



1. September 2021

---

# Teilrevision der Verordnung über den Flugsicherungsdienst

## Erläuterungen

---

### I. English Only

#### 1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2019 trat die Revision «LFG 1+» des Luftfahrtgesetzes in Kraft. Teil dieser Revision war u.a. der Artikel 10a des Luftfahrtgesetzes (LFG; SR 748.0), wonach der Sprechfunkverkehr mit dem Flugsicherungsdienst im schweizerischen Luftraum grundsätzlich in englischer Sprache stattzufinden hat («English only»).

Der Grundsatz «English only» bzw. insbesondere dessen Umsetzung mit den Ausführungsbestimmungen in der Verordnung über den Flugsicherungsdienst (VFSD; SR 748.132.1) ist unmittelbar nach dessen/deren Einführung auf Kritik gestossen. Das Parlament hat daraufhin die Motion 19.3531 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF-N) angenommen, welche den Bundesrat beauftragt, das geltende Recht dahingehend zu ändern, dass für den nichtgewerbsmässigen Sichtflugverkehr in der Schweiz der Funkverkehr neben Englisch weiterhin in der ortsüblichen Landessprache stattfinden darf.

Dem Motionstext entsprechend wurden Änderungen zu Artikel 10a LFG ausgearbeitet und dem Parlament zur Abstimmung vorgelegt. Die Bundesversammlung hat die neuen Bestimmungen von Artikel 10a LFG am 17. Dezember 2021 verabschiedet. Von der Änderung betroffen waren Absatz 2 und 3. Artikel 10a LFG lautet daher neu wie folgt:

#### **Art. 10a**

IIIa. Sprache der  
Radiotelefonie

<sup>1</sup> Die Radiotelefonie mit dem Flugsicherungsdienst findet im Luftraum über der Schweiz grundsätzlich auf Englisch statt.

<sup>2</sup> Für den nichtgewerbsmässigen Sichtflugverkehr ist die Radiotelefonie mit dem Flugsicherungsdienst, ausgenommen mit Flugsicherungsdiensten des Flughafens Zürich, neben Englisch auch in der jeweils lokal gesprochenen Amtssprache des Bundes zulässig.

<sup>3</sup> Der Bundesrat regelt die Einzelheiten; er kann weitere Ausnahmen von Absatz 1 vorsehen, wenn es die Flugsicherheit erlaubt.

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL  
Robin Ochsner  
3003 Bern  
Standort: Mühlestrasse 2, 3063 Ittigen  
Tel. +41 58 485 66 68  
robin.ochsner@bazl.admin.ch  
<https://www.bazl.admin.ch/>



Die Anpassung von Artikel 10a LFG hat Auswirkungen auf die VFSD-Bestimmungen. Artikel 5 und 5a VFSD müssen aufgrund des neu vorgesehenen Wortlauts von Artikel 10a LFG angepasst werden. Ziel ist es, die angepassten Bestimmungen der VFSD gleichzeitig mit dem neuen Gesetzeswortlaut von Artikel 10a LFG, d.h. per 1. Mai 2022, in Kraft zu setzen.

## 2. Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

Mit dem neuen Gesetzeswortlaut von Artikel 10a LFG werden die bisherigen Artikel 5 und 5a VFSD weitgehend obsolet. Auch der neue Gesetzeswortlaut erfordert jedoch Ausführungsbestimmungen. Im Folgenden wird auf den Entwurf der einzelnen neuen VFSD-Bestimmungen eingegangen.

### 2.1 Die zu revidierenden und neu vorgesehenen Bestimmungen im Einzelnen

#### *Art. 5 Sprache der Radiotelefonie in grenznahen Gebieten für den Instrumentenflugverkehr und gewerbsmässigen Sichtflugverkehr*

Diese Bestimmung befasst sich mit der Radiotelefonie in grenznahen Gebieten, wobei sie im Ergebnis zu Ausnahmen vom Grundsatz «English only» auch für den Instrumentenflugverkehr und den gewerbsmässigen Sichtflugverkehr führen kann.<sup>1</sup> Dabei sind zwei verschiedene Szenarien zu unterscheiden:

- Zum einen geht es um grenzüberschreitende Flugsicherungsdienstleistungen, die von der Schweiz aus erbracht werden (Absatz 1; z.B.: Kontrollzone [CTR]/ Nahkontrollbezirk [TMA] Flughafen Genf oder CTR Flughafen Lugano). Werden in den ausländischen Teilen des betreffenden Flugsicherungssektors die Flugsicherungsdienstleistungen auch in einer anderen Sprache erbracht, bewilligt das BAZL auf Antrag von Skyguide oder eines betroffenen Flugplatzhalters Abweichungen vom Grundsatz «English only», wenn die dafür erforderlichen Sicherheitsnachweise erbracht werden können.
- Zum anderen geht es um Flugsicherungsdienstleistungen im schweizerischen Luftraum, die an ausländische Leistungserbringer übertragen wurden (Absatz 2). Erbringen diese auf ausländischem Gebiet mehrsprachige Flugsicherungsdienstleistungen, ist im grenzüberschreitenden Flugsicherungssektor auch im schweizerischen Luftraum dieselbe Mehrsprachigkeit zulässig. Bei dieser Konstellation kann vorausgesetzt werden, dass die praktizierte Mehrsprachigkeit bereits einer Sicherheitsprüfung durch die ausländische Aufsichtsbehörde unterzogen wurde, weshalb sich eine neuerliche Prüfung durch das BAZL erübrigt. Davon betroffen sind aktuell zwei Flugsicherungssektoren, die sich vom Ausland her in die Schweiz erstrecken: TMA und Fluginformationsdienst Flughafen Milano im Südtessin und CTR und TMA Flughafen Friedrichshafen. Die CTR und TMA des Flughafens Basel fallen nicht in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung, da sie direkt staatsvertraglich geregelt sind.

Ziel dieser Bestimmung ist es zu verhindern, dass innerhalb des gleichen grenzüberschreitenden Flugsicherungssektors aufgrund eines Grenzüberflugs zwingend ein Sprachenwechsel erfolgen muss. Die Ausnahme stützt sich auf Artikel 10a Absatz 3 zweiter Satzteil LFG («der Bundesrat kann weitere Ausnahmen vorsehen, wenn es die Flugsicherheit erlaubt»).

Bei Absatz 3 des aktuell geltenden Artikel 5 VFSD handelt es sich um eine verfahrensrechtliche Bestimmung, auf welche künftig verzichtet werden kann. Der Umstand, dass das BAZL im Zusammenhang mit Artikel 5 VFSD mittels Allgemeinverfügung entscheidet und diese durch Veröffentlichung in

<sup>1</sup> Der nichtgewerbsmässige Sichtflugverkehr ist aufgrund der Ausnahmebestimmung in Artikel 10a Absatz 2 LFG nicht von Artikel 5 VFSD betroffen.

einem amtlichen Blatt publiziert, ergibt sich bereits aus dem allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht. Die Pflicht zur Angabe der im Funkverkehr mit einer Bodenfunkstelle verwendeten Sprache im Luftfahrthandbuch (AIP) ergibt sich aus der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 923/2012<sup>2</sup> (SERA.14015 Buchstabe c). Absatz 3 kann folglich ersatzlos gestrichen werden.

#### *Art. 5a Radiotelefonie mit Swiss Radar für den Sichtflugverkehr (neu)*

Der Bisherige Artikel 5a VFSD befasste sich mit der Sprache der Radiotelefonie mit den *Fluginformationsdiensten*. Dieser Artikel wird künftig aufgrund von Artikel 10a Absatz 2 LFG für den nichtgewerbsmässigen Sichtflugverkehr obsolet. Es fragt sich daher, ob allein für den gewerbsmässigen Sichtflugverkehr nach wie vor eine Ausnahmeregelung (nur in Bezug auf den Fluginformationsdienst) aufrechterhalten werden soll. Quantitative Abklärungen durch das BAZL haben ergeben, dass von den rund 6'000 Pilotinnen und Piloten in der Schweiz mit einer CPL (*commercial pilot license*) nur 30 nicht über ein Langague Proficiency in englischer Sprache verfügen. Davon verfügen vier über ein Spracheintrag in Französisch oder Italienisch. Die übrigen 26 Pilotinnen und Piloten sind folglich momentan nicht berechtigt, am Flugfunk teilzunehmen. Die Relevanz der Buchstaben a und c vom bisherigen Artikel 5a VFSD ist für den gewerbsmässigen Sichtflugverkehr somit von äusserst geringer Bedeutung. Buchstabe b dieser Bestimmung fand ohnehin bereits bisher keine praktische Anwendung.

Zunächst war vorgesehen, die Buchstaben a und c als neue Buchstaben a und b von Artikel 5a VFSD wie folgt zu übernehmen:

*Art. 5a Sprache der Radiotelefonie mit dem Fluginformationsdienst für den gewerbsmässigen Sichtflugverkehr*

*Für den gewerbsmässigen Sichtflugverkehr ist die Radiotelefonie mit dem Fluginformationsdienst neben Englisch auch in der jeweils lokal gesprochenen Amtssprache des Bundes zulässig, ausser in den folgenden Gebieten:*

- a. *Lufträume der Klassen C und D;*
- b. *Fluginformationszonen (Flight Information Zone, FIZ) gemäss Artikel 15 der Verordnung des UVEK vom 20. Mai 2015 über die Verkehrsregeln für Luftfahrzeuge.*

Aufgrund verschiedener Rückmeldungen anlässlich einer ersten Konsultation der betroffenen Ämter ist diese Bestimmung wegen ihrer äusserst geringen praktischen Bedeutung und der komplexen praktischen Umsetzung fortan nicht mehr vorgesehen. Dies führt zu einer erheblichen Vereinfachung der Bestimmungen zur Sprache der Radiotelefonie mit dem Flugsicherungsdienst in der VFSD. Die Kommunikation mit dem Fluginformationsdienst findet für den gewerbsmässigen Sichtflugverkehr demnach künftig auf Englisch statt.

Zum Inhalt des vorgeschlagenen Artikel 5a VFSD: Ziel der Motion war es, für den nichtgewerbsmässigen Sichtflugverkehr zum Zustand zurückzukehren, der vor der Einführung von Artikel 10a LFG am 1. Januar 2019 praktiziert wurde, darüber hinaus aber keine zusätzlichen Ausnahmen zu schaffen (Botschaftsentwurf zur Änderung des Luftfahrtgesetzes, BBl 2021 626, S. 15). In diesem Sinn hat sich stets auch die Arbeitsgruppe bestehend aus der (MAA, Skyguide, dem Aeroclub der Schweiz (AeCS), dem Verband der Flugzeugeigentümer und Piloten der Schweiz (AOPA) und dem Verband Schweizer Flugplätze (VSF) geäußert, die bei der Umsetzung der Motion involviert war. Damals wie heute ist für die Flugsicherungsstellen der Skyguide mit dem Rufzeichen «Swiss Radar» teilweise ausschliesslich Englisch als Sprache der Radiotelefonie im AIP veröffentlicht. Swiss Radar kontrolliert überwiegend Instrumentenflugverkehr, gelegentlich aber auch Sichtflugverkehr. Eine Rückkehr zum Zustand vor Ende 2018 bedeutet folglich, dass Skyguide auch weiterhin nicht verpflichtet werden soll, die Radiotelefonie mit dem Sichtflugverkehr, welcher von «Swiss Radar» kontrolliert wird, in einer lokal gesprochenen Amtssprache des Bundes zu

<sup>2</sup> Durchführungsverordnung (EU) Nr. 923/2012 der Kommission vom 26. September 2012 zur Festlegung gemeinsamer Luftverkehrsregeln und Betriebsvorschriften für Dienste und Verfahren der Flugsicherung und zur Änderung der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1035/2011 sowie der Verordnungen (EG) Nr. 1265/2007, (EG) Nr. 1794/2006, (EG) Nr. 730/2006, (EG) Nr. 1033/2006 und (EU) Nr. 255/2010, in der für die Schweiz gemäss Ziffer 5 des Anhangs zum Luftverkehrsabkommen vom 21. Juni 1999 (SR 0.748.127.192.68) jeweils verbindlichen Fassung.

führen. Eine solche Pflicht hätte erhebliche Mehrkosten zur Folge, da Skyguide eine beträchtliche Anzahl an Flugverkehrsleitenden in mindestens einer weiteren Amtssprache ausbilden und mittels Auffrischungskursen auch befähigt halten müsste. Angesichts der äusserst geringen Anzahl an Sichtflügen im Kontakt mit «Swiss Radar» wären diese Mehrkosten unverhältnismässig. Der Bundesrat erhält gestützt auf Artikel 10a Absatz 3 LFG die Kompetenz, Einzelheiten zu regeln. Davon wird mit Artikel 5a VFSD Gebrauch gemacht. Auf Verordnungsstufe ist daher festzuhalten, dass auch für den Sichtflugverkehr die Radiotelefonie mit Swiss Radar gemäss der im AIP veröffentlichten Sprache zu erfolgen hat.

## **2.2 Auswirkungen auf andere Verordnungen**

Die vorgeschlagene Teilrevision hat keine Auswirkungen auf weitere Verordnungen.

## **3. Kosten**

Die Kosten seitens Skyguide für die Safety Assessments, die aufgrund der Rückkehr zur Mehrsprachigkeit nötig werden, können über die Flugsicherungsrechnung den Flugplätzen in Rechnung gestellt werden. Das BAZL wird die Kosten anschliessend via Subvention im Sinne von Artikel 87b der Bundesverfassung (BV; SR 101) finanzieren.

## II. U-Space

### 1. Contexte

La notion d'U-space désigne un ensemble de fonctions et processus numériques et automatisés dans un espace aérien défini. Ces derniers visent à intégrer efficacement, équitablement et en toute sécurité le trafic croissant des drones civils dans l'espace aérien. U-space offre un cadre qui facilite la mise en œuvre de tout type d'exploitation, quels que soient la classe d'espace aérien et l'environnement, tout en assurant des règles de coexistence avec l'aviation habitée et le service de la navigation aérienne.

La réglementation U-space consiste en trois règlements d'exécution adoptés par la Commission européenne le 22 avril 2021<sup>3</sup>. Leur entrée en vigueur est fixée au 26 janvier 2023. Le règlement d'exécution (UE) no 2021/664 définit de nouvelles activités incombant aux prestataires de services de la navigation aérienne. Le paquet U-space ne règle cependant pas le financement de celles-ci.

Le financement des activités fournies par les prestataires de services de la navigation aérienne sera défini dans le cadre de la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise en œuvre du ciel unique européen (SES2+). Dans l'intervalle, une solution transitoire est nécessaire pour permettre au prestataire de service de la navigation aérienne, Skyguide, de poursuivre ses efforts dans le développement des services requis par la nouvelle réglementation. Une solution doit intervenir dans les plus brefs délais afin qu'U-space puisse être opérationnel dès 2023, confirmant ainsi la volonté de la Suisse d'être pionnière dans l'implémentation de ce dernier. Le présent projet de révision de l'ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA ; RS 748.132.1) vise à adapter le mandat actuel de Skyguide afin d'y intégrer ces nouvelles tâches ainsi qu'à en définir le financement.

### 2. Nouvelles tâches de Skyguide dans le cadre d'U-space

Le règlement d'exécution (UE) no 2021/664 ainsi que les projets déjà disponibles des moyens acceptables de mise en conformité (Acceptable Means of Compliance, AMC) et des documents d'orientation (Guidance Material, GM) relatifs à ce règlement définissent les services dont la mise en œuvre revient au prestataire de service de la navigation aérienne dans l'espace aérien contrôlé. Ces tâches ne peuvent pas encore être définies en détail, mais il est d'ores et déjà possible de délimiter dans les grandes lignes celles qui doivent faire partie du nouveau mandat de Skyguide. Au demeurant, ces tâches doivent être distinguées d'autres services, dits « services U-space »<sup>4</sup> que des prestataires de services U-space certifiés peuvent offrir sur le marché aux exploitants de drones, et qui ne sont pas visés par la présente révision de l'OSNA.

Les tâches qui doivent entrer dans le nouveau mandat de Skyguide sont les suivantes :

<sup>3</sup> Règlement d'exécution (UE) n° 2021/664 de la Commission du 22 avril 2021 relatif à un cadre réglementaire pour l'U-space, version du JO L 139 du 23.4.2021, p. 161 ; règlement d'exécution (UE) n° 2021/665 de la Commission du 22 avril 2021 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 2017/373 en ce qui concerne les exigences applicables aux prestataires de services de gestion du trafic aérien/de services de navigation aérienne et aux autres fonctions de réseau de la gestion du trafic aérien dans l'espace aérien U-space désigné dans un espace aérien contrôlé, version du JO L 139 du 23.4.2021, p. 184 ; règlement d'exécution (UE) n° 2021/666 de la Commission du 22 avril 2021 modifiant le règlement (UE) n° 923/2012 en ce qui concerne les exigences applicables aux vols avec équipage à bord effectués dans l'espace aérien U-space, version du JO L 139 du 23.4.2021, p. 187.

<sup>4</sup> Les services obligatoires dans l'U-space, décrits aux art. 8 à 11 du règlement d'exécution (UE) n° 2021/664, sont le service d'identification du réseau, le service de géovigilance, le service d'autorisation de vol et le service d'informations sur la circulation. Il existe d'autres services facultatifs.

- Les informations nécessaires pour l'U-space relatives à la circulation des aéronefs avec occupants et visées au nouveau point ATS.OR.127 de l'annexe IV, sous-partie A, section 1 du règlement d'exécution (UE) n° 2017/373<sup>5</sup>, dans sa teneur introduite par l'article premier par. 2 du règlement d'exécution (UE) n° 2021/665 ;
- La reconfiguration dynamique de l'espace aérien, un mécanisme visant à assurer la ségrégation du trafic aérien habité de celui des drones dans les espaces aériens contrôlés, telle que prévue à l'art. 4 du règlement d'exécution (UE) n° 2021/664 ;
- Les NOTAM (Notice to Airmen) pertinents pour l'exploitation d'aéronefs sans occupants, d'après les projets disponibles des AMC et des GM.

Au surplus, Skyguide met en œuvre la coordination avec les prestataires de services U-space pertinents pour les activités ATM/ANS<sup>6</sup>.

Les récentes discussions avec la Commission européenne et l'Agence européenne de la sécurité aérienne (EASA) suggèrent qu'une itération de la réglementation U-space est prévue après deux ou trois ans, une fois les premières expériences opérationnelles acquises. Les tâches devant appartenir au mandat de Skyguide en tant que service de la navigation aérienne auront alors acquis en clarté et pourront ainsi être précisées dans une nouvelle révision de l'OSNA dans un horizon de trois à cinq ans, afin de refléter les derniers développements du cadre légal européen entourant l'U-space.

## 2. Explication des dispositions individuelles

### *Art. 9, let. c<sup>bis</sup>*

L'art. 9 OSNA décrit les moyens de financement dont dispose Skyguide afin de réaliser les tâches qui lui incombent en vertu de l'art. 6 alin. 1 en lien avec l'annexe 1 de l'OSNA. Actuellement, une base légale fait défaut pour permettre à la Confédération de subventionner les nouvelles activités de Skyguide liées à U-space. Le nouvel art. 9, let. c<sup>bis</sup> OSNA a pour but de permettre à la Confédération de subventionner Skyguide pour la mise en œuvre de ces tâches.

### *Art. 12 al. 2*

Dans cet article, l'abréviation de la loi sur la surveillance de la révision est introduite afin qu'elle puisse être utilisée dans le nouvel art. 12a. En termes de contenu, le paragraphe reste inchangé.

### *Art. 12a Prise en charge par la Confédération des coûts de Skyguide liés à l'intégration des drones civils dans l'espace aérien*

Le nouvel art. 12a OSNA décrit les modalités du subventionnement par la Confédération des tâches visées au nouvel art. 9, let. c<sup>bis</sup> OSNA. Absatz 3 zielt darauf ab, die vom Bund übernommenen Kosten von Skyguide zu begrenzen, damit ein gewisser Anreiz für die Steigerung der Kosteneffizienz geschaffen wird. In Absatz 6 wird ausserdem geregelt, dass das BAZL nach 3 Jahren ab Inkrafttreten der revidierten Fassung der VFSD die Beteiligung des Bundes an den Kosten von Skyguide für die Bereitstellung der Dienstleistungen überprüft. Dabei geht es nicht darum in Frage zu stellen, dass der Bund dieses Projekt grundsätzlich unterstützt, sondern zu überprüfen, ob sich die rechtlichen Vorgaben (v.a. auch im Hinblick auf die Verrechnung der Leistungen im Zusammenhang mit dem SES 2+) verändert haben oder wie sich der Markt entwickelt hat. Zudem muss im Rahmen des Fortschritts des Projekts überprüft werden,

<sup>5</sup> Règlement d'exécution (UE) 2017/373 de la Commission du 1er mars 2017 établissant des exigences communes relatives aux prestataires de services de gestion du trafic aérien et de services de navigation aérienne ainsi que des autres fonctions de réseau de la gestion du trafic aérien, et à leur supervision, abrogeant le règlement (CE) n° 482/2008, les règlements d'exécution (UE) n° 1034/2011, (UE) n° 1035/2011 et (UE) 2016/1377 et modifiant le règlement (UE) n° 677/2011, dans la version qui lie la Suisse en vertu du chiffre 5 de l'annexe de l'accord sur le transport aérien du 21 juin 1999 (RS. **0.748.127.192.68**).

<sup>6</sup> Air Traffic Management/Air Navigation Services. L'ATM se définit comme le regroupement des fonctions embarquées et au sol (services de la circulation aérienne, gestion de l'espace aérien et gestion des courants de trafic aérien) requises pour assurer le mouvement sûr et efficace des aéronefs durant toutes les phases d'exploitation (art. 2 par. 10 du règlement (CE) n° 549/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 10 mars 2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen ("règlement-cadre"), dans la version qui lie la Suisse en vertu du chiffre 5 de l'annexe de l'accord sur le transport aérien du 21 juin 1999 (RS. **0.748.127.192.68**)).

ob und inwiefern sich die Nutzenden an den Kosten beteiligen können (z.B. mittels eines Abos oder dergleichen). Sowohl das BAZL als auch Skyguide stimmen überein, dass die Nutzer dieser Dienste einen Teil der Kosten zu tragen haben. Zu Beginn der Verwendung von U-Space wird aber naturgemäß mit wenigen Nutzenden zu rechnen sein. Obschon sich die Anzahl von Nutzern im Verlaufe der Zeit sicherlich erhöhen wird, kann schon jetzt mit einiger Wahrscheinlichkeit angenommen werden, dass diese Dienste auch in Zukunft kaum vollständig verursacherbasiert finanziert werden können.

Le principe du financement est similaire à celui prévu par l'art. 12 OSNA déjà existant pour la prise en charge par la Confédération des pertes de recettes subies par Skyguide à l'étranger, dont il reprend et adapte la lettre.

### *Annexe 1*

Ces nouvelles dispositions de l'annexe 1, en lien avec l'art. 6 OSNA, décrivent les différentes tâches liées à l'intégration des aéronefs civils dans l'espace aérien, autrement dit liées à l'U-space.

Le ch. 1.1.3 concerne quant à lui la reconfiguration dynamique de l'espace aérien, autrement dit une modification temporaire des limites géographiques de l'espace aérien U-space ayant pour objectif de tenir compte des changements à court terme de la demande de trafic d'aéronefs avec occupants.

Les services qui ne sont pas attribués à Skyguide par l'OSNA peuvent être offerts sur le marché par des prestataires de services U-space (dont il a été question au point 2 supra). Le ch. 1.4 donne à Skyguide le mandat de mettre en œuvre la coordination avec ces prestataires, dans un objectif de sécurité aérienne.

Le ch. 5.3.3 recouvre les informations nécessaires pour U-space relatives à la circulation des aéronefs avec occupants.

Au ch. 6.8 il est prévu que les NOTAM pertinents pour l'exploitation d'aéronefs sans occupants soient rendus disponibles par Skyguide.