

Statens Luftfartsvæsen
Civil Aviation Administration - Denmark



Transport- og Energiministeriet
Frederiksholms Kanal 27
1220 København K

Dato:	Vor ref.:	Sagsbehandler:
2. maj 2006	00-30-37	Per Strand
Deres brev af:	Deres ref.:	Direkte nr.:
19. april 2006		

Emne: Klage fra en række flyveskoler over Statens Luftfartsvæsens administration

I to e-mails af 19. april 2006 har Transport- og Energiministeriet bedt Statens Luftfartsvæsen (SLV) om henholdsvis:

1. En udtalelse til brug for besvarelse af en klage dateret 18. april 2006 til Transport- og Energiministeriet fra en række danske flyveskoler over SLV's administration.
2. En udtalelse til brug for besvarelse af Trafikudvalgets spørgsmål 376 (TRU alm. del), hvori ministeren bedes kommentere en henvendelse fra Henning Romme, Holeby, vedrørende ovennævnte klage over SLV.

I den anledning skal SLV udtale følgende:

Ad 1: SLV's udtalelse til brug for besvarelse af klagen

Klagen er inddelt i et indledende, generelt afsnit og derefter i fire afsnit vedrørende følgende områder: Gebyrer, flyveprøvekontrollanter, afvikling af praktiske flyveprøver og afvikling af teori-prøver. SLV har i sin udtalelse valgt at følge denne systematik.

Generelt:

Flyveskolerne anfører, at SLV ikke har fulgt med den teknologiske udvikling, og at SLV afslår ethvert forsøg fra luftfartserhvervenes side på medindflydelse på udviklingen. Ifølge flyveskolerne er konsekvenserne heraf bureaukratiske, urationelle og monopolistiske arbejdsprocesser, der medfører tårnhøje gebyrer, som har til følge, at skønsmæssigt over 50% af danske pilotelever vælger en uddannelse ved en udenlandsk skole.

Hertil kan oplyses, at SLV ligesom den øvrige offentlige forvaltning i stor udstrækning har indført administration ved hjælp af IT-løsninger. Dette gælder inden for flere områder, såsom økonomi,

Side 1 af 8

certifikatadministration, afholdelse af teoretiske prøver for piloter og andre personalegrupper inden for luftfart, tilmelding til teoriprøver etc. Der vil være en nærmere gennemgang af disse systemer nedenfor under besvarelsen af de enkelte hovedpunkter, som angivet i klagen.

SLV kan ikke genkende udsagnet om, at SLV afslår medindflydelse fra luftfartserhvervenes side. SLV har jævnlige møder med flyveskoler vedrørende både generelle spørgsmål samt specifikke områder såsom afholdelse af flyveprøver og teoretiske prøver. På disse møder bliver problemområder diskuteret og søges løst inden for de gældende regler for området. Ligeledes holdes halvårslige møder med repræsentanter fra unioner og interesseorganisationer, og der har ikke herfra været fremført problemstillinger vedrørende de områder, som er angivet i klagen. Repræsentanter for flyveskolerne deltager ligeledes på skift i standardiseringsmøderne med kontrollanterne for de praktiske flyveprøver.

Ovennævnte understøttes af den sidst afholdte brugerundersøgelse af SLV i 2004, udgivet i 2005. Her er forskellige forhold, som blandt andet er fremført i klagen, undersøgt blandt både piloter og flyveskoler.

I brugerundersøgelsens pkt. 3.2.1, *Afholdelse af teoretiske og praktiske flyveprøver* er konkluderet følgende: *"Der kan konstateres en høj tilfredshed for begge prøvetypers vedkommende og særligt forholdene omkring afholdelsen af de praktiske prøver vurderes ganske flot."*

En detaljeret analyse af forholdene kan findes i rapporten på SLV's hjemmeside [www.slv.dk dokumenter/generelt/brugerundersogelse](http://www.slv.dk/dokumenter/generelt/brugerundersogelse).

Det af klagerne generelt anførte om gebyrerne behandles nedenfor under afsnittet *Gebyrer*.

Gebyrer

Klagerne anfører, at SLV's gebyrer er for høje. Specifikt nævnes i den forbindelse gebyrerne for udstedelse af et ikke-erhvervsmæssigt certifikat samt gebyrerne vedrørende de praktiske prøver ved erhvervelse af et erhvervsmæssigt pilotcertifikat.

SLV kan i den forbindelse oplyse følgende:

Betalinger for SLV's tilsyn med den civile luftfart fremgår af BL 9-10, Bestemmelser om Statens Luftfartsvæsenes gebyrer mv. Med virkning fra 1. januar 2005 er prisstrukturen ændret. Det skyldes, at SLV har rettet sig efter en kritik fra Rigsrevisionen vedrørende det forhold, at SLV's gebyrer ikke hidtil har været fastsat i overensstemmelse med de statslige regler, hvorefter hvert enkelt gebyr skal dække de medgåede omkostninger.

Betalingerne i BL 9-10 kan herefter opsplittes i to kategorier:

1. Betalingerne vedrørende luftdygtighedsbeviser for luftfartøjer over 2.730 kg eller luftfartøjer, som ikke udelukkende anvendes privat, betalingerne vedrørende tilsynet med teletekniske anlæg samt betalingerne for tilsynet med flyvekontroltjeneste en route, som alle har hjemmel i luftfartsloven (indført ved lov nr. 475 af 9. juni 2004 om ændring af lov om luftfart). Disse afgifter reguleres jf. luftfartslovens § 148, stk. 7 årligt med 2 pct. tillagt tilpasningsprocenten. Fra disse tre områder genereres et merprovenu, dvs. at indtægterne er højere end de medgåede omkostninger.
2. Alle de øvrige betalinger i BL 9-10 er fastsat i overensstemmelse med de statslige regler for gebyrfastsættelse, nemlig således at hvert enkelt gebyr skal dække de medgåede omkostninger. Visse gebyrer er sænket i forhold til det niveau, der bestemmes af omkostningerne, idet merprovenuet genereret på det afgiftsbelagte område kan anvendes til at sænke beta-

lingerne på gebyrområdet. Det skal bemærkes, at gebyrerne for de praktiske pilotprøver er fastsat ud fra SLV's medgåede omkostninger tillagt honorarer til eksterne kontrollanter fastsat af Personalestyrelsen.

Samlet set skal SLV således bemærke, at de gebyrstigninger, som klagerne har oplevet siden 2004, er resultatet af, at SLV har rettet sig efter Rigsrevisionens kritik og er overgået til at fastsætte gebyrerne vedrørende tilsynet med den civile luftfart på basis af de medgåede omkostninger. Før 2005 foregik prisfastsættelsen på basis af aftaler truffet i Gebyrudvalget – et rådgivende organ bestående af brugerrepræsentanter og nedsat af SLV. Herved kom den store kommercielle luftfart i vid udstrækning til at subsidiere den mindre kommercielle samt den private luftfart.

Det skal endvidere bemærkes, at inden udskillelsen af Flyvesikringstjenesten fra SLV i 2001 affholdt Flyvesikringstjenestens brugere – herunder primært en route brugerne – hovedparten af SLV's administrationsomkostninger. Ved udskillelsen blev dette tydeliggjort, og med virkning fra 2001 har det nye SLV's brugere selv skullet finansiere SLV's administrationsomkostninger. SLV blev i 2001 til dækning heraf tildelt en bevilling på 16,7 mio. kr., der gradvist er blevet aftrappet i de følgende år og helt forsvinder i 2007. Bevillingen blev tildelt af hensyn til erhvervet, således at den forøgede brugerbetaling i form af forhøjede gebyrer er blevet indført over en årrække. Det skal endvidere bemærkes, at det blev forudsat, at en del af de øgede omkostninger i forbindelse med, at det nye SLV's brugere selv skulle afholde SLV's administrationsomkostninger, skulle finansieres via effektiviseringer i SLV, hvilket er sket. Der har således i SLV's resultatkontrakter været årlige krav til omfanget af effektiviseringerne, og disse er blevet overholdt.

Prisstigningerne siden 2001 skal således ses som den samlede effekt dels af, at SLV's brugere selv affholder SLV's administrationsomkostninger, dels af en ændret prisstruktur som følge af Rigsrevisionens kritik af SLV's gebyrfastsættelse.

Endelig skal det bemærkes, at SLV's gebyrer ikke kan sammenlignes med betalingerne for de tilsvarende tilsynsforretninger i udlandet, idet andre tilsynsmyndigheder ikke nødvendigvis er underlagt tilsvarende regler for prisfastsættelse som SLV.

Flyveprøvekontrollanter

Flyveskolerne ønsker, at kontrollanter, der til daglig arbejder med uddannelse og bedømmelse af pilotelever, og som er autoriseret til at foretage flyveprøver i forbindelse med certifikatfornyelse, autoriseres til at forestå flyveprøver også i forbindelse med certifikatudstedelse.

SLV implementerede de fælles europæiske regler for uddannelse og certificering af piloter, JAR-FCL, 1. juli 1999 ved udgivelsen af 1. udgave af BL 6-09 (nugældende BL 6-09 er 2. udgave af 13. juni 2005). For at opnå gensidig anerkendelse af dansk udstedte pilotcertifikater skal de betingelser, der er anført i JAR-FCL, overholdes, hvilket afspejler sig i de procedurer, SLV har fastlagt for teoretiske prøver såvel som for praktiske flyveprøver.

For kontrollanter, som afholder praktiske flyveprøver, skelnes der grundlæggende mellem 2 typer kontrollanter:

- A) Kontrollanter, som udfører praktiske flyveprøver for førstegangsudstedelse af et certifikat eller en rettighed.
- B) Kontrollanter, som udfører praktiske flyveprøver i forbindelse med certifikatvedligeholdelse.

Begge kategorier af kontrollanter skal autoriseres af SLV til de opgaver, som SLV skønner der er behov for.

I lighed med andre lande skelnes der i Danmark mellem de to typer af kontrollanter, eftersom der er væsentlig forskel på kontrol af allerede erhvervede rettigheder og førstegangsudstedelse af certifikater og rettigheder.

I SLV vurderes behovet for kontrollanter løbende ud fra følgende:

- Efterspørgslen på flyveprøver.
- Muligheden for standardisering af kontrollantkorpset.

I de øvrige skandinaviske lande har man netop vurderet, at antallet af kontrollanter, som kan afholde praktiske flyveprøver for udstedelse af certifikat og rettigheder, bør reduceres på grund af vanskeligheder med standardisering af et for stort kontrollantkorps.

For at kunne blive autoriseret som kontrollant er der følgende hovedkrav:

- Krav om generel flyveerfaring som pilot.
- Instruktørerfaring fra pilotuddannelse.
- Egnethed til at optræde i rollen som kontrollant.

Medmindre andet er angivet af myndigheden, skal kontrollanten have rettigheden til at instruere til det pågældende certifikat, som der aflægges prøve til.

Alle kontrollanter har gyldige instruktørrettigheder, og næsten alle udøver instruktørrettighederne.

Alle i kontrollantkorpset i SLV har stor erfaring som pilot samt flerårig instruktørerfaring, hvorfor de pågældende anses for meget kvalificerede til opgaven. Herudover har SLV hidtil set det som en fordel, at dette kontrollantkorps er i stand til at dække hele spektret af flyveprøver.

Det er dog under overvejelse, hvorvidt en omlægning af ordningen kunne medføre en bedre udnyttelse af det nuværende kontrollantkorps, hvor de enkelte kontrollanter skal opfylde kravene til afholdelse af flyveprøver inden for alle kategorier af certifikater og certifikatrettigheder.

Afholdelse af praktiske flyveprøver.

Tilrettelæggelse af prøvesystemet:

I henhold til de fælleseuropæiske certifikatbestemmelser (JAR-FCL) skal SLV udpege kvalificerede og hæderlige personer til på SLV's vegne at afholde praktiske prøver.

Minimumkvalifikationer for kontrollanter er fastsat i JAR-FCL 1, Subpart I. Kontrollanters ansvar og rettigheder vil skriftligt blive meddelt de pågældende af SLV.

I JAR-FCL bestemmelserne er bl.a. fastsat følgende vedrørende kontrollanter:

- Myndigheden fastsætter det antal kontrollanter, der er behov for, under hensyntagen til antallet af piloter samt disses geografiske fordeling.
- Myndigheden vedligeholder en oversigt over samtlige kontrollanter, myndigheden har autoriseret, med angivelse af, til hvilke roller de er autoriserede.

- Oversigten vil blive stillet til rådighed for skolerne i vedkommende JAA medlemsstat. Myndigheden bestemmer, hvordan kontrollanterne vil blive tildelt den praktiske prøve.
- En kontrollant må ikke afholde flyveprøve med en elev, hvor vedkommende, som instruktør har været engageret i uddannelsen.

Booking af den praktiske flyveprøve (Skill Test):

SLV har valgt at have en central booking i forbindelse med Skill Test. De enkelte kontrollanter meddeler kontoret, hvilke dage de har til rådighed for praktiske flyveprøver.

Skolerne sender en anmodning om praktisk prøve til den centrale booking med angivelse af ønskede prøvedatoer. Bookingkontoret udpeger herefter en kontrollant på baggrund af ønskerne og de kontrollanter, der er til rådighed. Dette meddeles herefter skolen.

Bestilling fra skolen sker ved hjælp af en bestillingsblanket, der sendes pr. fax. På samme bestillingsblanket anføres derefter datoen for prøven, og blanketten faxes derefter retur.

Denne centrale booking sikrer en bedre udnyttelse af kontrollanterne, bl.a. fordi der på grund af den samlede oversigt over de kontrollanter, der er til rådighed, kan sikres den optimale udnyttelse af den enkelte kontrollant.

Ligeledes sikres det, at skolerne kun skal henvende sig til ét centralt sted for bestilling af prøve. I modsat fald skulle skolerne selv stå for at finde en ledig kontrollant, som opfylder ovenstående krav.

Endelig sikres ved ovennævnte procedure den nødvendige integritet, samt at habiliteten ikke kompromitteres.

Hvorvidt indførelse af andre systemer vil kunne medføre en forbedring af ovennævnte, vurderes løbende. Herunder blandt andet ved vores deltagelse i den fælles skandinaviske arbejdsgruppe Scandinavian Examiners Coordination Group, samt ved studiebesøg hos andre JAA medlemslande. Sidst ved et standardiseringsbesøg i England.

Den i klagen omtalte gruppe af flyvning med ultralette fly og svævefly er ikke omfattet af de fælles europæiske regler, hvorfor SLV selv kan fastlægge nationale regler for uddannelse og afprøvning.

SLV honorerer kontrollanterne i henhold til retningslinier fastsat af Personalestyrelsen. Det i klagen angivne beløb, som honorar til kontrollant, er ikke det beløb, som kontrollanten får udbetalt, men det gebyr, som skal dække hele gebyrforretningen.

Den i klagen angivne ventetid på op til 3 måneder for en flyveprøve kan ikke genkendes. Ventetid opstår som regel ved, at en allerede planlagt prøve må aflyses af tekniske årsager såsom fejl i fly, problemer med vejforholdene etc.

Afholdelse af teoriprøver:

De teoretiske prøver for piloter afholdes i henhold til de fælles europæiske regler beskrevet i JAR-FCL 1 og 2 afsnit J.

Antallet af prøveterminer var i begyndelsen, efter implementeringen af JAR-FCL, 6 gange årligt. Det er senere blevet reduceret til 5, som svarer til den øjeblikkelige efterspørgsel. Flyveskolerne bliver på de jævnlige møder med SLV forespurgt, hvorvidt antallet af prøveterminer opfylder deres behov. Hidtil er der udelukkende givet udtryk for, at det nuværende antal prøveterminer er passende.

I klagen er foreslået, at der udarbejdes en spørgsmålsbank (Questionbank). Det kan oplyses, at der er udarbejdet en fælles europæisk spørgsmålsbank (JAA Central Question Bank). Som et af de første lande blandt JAA medlemslandene implementerede Danmark denne spørgsmålsbank i vores IT-systemer, og samtlige teoriprøver til erhvervspiloter er siden blevet udtaget fra denne spørgsmålsbank.

Der er for øjeblikket ikke udarbejdet nogen fælles europæisk spørgsmålsbank for privatflyvercertifikat, hvorfor disse teoriprøver udarbejdes nationalt. Der arbejdes i JAA Theoretical Knowledge Steeringgroup med en revision af syllabus (pensum) for teorien til privatflyvercertifikat samt en såkaldt eksamensprofil. Når dette arbejde er tilendebragt, er SLV parat til at implementere den nye syllabus og afholde teoriprøver for privatflyvercertifikat ved hjælp af en egentlig spørgsmålsbank.

For privatflyvercertifikat gælder for øjeblikket, at i henhold til JAR-FCL reglerne skal der afholdes eksamen i 8 fag. For at afvikle disse 8 eksaminer vil der være behov for 2 eksamensdage. Eftersom eleverne til privatflyvercertifikat ofte er personer med andet erhvervsarbejde, finder SLV det uhensigtsmæssigt, at eleverne skal bruge 2 dage til teorieksamen. Derfor har vi benyttet os af muligheden i JAR-FCL for at sammenlægge flere fag, således at antallet af eksamensfag bliver 4. Dette betyder, at en teorieksamen til privatflyvercertifikat kan afholdes på 1 dag.

I nogle europæiske lande har man indført centraliseret afholdelse af teoriprøver. Der er her etableret et eksamenslokale centralt hos myndigheden, hvor der er mulighed for afvikling af eksamen direkte på opstillede computere. Dette medfører, at de enkelte elever skal rejse til prøvestedet for aflæggelse af disse prøver. Sidst har Schweiz etableret et sådant eksamenslokale ved myndigheden i Bern.

Eftersom en eksamenstermin for erhvervspiloter løber over 2 uger, har SLV vurderet, at det ville være forbundet med for store omkostninger for de enkelte elever at skulle opholde sig i København i hele eksamensperioden. Derfor har SLV i samarbejde med flyveskolerne valgt at afholde disse prøver 2 steder i Danmark, 1 sted på Sjælland og 1 sted i Jylland. For at sikre den billigste løsning forhandler SLV hvert år med flere udbydere af lokaler, som er egnede til eksamensafholdelse. Dette sker ofte i samarbejde med flyveskoler.

Den tekniske løsning, SLV har valgt for afvikling af teoretiske prøver, gør det muligt automatisk at producere individuelle eksamenssæt til de enkelte elever og således reducere behovet for mandskab til produktionen. Alle eksamenssættene overføres til mobile IT-enheder inklusive optiske læsere, som medbringes til prøvestederne. Efter afslutning af eksamen i hvert fag aflæses svararket af den optiske læser, og brev med resultat udskrives automatisk til den enkelte elev. Dette betyder, at eleverne får deres officielle resultat umiddelbart efter afslutning af eksamen. I flere af JAA medlemslandene er den typiske ekspeditionstid for afsendelse af det officielle eksamensresultat op til 2 uger.

Denne fuldt integrerede IT-løsning gør det ligeledes muligt at afvikle eksamen manuelt, hvis der skulle forekomme tekniske problemer med IT-udstyret. Dette er ikke muligt ved de hidtil kendte systemer med løsning af eksamensopgaver direkte på computerskærme. Eftersom en eksamen almindeligvis er en stor belastning for de enkelte elever, har det vejet tungt ved vores valg af IT-systemer, at vi kan sikre, at en påbegyndt eksamen kan gennemføres.

Denne tekniske løsning gør det muligt for os at overveje andre muligheder, såsom afholdelse af teoriprøver ved skolerne efter bestilling i lighed med de procedurer, der er for afholdelse af radioprøver. De enkelte muligheder vil blive nøje overvejet i forhold til blandt andet økonomi.

Der er i øjeblikket en forsøgsordning i et enkelt JAA medlemsland med afholdelse af teoriprøver over Internettet. Der er rejst tvivl, om løsningen er foreneligt med JAA kravene til procedurer for afholdelse af JAR-FCL teoriprøver, herunder hemmeligholdelse af spørgsmålene i spørgsmålsbanken. Hvis en sådan ordning ikke kompromitterer gældende regler, og hvis det ses at være en fordel for både skoler, elever og myndighed, er vort nuværende IT-eksamenssystem forbedret til at kunne afvikle teoretiske prøver via Internettet og lignende. Det er dog meget væsentligt for Statens Luftvæsen at sikre, at danske certifikatindehavere til stadighed kan opnå gensidig anerkendelse af deres certifikat i de øvrige JAA medlemslande. Dette vil ikke være sikret, hvis en afvikling af teoretiske prøver via Internettet ikke anerkendes af de andre medlemslande.

SLV har nøje kendskab til de øvrige JAA medlemslandes IT-systemer til afvikling af teoriprøver, og det vurderes, at den i Danmark valgte løsning er blandt de mest avancerede. På baggrund af ovennævnte fuldt IT-integrerede eksamensløsning har Danmark efter anmodning været i stand til at hjælpe andre lande med afholdelse af teoretiske eksaminer, heriblandt Sverige, Island og Letland.

Der er i klagen angivet, at brugen af Questionbank har været i brug af andre lande i mere end 10 år. Det skal her anføres, at Danmark sammen med England var de første som implementerede JAR-FCL og herefter de første til at benytte den udarbejdede Questionbank.

Hvis en elev skulle have indsigelser over fejl i en teoretisk prøve, er der i BL 6-06, Bestemmelser om indsigelser mod teoretiske prøver afholdt af Statens Luftfartsvæsen, som har været gældende siden 1. januar 2003, givet mulighed for, at et bedømmelsesudvalg vurderer opgaven. Med i bedømmelsesudvalget vil være en repræsentant for uddannelsesinstitutionerne. Der har hidtil ikke været sådanne indsigelser til behandling.

Det har hidtil været tilkendegivet tilfredshed med den nuværende ordning, som løbende evalueres sammen med flyveskolerne ved de fastlagte møder med skolerne umiddelbart efter hver afholdt eksamen.

Foranlediget af denne klage vil SLV bringe de fremførte forhold op ved de næste møder med flyveskoler og interesseorganisationer i maj måned 2006 og her drøfte, hvilke eventuelle behov og muligheder der er for forbedringer.

Ad 2: SLVs udtalelse til brug for besvarelse af Trafikudvalgets spørgsmål 376 (TRU alm. del).

I Trafikudvalgets spørgsmål 376 bedes ministeren kommentere en henvendelse af 17. april 2006 fra Henning Romme, Holeby, vedrørende ovennævnte klage dateret 18. april fra en række flyveskoler til Transport- og Energiministeriet over Statens Luftfartsvæsen administration i forbindelse med uddannelse og udstedelse af pilotcertifikater.

Henning Romme beder i brevet af 17. april 2006 Trafikudvalget om at gennemgå klagen og anfører, at det ikke er rimeligt, at SLV, som selv sætter normer, krav og regler, kan tillade sig at opkræve gebyrer, som ikke er i overensstemmelse med tilsvarende sammenlignelige gebyrer fra andre offentlige myndigheder og slet ikke, når man faktisk driver en monopollignende virksomhed, bl.a. hvor tvungne årlige gebyrtilsvar årligt stiger med høje to cifrede procentsatser samt tillige ligger flere hundrede procent højere end tilsvarende europæiske gebyrer i et fælles integreret regelsæt.

Vedrørende såvel Henning Rommes brev af 17. april 2006 samt klagen af 18. april 2006 kan SLV henholde sig til sin udtalelse ovenfor ad 1.

Med venlig hilsen

Per Veingberg
Chef for Luftfartstilsynet