürgerbeauftragte beide Aspekte des Vorwurfs des Beschwerdeführers prüfen.

44. Vorweg sei auf Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung verwiesen, wonach freigabeberechtigtes Personal gemäß den Bestimmungen von Anhang III (Teil 66) qualifiziert sein muss, wobei bestimmte Ausnahmen ausdrücklich vorgesehen sind. Daraus folgt, dass Teil 66 die Anforderungen an die Qualifikation von freigabeberechtigtem Personal regelt.

45. Die Streitparteien sind sich uneins über die korrekte Auslegung des Artikels 66.A.100 von Teil 66. Nach Ansicht des Bürgerbeauftragten gestattet der Wortlaut des Artikels 66.A.100 von Teil 66 für sich betrachtet noch keine eindeutige Schlussfolgerung dazu, welche mitgliedstaatlichen Vorschriften mit „*einschlägige Vorschriften des Mitgliedstaates*“ gemeint sind. Eines ist jedoch aus dem Verweis auf die „*einschlägigen Vorschriften des Mitgliedstaates*“ klar ersichtlich, nämlich die Tatsache, dass sich die Anforderungen an freigabeberechtigtes Personal für Luftfahrzeuge mit Ausnahme von Flugzeugen und Hubschraubern über einen befristeten Zeitraum hinweg („*Bis zu dem Zeitpunkt, an dem mit dem vorliegenden Teil ...*“) nach den einzelstaatlichen Vorschriften richten. Der Beschwerdeführer selbst trug vor, dass mit „*einschlägige Vorschriften des Mitgliedstaates*“ die Vorschriften des die Lizenz ausstellenden Staates gemeint sein müssten.

46. Ehe sich der Bürgerbeauftragte der Frage zuwendet, auf welchen Mitgliedstaat sich Artikel 66.A.100 bezieht (**erster Aspekt** des Vorwurfs des Beschwerdeführers), hält er es für sinnvoll zu ermitteln, ob Lizenzen, die nach dem Recht eines bestimmten Mitgliedstaats erteilt werden, einer automatischen gegenseitigen Anerkennung unterliegen und somit in allen anderen Mitgliedstaaten anerkannt werden müssen (**zweiter Aspekt** des Vorwurfs des Beschwerdeführers). Im Verlauf der Untersuchung erklärte die EASA, dass die Verordnung 216/2008 zwar die gegenseitige Anerkennung der Qualifikationen von freigabeberechtigtem Personal für Flugzeuge und Hubschrauber vorsehe, der Gesetzgeber jedoch beschlossen habe, momentan noch keine einheitlichen Verwaltungsverfahren für Luftfahrzeuge mit Ausnahme von Flugzeugen und Hubschraubern zu erarbeiten. Für Letztere sei jedoch die baldige Einführung einer einheitlichen Lizenz für freigabeberechtigtes Personal vorgesehen.

47. Die Verordnung einschließlich ihrer Anhänge enthält gemeinsame technische Vorschriften und Verwaltungsverfahren, die die Aufrechterhaltung der Lufttüchtigkeit von luftfahrttechnischen Erzeugnissen, Teilen und Ausrüstungen sicherstellen sollen (siehe Erwägung 3 der Verordnung). Unterabschnitt A von Teil 66 der Verordnung (Artikel 66.A.1 bis 66.A.70) legt die Bestimmungen für die Erteilung einer Lizenz für freigabeberechtigtes Personal sowie die Bedingungen für ihre Gültigkeit und Anwendung in Bezug auf bestimmte Kategorien von **Flugzeugen und Hubschraubern** fest. Was allerdings **Luftfahrzeuge mit Ausnahme von Flugzeugen und Hubschraubern** angeht, so enthält Teil 66 keine Bestimmungen für die Erteilung von Lizenzen für freigabeberechtigtes Personal und keine Bedingungen für deren Gültigkeit und Anwendung, sondern verweist eben auf die „*einschlägigen Vorschriften des Mitgliedstaates*“.

48. Nach Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung 216/2008 müssen die Mitgliedstaaten ohne



weitere technische Anforderungen oder Bewertungen die Zulassungen bzw. Zeugnisse anerkennen, die **nach dieser Verordnung erteilt** werden. Wie aus den obigen Darlegungen ersichtlich, werden Lizenzen für die Instandhaltung von Luftfahrzeugen mit Ausnahme von Flugzeugen und Hubschraubern **nach nationalem Recht erteilt**. Daher ist Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung 216/2008 nach Ansicht des Bürgerbeauftragten nicht auf diese Lizenzen anwendbar. Außerdem sehen weder Artikel 11 Absatz 4 noch Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung 216/2008 eine automatische Anerkennung von nach nationalem Recht erteilten Lizenzen vor, und es besteht daher keine Notwendigkeit zu prüfen, ob diese Bestimmungen auf den Fall des Beschwerdeführers anwendbar sein könnten.

49. Der Beschwerdeführer machte geltend, dass eine nationale Lizenz einer Teil-66-Lizenz gleichzustellen sei, solange für Luftfahrzeuge mit Ausnahme von Flugzeugen und Hubschrauber keine Teil-66-Lizenz vorgesehen ist. In Ermangelung einer entsprechenden Rechtsgrundlage und in Anbetracht dessen, dass der Gesetzgeber offenbar bewusst darauf verzichtet hat, zum jetzigen Zeitpunkt einheitliche Lizenzierungsbedingungen für Luftfahrzeuge mit Ausnahme von Flugzeugen und Hubschraubern festzulegen, vermag die Auffassung des Beschwerdeführers nicht zu überzeugen. Gewiss berief sich der Beschwerdeführer auf Artikel 66.A.70 von Teil 66, auf dessen Grundlage seiner Meinung nach eine Umwandlung nationaler Lizenzen in Teil-66-Lizenzen erfolgen sollte. Artikel 66.A.70 gehört jedoch zu Unterabschnitt A von Teil 66, der die Überschrift „*Lizenz für freigabeberechtigtes Personal – Flugzeuge und Hubschrauber*“ trägt, und nicht auf Unterabschnitt B von Teil 66, dessen Überschrift „*Luftfahrzeuge mit Ausnahme von Flugzeugen und Hubschraubern*“ lautet. Wie bereits ausgeführt, sieht Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung 216/2008 in Verbindung mit Teil 66 die gegenseitige Anerkennung der Qualifikationen von freigabeberechtigtem Personal für Flugzeuge und Hubschrauber vor, nicht aber von Personal für Luftfahrzeuge mit Ausnahme von Flugzeugen und Hubschraubern. Das Argument des Beschwerdeführers kann also nicht greifen.

50. Da es keine einheitliche Lizenz für freigabeberechtigtes Personal für Luftfahrzeuge mit Ausnahme von Flugzeugen und Hubschraubern gibt, sieht der Bürgerbeauftragte keine Grundlage für den Vorwurf des Beschwerdeführers, dass die Auslegung der EASA dem Recht auf Niederlassungsfreiheit widerspreche. Zugleich möchte er an die Aussage der EASA erinnern, dass das Fehlen einer automatischen gegenseitigen Anerkennung die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, Lizenzen für freigabeberechtigtes Personal für Luftfahrzeuge mit Ausnahme von Flugzeugen und Hubschraubern anzuerkennen, die in einem anderen Mitgliedstaat erteilt wurden. Hinzuzufügen ist, dass das Recht auf Niederlassungsfreiheit an sich noch keine automatische Anerkennung von Berufsabschlüssen beinhaltet, die in anderen Mitgliedstaaten ausgestellt wurden. [7] Andererseits müssen die Mitgliedstaaten, selbst wenn es keine sekundärrechtlichen Vorschriften für die gegenseitige Anerkennung von Lizenzen für freigabeberechtigtes Personal gibt, berücksichtigen und prüfen, inwieweit die in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Qualifikationen den in seinem eigenen Recht vorgeschriebenen Qualifikationen entsprechen. [8]

51. Aus den obigen Gründen ist die Auffassung der EASA nach Ansicht des Bürgerbeauftragten zutreffend, wonach es derzeit keine automatische Anerkennung von



Qualifikationen für freigabeberechtigtes Personal im Hinblick auf Luftfahrzeuge außer Flugzeuge und Hubschrauber gibt. Daraus ergibt sich, dass der zweite Aspekt des Vorwurfs des Beschwerdeführers unbegründet ist.

52. Hinsichtlich des **ersten Aspekts** seines Vorwurfs widersprach der Beschwerdeführer der Auslegung der EASA, wonach mit „*einschlägige Vorschriften des Mitgliedstaates*“ der Registerstaat gemeint sei, und trug vor, dass damit vielmehr der die Lizenz ausstellende Mitgliedstaat gemeint sei. Im Zuge der Untersuchung führte die EASA aus, dass die Auslegung des Beschwerdeführers ein Zirkelschluss sei, da Artikel 66.A.100 von Teil 66 den Staat bestimmen solle, der die Vorschriften für die Erteilung von Lizenzen und die Bedingungen für deren Gültigkeit und Anwendung aufstellen darf. Nach Ansicht des Bürgerbeauftragten liefe die Auslegung des Beschwerdeführers darauf hinaus, dass nur der die Lizenz ausstellende Mitgliedstaat Bedingungen für freigabeberechtigtes Personal festlegen darf. Eine nach britischem Recht ausgestellte Lizenz müsste also in Deutschland und allen anderen Mitgliedstaaten ohne weitere Anforderungen oder Prüfungen anerkannt werden. Somit würde die Auslegung des Beschwerdeführers erfordern, dass die in einem Mitgliedstaat ausgestellten Qualifikationen in allen anderen Mitgliedstaaten automatisch anerkannt werden. Wie jedoch oben aufgezeigt wurde, hat der Gesetzgeber eine solche automatische Anerkennung nicht vorgesehen, sondern stattdessen auf die einschlägigen Vorschriften des Mitgliedstaates verwiesen. Daher wäre die vom Beschwerdeführer befürwortete Auslegung nach Ansicht des Bürgerbeauftragten tatsächlich als Zirkelschluss anzusehen und ist daher nicht überzeugend. Der Bürgerbeauftragte nimmt die Auffassung des Beschwerdeführers zur Kenntnis, dass die Sicherheit nicht in Gefahr sei, wenn Heißluftballone durch freigabeberechtigtes Personal eines anderen Mitgliedstaates instand gehalten werden. Selbst wenn dies zuträfe, wäre es jedoch noch keine Grundlage für eine automatische gegenseitige Anerkennung der betreffenden Qualifikationen. Die automatische Anerkennung wird erst stattfinden, wenn es eine Teil-66-Lizenz für Luftfahrzeuge außer Flugzeuge und Hubschrauber gibt.

53. Zwar ist die vom Beschwerdeführer vorgenommene Auslegung von „*einschlägige Vorschriften des Mitgliedstaates*“ nicht geeignet, Zweifel an der Auslegung der EASA zu begründen, doch muss der Bürgerbeauftragte bei der Prüfung des ersten Aspekts des Vorwurfs des Beschwerdeführers auch prüfen, ob die Auslegung der EASA richtig ist. Nach Ansicht der EASA bezieht sich die Formulierung „*einschlägige Vorschriften des Mitgliedstaates*“ auf den Registerstaat.

54. Laut Erwägung 3 der Verordnung 216/2008 sieht die Konvention von Chicago bereits Mindestnormen zur Gewährleistung der Sicherheit der Zivilluftfahrt und entsprechende Umweltschutzvorschriften vor. „*Mit den grundlegenden Anforderungen der Gemeinschaft und den zu ihrer Durchführung erlassenen Vorschriften*“ soll sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten die sich aus dem Abkommen von Chicago ergebenden Verpflichtungen, einschließlich Verpflichtungen gegenüber Drittländern, erfüllen. Erwägung 4 der Verordnung 216/2008 besagt überdies Folgendes: „*Die Gemeinschaft sollte im Einklang mit den Normen und empfohlenen Verfahren des Abkommens von Chicago grundlegende Anforderungen für ... Personen und Organisationen, die mit dem Betrieb von Luftfahrzeugen befasst sind, ... festlegen... Die Kommission sollte ermächtigt werden, die erforderlichen*



Durchführungsvorschriften zu erarbeiten. " Offensichtlich zielt also die Verordnung 216/2008 darauf ab, die im Abkommen von Chicago festgelegten Standards – so auch im Bereich der Sicherheit – in der EU umzusetzen.

55. Kapitel V des Abkommens von Chicago enthält die „*Bedingungen, die in Bezug auf Luftfahrzeuge zu erfüllen sind*“. Unter anderem muss jedes in der internationalen Luftfahrt verwendete Luftfahrzeug mit einem Lufttüchtigkeitszeugnis versehen sein, das „*von dem Staat, in dem das Luftfahrzeug eingetragen ist*“, ausgestellt oder als gültig anerkannt ist (Artikel 31 des Abkommens von Chicago). Artikel 32 der Konvention von Chicago betrifft die Erlaubnisscheine des Personals und besagt, dass der Luftfahrzeugführer und die anderen Mitglieder des Betriebspersonals jedes in der internationalen Luftfahrt verwendeten Luftfahrzeugs mit Befähigungszeugnissen und Erlaubnisscheinen versehen sein müssen, die „*von dem Staat, in dem das Luftfahrzeug eingetragen ist*“, ausgestellt oder als gültig anerkannt sind. Daraus wird ersichtlich, dass die Konvention von Chicago dem Registerstaat die Zuständigkeit für die Überwachung der Lufttüchtigkeit des Luftfahrzeugs und für die Einhaltung der geltenden Vorschriften durch den Luftfahrzeugbetreiber überträgt. Es ist somit augenscheinlich ein allgemeiner Grundsatz des Abkommens von Chicago, dass der Registerstaat für die Instandhaltungsarbeiten verantwortlich ist, die von unabhängigem freigabeberechtigtem Personal durchgeführt werden. Entsprechend dieser Rechtslage schreibt Artikel M.1 von Anhang I (Teil M) der Verordnung 216/2008 vor, dass für die Aufsicht über die Aufrechterhaltung der Lufttüchtigkeit einzelner Luftfahrzeuge und die Erteilung der Bescheinigung über die Prüfung der Lufttüchtigkeit die Behörde zuständig ist, die von dem Mitgliedstaat bestimmt wurde, in dem die Eintragung erfolgte. Ferner stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass die Auslegung der EASA, wonach mit „*einschlägigen Vorschriften des Mitgliedstaates*“ der Registerstaat gemeint sei, bei der Konsultation der interessierten Kreise, die zur Annahme des AMC M.A.502(b) und (c) führte, nicht angefochten wurde. Obwohl dieses AMC nach dem Dafürhalten des Beschwerdeführers in seinem Fall nicht anwendbar ist, bestätigt es doch – auch wenn es nur für die Instandhaltung von Komponenten gilt – nach Ansicht des Bürgerbeauftragten den allgemeinen Grundsatz, dass der Registerstaat für die Wartungsarbeiten des unabhängigen freigabeberechtigten Personals verantwortlich ist.

56. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen hält der Bürgerbeauftragte die Auslegung der EASA, wonach sich Artikel 66.A.100 auf den Mitgliedstaat der Registrierung bezieht, für richtig.

57. Da der Vorwurf des Beschwerdeführers nicht haltbar ist, kann auch seiner Forderung kein Erfolg beschieden sein.

B. Schlussfolgerungen

Ausgehend von seiner Untersuchung zu der vorliegenden Beschwerde schließt der Bürgerbeauftragte den Fall mit der folgenden Schlussfolgerung ab:

Es liegt kein Missstand in der Verwaltungstätigkeit der EASA hinsichtlich ihrer



Interpretation der in dem Vorwurf und der Forderung des Beschwerdeführers genannten Formulierung vor.

Der Beschwerdeführer und die EASA werden von dieser Entscheidung in Kenntnis gesetzt.

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

Straßburg, den 8. Dezember 2010

[1] Verordnung (EG) Nr. 2042/2003 vom 20. November 2003 über die Aufrechterhaltung der Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen und luftfahrttechnischen Erzeugnissen, Teilen und Ausrüstungen und die Erteilung von Genehmigungen für Organisationen und Personen, die diese Tätigkeiten ausführen (ABl. L 315 vom 28.11.2003, S. 1).

[2] Entscheidung Nr. 2008/013/R des Exekutivdirektors der Europäischen Agentur für Flugsicherheit vom 12. Dezember 2008, abrufbar unter:

http://www.easa.europa.eu/ws_prod/g/doc/Agency_Mesures/Agency_Decisions/2008/Decision%20No%202008-013
[Link].

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

[4] Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt, unterzeichnet am 7. Dezember 1944 in Chicago, (1994) 15 U.N.T.S. 295.

[5] AMC steht für „Acceptable Means of Compliance“ - anerkannte Nachweisverfahren. Die EASA erläuterte, dass AMC technische Ausgangsmaterialien seien, mit deren Hilfe ein Antragsteller die Einhaltung der Bestimmungen der Verordnung 216/2008 und ihrer Durchführungsvorschriften einschließlich der Verordnung (EG) Nr. 2042/2003 nachweisen kann. Sie unterliegen den Bestimmungen der EASA zur Erstellung von Gesetzgebungsvorschlägen und werden daher zur Konsultation veröffentlicht.

[6] Die Hervorhebungen wurden vom Beschwerdeführer in der deutschen Fassung von Artikel M.A.502(b) hinzugefügt.

[7] Dies folgt aus Artikel 53 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, der folgenden Wortlaut hat: „*Um die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten zu erleichtern, erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise sowie für die Koordinierung der Rechts-*



und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten. “

[8] Rechtssache C-340/89 *Vlassopoulou* Slg.1991, I-2357, Randnrn. 9-21; Rechtssache 222/86 *Heylens* Slg. 1987, 4094, Randnrn. 10-13.