

ERLÄUTERUNGEN

ZUR ÄNDERUNG DER VERORDNUNG ÜBER DIE INFRA- STRUKTUR DER LUFTFAHRT (VIL)

1. Ausgangslage

Die Änderung der VIL (SR 748.131.1) betrifft im Wesentlichen die Flugplätze sowie Luftfahrtshindernisse und soll per 1. März 2008 in Kraft treten. Bei den Flugplätzen stehen die Einbettung des Zertifizierungsprozesses nach Anhang 14 des Übereinkommens über die internationale Zivilluftfahrt (ICAO, SR 0.748.0) in die schweizerischen Rechtsinstitute sowie die Verankerung des Pflichtenhefts für die Flugplatzleiter in der Gesetzgebung im Vordergrund. Betreffend Luftfahrthindernisse sollen die Vorgaben nach Anhang 15 ICAO zur Elektronisierung der Daten umgesetzt werden.

Die Änderung wird im Folgenden in zusammengefasster Form thematisch gegliedert und je Artikel erläutert.

2. Flugplätze

2.1 Luftfahrtspezifische Anforderungen (Art. 3 Abs. 1bis und 3 VIL)

Der Katalog der im Bereich der Infrastruktur der Luftfahrt geltenden ICAO-Anhänge wird aus Gründen der Transparenz und Vollständigkeit ergänzt. Die Anhänge 4 (Aeronautical Charts) und 15 (Aeronautical Information Services) enthalten Regelungen betreffend die Bereitstellung von Gelände- und Hindernisdaten in elektronischer Form, die Anhänge 3 (Meteorological Service for international Air Navigation) und 11 (Air Traffic Services) solche betreffend ziviler Flugwetterdienst und die Gestaltung von An- und Abflugverfahren.

In der amtlichen Sammlung des Bundesrechts werden die ICAO-Anhänge nicht publiziert. Sie können gemäss Artikel 3 Absatz 4 VIL beim BAZL eingesehen oder über den Buchhandel bezogen werden.

Die Frage, ob neben den Normen der ICAO auch deren Empfehlungen unmittelbar anwendbar und damit rechtlich verbindlich sind, soll im Rahmen der Revision des Luftfahrtgesetzes (LFG, SR 748.0) für alle Verordnungen der Luftfahrtgesetzgebung geklärt werden, wo die selbe Formulierung verwendet wird (siehe z.B. Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über den Flugsicherungsdienst, VFSD, SR 748.132.1). Trotz des klaren Wortlauts in Artikel 3 Absatz 1bis VIL (Empfehlungen sind verbindlich) ist die Rechtslage heute umstritten.

Mit der Neuformulierung von Artikel 3 Absatz 3 VIL wird eine Forderung des Bundesrats umgesetzt, indem die Anwendung von Sicherheitsstandards, die ein höheres Mass an Sicherheit gewährleisten – das heisst über die anerkannten Regeln der Technik hinausgehen und den aktuellen Stand der Technik (sog. best practice) widerspiegeln – bei Safety-Fragen rechtlich verankert wird (Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004). Die Beweislast zur Einhaltung der internationalen Normen und Empfehlungen, welche das BAZL mittels Vorgaben präzisieren kann (z.B. in der

Form der geltenden Weisung über den Bau und Unterhalt von Treibstoffanlagen auf Flugplätzen vom 1. Dezember 2000) liegt dabei bei demjenigen, der von diesen abweichen will. Das BAZL kann für unterschiedliche Gruppen von Flugplätzen (z.B. Regionalflugplätze oder Flugfelder) unterschiedliche Vorgaben als best practice bestimmen. Die Möglichkeit des BAZL, luftfahrtspezifische Anforderungen zu verfügen, bleibt dabei bestehen, auch wenn dies im Gegensatz zur geltenden Bestimmung nicht mehr explizit gesagt wird.

2.2 Unentgeltlicher Zutritt für Aufsicht (Art. 3b Abs. 2bis VIL)

Im neuen Artikel 3b Absatz 2bis VIL wird klargestellt, dass BAZL-Vertretende für die Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeiten jederzeit Zutritt zu den Infrastrukturanlagen der Luftfahrt haben und ihnen allfällig notwendige Zutrittsberechtigungen von den Flugplätzen unentgeltlich auszustellen sind. Damit werden die BAZL-Vertretenden den Zollbehörden gleichgestellt. Die Regelung erfolgt nicht in der Verordnung vom 25. September 1989 über die Gebühren des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (VGS, SR 748.112.11), weil in dieser ausschliesslich die Gebühren für Dienstleistungen und Verfügungen durch das BAZL geregelt werden. Auf allfällige Streitigkeiten finden die Regelungen des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) Anwendung.

2.3 Station zur Flugvorbereitung (Art. 8 VIL)

In dieser neuen Bestimmung wird die Rechtsgrundlage für die Installation einer Station zur Flugvorbereitung auf den Flugplätzen geschaffen. Diese Station ist Teil der Infrastruktur des Flugplatzes.

Die meisten Flugplätze für die allgemeine Luftfahrt boten bereits in der Vergangenheit Stationen zur Flugvorbereitung durch die Pilotinnen und Piloten an (sog. AMIE Self-briefing-Terminals). Das bisherige System mit touch-screen wurde im Verlauf des Jahres 2006 aus technischen Gründen mit einer web-basierten Lösung ersetzt. Aus Sicherheitsgründen (Gewährleisten eines einheitlichen, integrierten Informationssystems für alle Pilotinnen und Piloten in der Schweiz) soll Skyguide im Auftrag des BAZL eine solche Station auf allen Flugplätzen installieren.

Der Betrieb der Station zur Flugvorbereitung soll weiterhin über die Flugsicherungsgebühren finanziert werden, währenddessen die Flugplätze die Kosten für die Installation, die Infrastruktur (Leitung, PC, Drucker) sowie für die Wartung übernehmen müssen. Die unterschiedlichen Informationsbedürfnisse von Flugplätzen (z.B. Segelflugfeldern) können entweder bei der Kostenregelung (z.B. pro rata Bezahlung bei saisonalem Betrieb) oder durch eine entsprechende Regelung durch das BAZL (Artikel 3 Absatz 3 VIL) berücksichtigt werden.

2.4 Datenlieferungspflicht der Flugplätze (Art. 9a VIL)

Der neue Artikel 9a konkretisiert, dass es die Pflicht des Flugplatzhalters ist (und nicht des BAZL), ohne Entschädigung für die Erhebung der Umwelt- und Statistikdaten zu sorgen. Er stellt ausserdem klar, dass das BAZL die Pflichten der Flugplatzhalter in ergänzenden Richtlinien präzisieren kann. Hält sich der Flugplatzhalter an diese Bestimmungen ist sicher gestellt ist, dass er seine rechtlichen Pflichten erfüllt. Ziel ist es, dass die Daten in der erforderlichen Qualität erhoben und geliefert werden, was heute nicht immer der Fall ist.

Aufgrund dieser Regelung gibt es keine neuen bzw. zusätzlichen Datenlieferungs-pflichten für die Flugplätze. Die Rechtsgrundlage für die Lieferung von Statistik zur ICAO ergibt sich aus den Artikeln 67, 54 und 55 ICAO. Zudem ist die Schweiz auch gemäss verschiedenen nationalen Regelungen (z.B. Art. 41 Abs. 2 Umweltschutzge-setz, USG, SR 814.01; Art. 36, 37, 40 und 45 Lärmschutzverordnung, LSV, SR 814.41; Art. 18, 19 und 3 Luftreinhalte-Verordnung, LRV, SR 814.318.142.1; Art. 107, 109 Luftfahrtverordnung, LFV, SR 748.01) sowie EU-Verordnungen verpflichtet, Daten in hoher Qualität von den Flugplätzen zu verlangen.

2.5 Zertifizierung (Art. 23a, Art. 25 Abs. 1 Bst. f und Art. 74b Abs. 1 VIL)

Mit dem neuen Artikel 23a VIL wird der Zertifizierungsprozess nach Anhang 14 ICAO geregelt. Denn Anhang 14 Ziffer 1.4 ICAO verlangt, dass die Kriterien für die Zertifizierung von Flugplätzen mit internationalem Flugverkehr in der nationalen Gesetzgebung festgelegt werden.

Die Regelung des Zertifizierungsprozesses im nationalen Recht führt zu mehr Rechtssicherheit, indem die minimale Verfahrensgestaltung geregelt wird (Einreichen des Gesuchs, Zuständigkeit, Prüfkriterien, Gültigkeitsdauer und Überprüfung des Zertifikats). Mit einer Regelung wird auch die Einbettung in die bestehenden Rechtsinsti-tute im Bereich des Betriebs von Flugplätzen geklärt (Konzession, Betriebsbewilligung). Dass die Sicherheit nach Artikel 23a VIL gewährleistet ist, muss als Genehmigungs-voraussetzung für die erstmalige Genehmigung oder die Änderung des Be-triebsreglements nachgewiesen werden (Art. 25 Abs. 1 Bst. f VIL).

Bis am 31. Dezember 2009 müssen alle Flugplätze mit internationalem Linien- oder Charterverkehr zertifiziert werden. Alle anderen konzessionierten Flugplätze (Flughäfen) müssen diese Voraussetzung bis am 31. Dezember 2012 erfüllen (Art. 74b Abs. 1 VIL).

2.6 Flugplatzleiter (8. Abschnitt VIL)

Der bisherige Artikel 8 VIL wird durch einen neuen 8. Abschnitt ersetzt, welcher die wichtigsten Aufgaben des Flugplatzleiters oder der Flugplatzleiterin gemäss bisheri-gem Pflichtenheft vom 31. August 2002 in den Grundzügen regelt. Die übrigen Be-stimmungen des Pflichtenhefts werden in eine Departementsverordnung aufgenom-men (Flugplatzleiterverordnung). Die Kompetenz des UVEK für deren Erlass ist in Ar-tikel 29d Absatz 3 VIL enthalten. Das Pflichtenheft wird damit unmissverständlich in die Gesetzgebung eingeordnet, was die Rechtssicherheit verbessert.

Die Entflechtung der Aufgaben des Flugplatzleiters oder der Flugplatzleiterin mit den-jenigen des Flugplatzhalters sowie das Überprüfen des Instituts des Flugplatzleiters oder der Flugplatzleiterin und deren Anforderungsprofil sind Fragen übergeordneter und komplexer Natur. Es ist deshalb geplant, sie erst im Rahmen einer späteren VIL-Revision nach der LFG-Revision zu thematisieren.

3. Luftfahrthindernis- und Geländedaten (Art. 2, 5. Titel, Art. 74b Abs. 2 – 4 VIL)

Mit der Änderung des 5. Titels werden die Vorgaben von Anhang 15 Amendment 33 ICAO betreffend elektronische Gelände- und Hindernisdaten umgesetzt. Gleichzeitig werden die Prozesse aktualisiert und transparenter geregelt.

Neu werden insbesondere die Abgrenzungen geregelt zur Geoinformationsgesetzge-bung (Art. 58a VIL) sowie zum Bundesamt für Landestopographie (Art. 58b VIL). Das

Erstellen des Hindernisbegrenzungsflächen-Katasters (Fläche nach Anhang 14 ICAO) wird entsprechend der bisherigen Praxis (aber entgegen dem bisherigen Wortlaut von Art. 62 VIL) dem Flugplatzhalter zugeordnet. Dieser „technische Plan“ wird von der ICAO verlangt und ist mit Blick auf die Sicherheitsinteressen der Luftfahrt notwendig. Seine Funktion ist damit eine andere als diejenige des Sicherheitszonenplans, weshalb er bei Flughäfen zusätzlich zu diesem erforderlich ist.

Das BAZL muss gemäss Artikel 62a neu eine Fläche nach Anhang 15 ICAO definieren (sog. Vermessungsflächen-Kataster). Die Definition dieser Fläche befindet sich in Artikel 2 VIL.

Für IFR-Flugplätze tritt neben die bisherige Meldepflicht von Luftfahrthindernissen eine solche für relevante Geländeänderungen hinzu (Art. 62b VIL). Die Meldung beinhaltet auch das Übermitteln der Vermessungsdaten zu den Geländeänderungen an swisstopo. Relevant sind die Änderungen dann, wenn sie Auswirkungen auf den Flugbetrieb haben bzw. ausserhalb der entsprechenden Genauigkeitstoleranzen für die Vermessung liegen.

Die Meldepflicht von Luftfahrthindernissen durch deren Eigentümer wird ergänzt um den Fall, wo ein Objekt den Vermessungsflächen-Kataster durchstösst (Art. 63 Bst. d VIL). Das BAZL kann neu von den Eigentümern auch die kostenpflichtige Vermessung des Hindernisses nach bestimmten Qualitätserfordernissen verlangen (Art. 66 Abs. 1 Bst. b und Art. 70 VIL). Für Halter von IFR-Flugplätzen gilt die Vermessungspflicht für Luftfahrthindernisse in Pisten und Rollwegnähe in jedem Fall (Art. 66b VIL).

Vor der Errichtung eines Luftfahrthindernisses darf wie bisher grundsätzlich erst nach Eintritt der Rechtskraft der Verfügung des BAZL begonnen werden. Handelt es sich indessen um das bloss vorübergehende Errichten eines Objektes (z.B. Kran), und besteht zusätzlich eine unverschuldete zeitliche Dringlichkeit, so kann das BAZL auf entsprechendes Gesuch des Eigentümers ausnahmsweise die vorzeitige Errichtung gestatten (Art. 66 Abs. 3 VIL). Die Bekanntmachungspflichten werden durch diese Regelung nicht tangiert. Auch temporäre Hindernisse müssen infolgedessen publiziert werden.

Die Regelung des 5. Titels treten gestaffelt in Kraft: Ab 1. November 2008 kann die Vermessung von Luftfahrthindernissen im Gebiet der ganzen Schweiz, und ab 1. November 2010 unter TMAs angeordnet werden. Ab letzterem Datum gilt auch die Vermessungspflicht für Halter von IFR-Flugplätzen. Deren Melde- und Vermessungspflicht für Geländeänderungen tritt ebenfalls am 1. November 2010 in Kraft (Art. 74b VIL).

Artikel 64 betreffend Bau und Änderung von Hochspannungsleitungen wird aufgehoben. Er ist sowohl terminologisch (BAMF existiert heute nicht mehr) wie auch inhaltlich (siehe allgemeine Regelungen betreffend konzentrierte Entscheidverfahren in Artikel 62a ff. des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes, RVOG, SR 172.010) überholt bzw. überflüssig.

4. Sonstige Änderungen

4.1 Begriffe

Die Begriffe „Flugplatzanlagen“ und „Hindernisbegrenzungsflächen-Kataster“ werden angepasst. Neu sind die Begriffe „IFR-Flugplatz“, „TMA“ und „Vermessungsflächen-Kataster“. Die übrigen Begriffe sind unverändert; sie werden einzig aus gesetzgebungstechnischen Gründen aufgeführt.

4.2 Publikationspraxis im AIP (Art. 25a VIL)

Bei diesem neuen Artikel handelt es sich um den 2. Satz des bisherigen Artikels 25 Absatz 2 VIL, der damit systematisch besser platziert wird. Die Informationen im Luftfahrthandbuch (AIP) werden vereinheitlicht und damit qualitativ verbessert. Zudem wird der Begriff der „wesentlichen Vorschriften“ präzisiert: Es handelt sich um die Betriebszeiten, die An- und Abflugverfahren sowie um die Benutzungsbestimmungen für Luftfahrzeuge gemäss Artikel 23 VIL. Damit besteht zukünftig eine Pflicht der Flugplätze, z.B. eine PPR-Regelung im AIP zu publizieren, da diese zu den Benutzungsbedingungen gehören.

4.3 Fristen (Art. 15 Abs. 2, Art. 28 Abs. 4, Art. 29 VIL)

Die in den bisherigen Artikeln 15, 28 und 29 vorgesehenen Fristen von zehn Arbeitstagen zur Stellungnahme des BAZL betreffend Aufgabenübertragung des Flughafenhalters an Dritte sowie betreffend genehmigungsfreie Bauvorhaben und Nebenanlagen (Art. 28 Abs. 4 sowie Art. 29 VIL) können in den meisten Fällen nicht eingehalten werden. Die insbesondere im Interesse der Sicherheit notwendigen Abklärungen durch das BAZL erfordern regelmässig mehr Zeit. Die Fristen werden deshalb auf 30 Tage angepasst.

Der bisherige Artikel 28 Absatz 2 VIL wird zur Erhöhung der Transparenz in mehrere Absätze aufgeteilt und präzisiert (siehe dazu unten). Dasselbe gilt für den bisherigen Artikel 29 VIL.

4.4 Gesuchsunterlagen Betriebsreglement (Art. 24 Bst. c – e VIL)

Bislang fehlt die Verpflichtung des Flugplatzhalters, bei einer Änderung des Betriebsreglements mit Auswirkungen auf den Flugbetrieb den Nachweis zu erbringen, dass die Anforderungen der Flugsicherheit erfüllt werden. Die Konzeption der VIL ging bisher davon aus, dass das BAZL die Sicherheit von sich aus prüft. Entsprechend bestand bisher keine Grundlage, Unterlagen bzw. Nachweise durch den Flugplatzhalter erstellen zu lassen. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung von Buchstabe c wird dieses Manko korrigiert und so auch in diesem Bereich die neue Aufsichtsphilosophie umgesetzt.

Mit dem neuen Buchstaben d wird den mit der Revision vom 1. September 2004 geänderten Bestimmungen der LSV über das Festlegen der Lärmimmissionen und den Lärmbelastungskataster (LBK) Rechnung getragen. Neu werden die massgebenden Lärmimmissionen nicht mehr allein im LBK festgehalten, sondern mit dem Entscheid über die Genehmigung des Betriebsreglements oder seiner Änderung verbindlich festgelegt. Aufgrund dieser Änderungen wird der bisherige Buchstabe d neu zu Buchstabe e.

4.5 Genehmigungsfreie Bauvorhaben (Art. 28 Abs. 2, 3, 5 und 6 VIL)

Die mit der Verordnung vom 2. Februar 2000 zum Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren (AS 2000 703) eingeführte Formulierung der genehmigungsfreien Bauvorhaben hat sich in der Praxis weitgehend bewährt. Probleme ergeben sich in Fällen, in denen ein Vorhaben nicht nur nach den Bestimmungen des Luftfahrtrechts zu beurteilen ist, sondern auch in den Anwendungsbereich anderer bundesrechtlicher Vorschriften fällt. Insbesondere ist nicht sichergestellt, dass ein luftfahrtrechtlich genehmigungsfreies Vorhaben dennoch nach den anwendbaren Bestimmungen des übrigen Bundesrechts beurteilt wird und eine

allenfalls vorgesehene Bewilligung eingeholt wird. Dieser Unsicherheit ist dadurch zu begegnen, dass Bauvorhaben, für die das Bundesrecht eine Bewilligung vorschreibt, vom Anwendungsbereich von Artikel 28 VIL ausgeschlossen werden. Dies wird im neuen Absatz 2 festgehalten.

Die Freistellung von der Pflicht zur Plangenehmigung von unbedeutenden Bauvorhaben bedeutet nicht, dass für diese die Bestimmungen des materiellen Rechts nicht gelten würden. Da dieser Punkt in der Vergangenheit immer wieder zu Unsicherheiten geführt hat, erfolgt in den neuen Absätzen 5 und 6 eine Klarstellung. Darin wird festgehalten, dass die Bestimmungen des Bundesrechts zwingend einzuhalten sind, wofür – mangels einer Genehmigungsbehörde, die dieses im Rahmen eines Verfahrens sicherstellt – der Flugplatzhalter verantwortlich ist. Die Bestimmung über die Anwendung des kantonalen Rechts entspricht Artikel 37 Absatz 4 LFG, wo dies für das Plangenehmigungsverfahren statuiert wird.

4.6 Emissionsabhängige Gebühren (Art. 32 Abs. 3 VIL)

Der neue Artikel 32 Absatz 3 VIL ist erforderlich, damit das BAZL gestützt auf seine Aufsichtskompetenz wirksame Gebührenmodelle im Zusammenhang mit Schadstoff- und Lärmemissionen von Luftfahrzeugen durchsetzen kann. Dabei ist es aber strikt an das Ziel der bestmöglichen Emissionsreduktion gebunden und kann, sofern verfügbar, die international anerkannten Grundsätze anwenden. Der Handlungsspielraum des BAZL ist damit hinreichend und in Zielführender Weise konkretisiert.

Die Gebührenkompetenz des Flugplatzhalters schliesst diese Kompetenz des BAZL nicht aus. Bei seinen eigens festgesetzten Gebühren kann der Flugplatzhalter die Bemessung nach wie vor selber vornehmen.

Das heute in der Schweiz angewendete Emissionsgebührensysteem befriedigt nicht mehr. Über 90% der Flugzeuge auf Landesflughäfen fallen bezüglich Lärm- und Emissionsgebühren in die von Gebühren befreite Klasse.

In dieser Situation haben die emissionsabhängigen Gebühren keine Lenkungswirkung mehr, wie diese vom Luftfahrtgesetz vorgesehen wäre. Es sollen daher mittels modernerer Gebührenmodelle wieder bessere Anreize zur Emissionsreduktion geschaffen werden. Im Bereich Schadstoffe existiert ein international empfohlenes Modell (Europäische Zivilluftfahrtkonferenz, ECAC 27/4).

4.7 Nachtflugordnung (Art. 39 und 39d VIL)

Anlässlich der Vorbereitung der EURO 08 wurde festgestellt, dass den Behörden heute die Möglichkeit fehlt, aus Sicherheitsgründen Nachtflüge zuzulassen. Der Bedarf für eine solche Möglichkeit stellt sich bei Veranstaltungen mit internationaler Beteiligung (z.B. G8-Gipfel, Länderspiele, Champions League, UEFA-Cup, Eishockey WM 2009) zunehmend in genereller Form.

Zur Verhinderung von gewalttätigen Ausschreitungen, und damit zur Abwendung grösseren Schadens, soll das BAZL deshalb Flüge während der Nachtsperre bewilligen können. Voraussetzung dazu ist das Vorliegen eines Antrags der für die Sicherheit des Anlasses zuständigen Organe oder Behörden sowie eine Anhörung der betroffenen Kantone und Flughäfen. Mit dem neuen Artikel 39d Absatz 3 VIL wird die Rechtsgrundlage für eine solche Bewilligung geschaffen. Sie bildet die Grundlage für eine Güterabwägung zwischen Sicherheit und Nachtruhe. Selbstverständlich wird der öffentlichen Kommunikation im Falle des Erteilens einer Bewilligung grosse Bedeutung zugemessen werden müssen. Bei den Absätzen 2 und 3 von Artikel 39d VIL

handelt es sich um die inhaltlich unveränderten Ausnahmetatbestände des bisherigen Artikels 39 VIL.

Die systematische Neuordnung der Regelungen zur Nachflugordnung in Grundsätze (Art. 39 VIL) und Ausnahmen (Art. 39d VIL) verbessert die Verständlichkeit der Regelungen zur Nachflugordnung. Bei den Bestimmungen von Artikel 39 VIL handelt es sich um einen Teil des bisherigen Artikels 39 VIL. Die Bestimmungen werden unverändert übernommen.