

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-6605/2019

Urteil vom 28. Mai 2020

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian,
Richter Jürg Steiger,
Gerichtsschreiber Stephan Metzger.

Parteien

1. **Politische Gemeinde Buchberg**,
Dorfstrasse 62, 8454 Buchberg,
2. **Politische Gemeinde Rüdlingen**,
Dorfstrasse 20, 8455 Rüdlingen,
3. **Politische Gemeinde Bachenbülach**,
Schulhausstrasse 1, 8184 Bachenbülach,
4. **Stadt Bülach**,
Marktgasse 27/28, 8180 Bülach,
5. **Politische Gemeinde Eglisau**,
Obergass 17, 8193 Eglisau,
6. **Politische Gemeinde Glattfelden**,
Postfach, 8192 Glattfelden,
7. **Politische Gemeinde Hochfelden**,
Gemeindehausstrasse 4, 8182 Hochfelden,
8. **Politische Gemeinde Höri**,
Wehntalerstrasse 46, 8181 Höri,
9. **Politische Gemeinde Neerach**,
Binzmühlestrasse 14, 8173 Neerach,

10. **Politische Gemeinde Stadel**,
Zürcherstrasse 15, 8174 Stadel b. Niederglatt,
11. **Politische Gemeinde Weiach**,
Stadlerstrasse 7, 8187 Weiach,
12. **Politische Gemeinde Winkel**,
Dorfstrasse 2, 8185 Winkel,
alle vertreten durch
Dr. iur. Heinrich Ueberwasser, Advokat,
Moosweg 70, 4125 Riehen,
Beschwerdeführerinnen,

gegen

Flughafen Zürich AG,
Rechtsdienst, Postfach, 8058 Zürich,
vertreten durch
Prof. Dr. Beat Stalder, Rechtsanwalt, und
MLaw Simon Fluri, Rechtsanwalt,
WENGER PLATTNER,
Rechtsanwälte Steuerberater Notare,
Jungfraustrasse 1, 3000 Bern 6,
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL,
Postfach, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Gebühren des Flughafens Zürich.

Sachverhalt:**A.**

A.a Mit Verfügung vom 28. April 2016 genehmigte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) den aktualisierten Antrag der Flughafen Zürich AG (FZAG) betreffend die Flugbetriebsgebühren am Flughafen Zürich. Vorbehalten blieb eine durch das BAZL im Rahmen der allgemeinen Gebührenaufsicht angeordnete Anpassung während der Gebührenperiode aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen. Die genehmigten Gebühren traten am 1. September 2016 in Kraft. Aufgrund der durch die FZAG im Rahmen der Segmentberichterstattung der Jahre 2016, 2017 und 2018 vorgelegten Geschäftszahlen zeigte sich, dass die Wahrung des Kostendeckungsprinzips bei den Flugbetriebsgebühren nicht mehr gewährleistet war. Aus diesem Grund forderte der Preisüberwacher das BAZL mit Empfehlung vom 6. August 2019 auf, unverzüglich eine Gebührensenkung zu verfügen.

A.b Unabhängig davon genehmigte das BAZL mit Verfügung vom 5. Juni 2019 das von der FZAG überarbeitete Lärmgebührenmodell für Luftfahrzeuge. Diesbezüglich gelangten einige Mitgliedgemeinden der IG Nord mit Eingabe vom 5. Juli 2019 an das Bundesverwaltungsgericht und ersuchten dieses (Verfahren A-3505/2019), im Fall einer durch Dritte erhobenen Beschwerde als Beigeladene ins Verfahren einbezogen zu werden (die Eingabe wurde vom Gericht mit der Schutzschrift vom 10. Juli 2019 mit Wirkung bis 10. Januar 2020 beantwortet). Eine solche Beschwerde wurde nicht erhoben und die Verfügung vom 5. Juni 2019 wurde rechtskräftig.

B.

Mit Verfügung vom 6. November 2019 stellte das BAZL fest, dass für die laufende Gebührenperiode bis und mit dem Jahr 2018 eine Überdeckung und damit eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips vorliege. Es verfügte im Wesentlichen eine Senkung der Flugbetriebsgebühren der FZAG im Umfang von 15% per 1. April 2020 für den Rest der laufenden Gebührenperiode, mit ausdrücklicher "Ausnahme der Tageslärmgebühren, der Tagesrand- und Nachtzuschläge und der Emissionsgebühren".

C.

Gegen diese Verfügung des BAZL (nachfolgend: Vorinstanz) beschreitet die IG Nord (bestehend aus 12 Mitgliedergemeinden, nachfolgend alle zusammen: Rechtsuchende bzw. Beschwerdeführende) mit Eingabe vom 12. Dezember 2019 beim Bundesverwaltungsgericht den Rechtsweg. Sie stellen die Anträge, es sei die Verfügung der Vorinstanz vom 6. November

2019 aufzuheben, eventualiter zur Begründung der Höhe der Tageslärmgebühren, den Tagesrand- und Nachtzuschlägen zurückzuweisen. Im Weiteren seien sie als Beigeladene ins Beschwerdeverfahren betreffend die Aufhebung der Verfügung des BAZL vom 6. November 2019 einzubeziehen und es sei ihnen Akteneinsicht zu gewähren, wobei ein zweiter Schriftwechsel durchzuführen sei.

Zur Begründung führen die Rechtsuchenden im Wesentlichen aus, sie seien zwar weder Adressaten der Verfügung noch zur Zahlung von Flugbetriebsgebühren verpflichtet, doch habe die Anwendung und die Höhe der Tageslärmgebühren, der Tagesrand- und Nachtzuschläge Auswirkungen auf den Umfang der Belastung mit Lärm und auf das Ausmass der Überschreitung der Lärmgrenzwerte. Im Übrigen machen die Rechtsuchenden eine besondere Betroffenheit geltend und rügen die Verletzung der Begründungspflicht, des rechtlichen Gehörs, des Willkürverbots und des Verhältnismässigkeitsverbots.

D.

Mit Vernehmlassung vom 15. Januar 2020 beantragt die Vorinstanz, es sei auf die mit Eingabe vom 12. Dezember 2019 gestellten Anträge nicht einzutreten. Sie begründet dies im Wesentlichen damit, die Beschwerde ziele mit ihren Begehren am Streitgegenstand der Verfügung vom 6. November 2019 vorbei.

E.

Mit Beschwerdeantwort vom 17. Januar 2020 beantragt die FZAG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin), auf das Rechtsmittel sowie auf das Beiladungsgesuch sei nicht einzutreten, eventualiter seien sie abzuweisen. Für den Fall des Eintretens sei ihr die Gelegenheit zu geben, ihre Geschäftsgeheimnisse zu schwärzen. Sie begründet dies im Wesentlichen damit, dass es den Rechtsuchenden an der Beschwerdelegitimation fehle.

F.

Mit Instruktionsverfügung vom 20. Januar 2020 gibt das Bundesverwaltungsgericht den Rechtsuchenden die Gelegenheit, abschliessend zur Frage der Beschwerdelegitimation Stellung zu nehmen.

G.

Mit Eingabe vom 25. Februar 2020 nehmen die Rechtsuchenden Stellung zur Legitimation zur Beschwerde resp. zur Beiladung. Sie beantragen, ihre Legitimation sei zu bejahen, eventualiter sei die diesbezügliche Entscheidung erst in der Hauptsache, jedenfalls nach erfolgter Akteneinsicht und

erfolgtem zweitem Schriftenwechsel zu fällen und es sei das Verfahren mit weiteren in derselben Sache hängigen Verfahren zu vereinigen.

H.

Mit Eingabe vom 23. März 2020 beantragen die Rechtsuchenden, das Verfahren sei für die Dauer der Dringlichkeitsmassnahmen des Bundesrats zum Coronavirus zu sistieren und es sei für deren gesamte Dauer von der Zustellung eines Urteils abzusehen, soweit dadurch der Start einer gesetzlichen Frist für eine allfällige Anfechtung beim Bundesgericht für die Beschwerdeführerinnen in Gang gesetzt werde. Eventualiter seien die Urteile in weiteren Verfahren i.S. IG Nord-Gemeinden gegen FZAG zur gleichen Zeit zu eröffnen und es sei eine Frist zur weiteren Begründung einzuräumen, sollte sich dieses Begehren nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts angesichts der sich laufend verändernden Lage als unsubstantiiert erweisen. In der Zwischenzeit sei sodann kein Urteil zu eröffnen.

Ihr Begehren begründen die Beschwerdeführerinnen im Wesentlichen damit, ihre Leitungsorgane seien gegenwärtig derart durch Entscheidungen betreffend die ausserordentliche Lage absorbiert, dass keine Kapazität bestehe, um das Verfahren zu begleiten und die notwendigen Besprechungen für das weitere Vorgehen oder von juristischen Eingaben durchzuführen.

I.

Mit Zwischenverfügung vom 24. März 2020 verweist das Bundesverwaltungsgericht hinsichtlich des Fristenlaufs auf die bundesrätliche Verordnung über den Stillstand der Fristen in Zivil- und Verwaltungsverfahren zur Aufrechterhaltung der Justiz im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) vom 20. März 2020. Die weitergehenden Anträge der Beschwerdeführerinnen würden einstweilen abgewiesen, solange der Bundesrat bezüglich laufender Gerichtsverfahren keine weiteren dringlichen Massnahmen beschlossen habe.

J.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist und eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat.

Das Bundesverwaltungsgericht prüft sodann von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf die Beschwerde einzutreten ist (vgl. Art. 7 Abs. 1 VwVG, BVGE 2007/6 E. 1).

1.2. Zunächst gilt es, die Rechtsnatur des vorliegend zu beurteilenden Begehrens zu prüfen, um eine Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zu klären.

1.2.1. Die Rechtsuchenden stellen einerseits im Sinne einer Beschwerde gemäss Art. 31 VGG i.V.m. Art. 5 VwVG den gegen die Verfügung vom 6. November 2019 gerichteten Antrag, diese sei aufzuheben, eventualiter an die Vorinstanz zurückzuweisen. Andererseits beantragen sie gemäss ihrer Beschwerdeschrift vom 12. Dezember 2019 (vgl. dort I./Bst. C) und ihrer Stellungnahme vom 25. Februar 2020 (vgl. dort Ziff. 3 Bst. c) ihren Einbezug als Beigeladene sowohl in das vorliegende Verfahren A-6605/2019 als auch in die beiden – mit diesem zu vereinigenden – Verfahren A-6410/2019 und A-6588/2019.

1.2.2. Die Beiladung Dritter zum Verfahren ist im Verfahrensrecht des Bundes nicht ausdrücklich geregelt, in der Praxis aber ohne Weiteres zugelassen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_373/2016 vom 17. November 2016 E. 2.1). So kann der Schriftenwechsel im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht in Anwendung von Art. 57 Abs. 1 VwVG auf Dritte ausgedehnt werden, woraus sich die Möglichkeit der Beiladung ergibt. Mit dieser kann eine Drittpartei, d.h. Personen, Organisationen oder Behörden, deren Interessen durch einen Entscheid möglicherweise unmittelbar berührt sind, in ein Verfahren einbezogen und daran beteiligt werden. Der Zweck der Beiladung besteht darin, die Rechtskraft des Urteils auf eine solche Drittpartei auszudehnen, so dass diese in einem später gegen sie gerichteten Prozess dieses Urteil gegen sich gelten lassen muss (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_373/2016 vom 17. November 2016 E. 2.1). Insbesondere werden auf diese Weise aber auch deren Rechte im Verfahren

gewährt, indem das rechtliche Gehörs durch die Mitwirkung an der behördlichen Sachverhaltsabklärung gewährt wird (vgl. VERA MARANTELLI/SAID HUBER, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum VwVG, 2. Aufl. 2016 (nachfolgend: Praxiskommentar VwVG), Art. 6 Rz. 61 f.; FRANK SEETHALER/KASPAR PLÜSS, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 57 Rz. 14 f., 17 ff.; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 2013, Rz. 929; ISABELLE HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, Rz. 299, 307).

Vorausgesetzt wird, dass der beizuladende Dritte in einer besonders engen Beziehung zu dem das Prozessthema bildenden Rechtsverhältnis steht und durch den Ausgang des gerichtlichen Verfahrens in rechtlicher oder tatsächlicher Weise hinreichend berührt ist. Eine derart intensive Betroffenheit, dass er formell als Gegenpartei auftreten könnte, ist jedoch nicht verlangt. Ausserdem durfte sich die Drittperson weder veranlasst sehen, noch durfte sie die Möglichkeit haben, die Verfügung selber anzufechten und von Anfang an als Partei aufzutreten (vgl. BGE 135 II 384 E. 1.2.1 und 130 V 501 E. 1.2; Urteile des Bundesgerichts 2C_64/2013 vom 26. September 2014 E. 1.4.1, 2C_373/2016 vom 17. November 2016 E. 2.1 und 2C_824/2015 vom 21. Juli 2016 E. 1.5.3; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-7841/2010 vom 7. Februar 2011 E. 2 m.w.H. und A-7597/2010 vom 7. Januar 2011 E. 3.1; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., Bern 2013, Rz. 3.2; SEETHALER/PLÜSS, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 57 Rz. 17 ff.).

1.2.3. Mit ihrer Eingabe vom 12. Dezember 2019 machen die Rechtssuchenden insbesondere auch schützenswerte Interessen resp. eine direkte Betroffenheit geltend (vgl. auch unten E. 2.6.2). Damit beanspruchen sie die Rolle von Beschwerdeführenden im Verfahren. Nach dem Gesagten steht jedoch fest, dass die Eigenschaft einer beigeladenen Drittperson in einem bestimmten Verfahren nur eine Rolle als Nebenpartei zulässt. Mit anderen Worten kann eine Partei in einem Rechtsmittelverfahren, welches sie selber anstrengt und die Rolle einer Beschwerdeführerin übernimmt, nicht als Beigeladene einbezogen werden. Demnach erschliesst sich die Beiladung der Rechtssuchenden im vorliegenden Verfahren nicht und die Eingabe vom 12. Dezember 2019 ist als Beschwerde im Sinne von Art. 31 VGG i.V. Art. 5 VwVG entgegenzunehmen. Demzufolge sind die Rechtssuchenden im Folgenden als Beschwerdeführende zu bezeichnen und es stellt sich die Frage deren Beschwerdelegitimation. Hingegen wäre ihre

Beteiligung als Beigeladene an den beiden Verfahren A-6410/2019 und A-6588/2019 grundsätzlich möglich.

1.3. Das BAZL gehört zu den Behörden nach Art. 33 VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Dessen Verfügung vom 6. November 2019 ist eine solche im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist somit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

2.

Um die Eintretensfrage zu beantworten, ist zunächst der Anfechtungsgegenstand resp. Streitgegenstand (vgl. E. 2.4) sowie in der Folge die Legitimation der Beschwerdeführenden (vgl. E. 2.5 f.) zu prüfen.

2.1. Die Beschwerdeführenden begründen ihre Beschwerdelegitimation im Wesentlichen damit, sie seien durch den Fluglärm, welcher vom Flughafen Zürich Kloten ausgehe, besonders belastet, insbesondere seien die Überschreitungen der Lärmgrenzwerte bekannt. Die Anwendung und die Höhe der Tageslärmgebühren, Tagesrand- und Nachtzuschläge wirke sich nämlich auf den Umfang der Lärmbelastung resp. auf die Vermeidung steigender Beeinträchtigungen und die Reduktion von Belastungen sowie Lärmgrenzwertüberschreitungen aus, was zu ihrer besonderen Betroffenheit führe.

In ihrer Stellungnahme vom 25. Februar 2020 präzisieren sie diesen Standpunkt und führen aus, eine Senkung der nicht lärmschutzrelevanten Flugbetriebsgebühren habe Auswirkungen auf das Passagieraufkommen am Flughafen Zürich und damit auch auf die Anzahl der Flugbewegungen sowie auf die Lärmbelastung. Deshalb seien sie von der Senkung der Flugbetriebsgebühren direkt betroffen, damit zu Unrecht nicht formell, mindestens jedoch materiell beschwert und würden in einer besonderen beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Demzufolge seien sie zur Beschwerde resp. zur Beiladung legitimiert. Insbesondere hätten sie bereits im Verfahren A-3505/2019 vor Bundesverwaltungsgericht betreffend die Genehmigung des Lärmgebührenmodells die Beiladung beantragt. Des Gleichen würden sie auch im vorliegenden Verfahren ausschliesslich die Beiladung in den mit diesem zu vereinigenden Verfahren A-6410/2019 und A-6588/2019 beantragen.

2.2. Die Beschwerdegegnerin macht in ihrer Beschwerdeantwort vom 17. Januar 2020 geltend, die Beschwerdeführenden seien weder formelle noch materielle Adressatinnen der angefochtenen Verfügung, sondern am Verfahren nicht beteiligte Dritte. Insbesondere liege das Begehren ausserhalb des Streitgegenstandes, da die vorliegend strittigen Flugbetriebsgebühren keinerlei Lenkungswirkung für die von den Rechtsuchenden bekämpfte Lärmbelastung hätten. Deshalb seien die Beschwerdeführenden nicht legitimiert, am Verfahren teilzunehmen und die Beiladung sei ihnen – ebenso in Bezug auf das Verfahren A-6410/2019 – zu verwehren.

2.3. Die Vorinstanz führt in ihrer Vernehmlassung vom 15. Januar 2020 zur Beschwerdeschrift aus, die Beschwerdeführenden würden zwei Gegenstände vermischen, welche je getrennt voneinander zu behandeln seien. Die vorliegend angefochtene Verfügung vom 6. November 2019 beziehe sich auf die Anpassung der Flugbetriebsgebühren, nicht jedoch auf die mit Verfügung vom 5. Juni 2019 genehmigten Lärmgebühren (resp. Lärmzuschläge), welche Gegenstand eines anderen Verfahrens seien. Die Beschwerde bzw. die darin gestellten Anträge würden somit am Gegenstand der vorliegenden Verfügung vorbeizielen.

2.4.

2.4.1. Der Streitgegenstand bildet das durch die Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit dieses angefochten wird. Er wird folglich durch zwei Elemente bestimmt: erstens durch den Gegenstand der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids (sog. Anfechtungsgegenstand) und zweitens durch die Parteibegehren. Dabei bildet das Anfechtungsobjekt den Rahmen, welcher den möglichen Umfang des Streitgegenstandes begrenzt. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat und über die sie nicht zu entscheiden hatte, sind aus Gründen der funktionellen Zuständigkeit durch die zweite Instanz nicht zu beurteilen (vgl. zum Ganzen: BGE 136 II 457 E. 4.2 und 131 V 164 E. 2.1; Urteile des Bundesgerichts 2C_1055/2013 und 2C_1056/2013 vom 30. August 2014 E. 2.1; BVGE 2010/12 E. 1.2.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1053/2014 vom 1. Dezember 2014 E. 1.3; CHRISTOPH AUER, Streitgegenstand und Rügeprinzip im Spannungsfeld der verwaltungsrechtlichen Prozessmaximen, 1997, S. 35, 63 Rz. 403 f.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 686 ff.). Geht die mit dem Rechtsbegehren aufgestellte Rechtsfolgebehauptung über den Streitgegenstand hinaus, ist darauf nicht einzutreten (vgl. Urteile des

Bundesgerichts 4A_89/2012 vom 17. Juli 2012 E. 1.2 und 2D.20/2010 vom 20. Mai 2010 E. 1.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3274/2012 vom 25. März 2013 E. 1.4.1).

2.4.2. Der Anfechtungsgegenstand der angefochtenen Verfügung der Vorinstanz vom 6. November 2019 besteht in der Anpassung der durch die Beschwerdegegnerin erhobenen Flugbetriebsgebühren, welche infolge einer durch die Vorinstanz festgestellten Verletzung des Kostendeckungsprinzips gesenkt werden müssen. Dabei wird deren Senkung um 15% per 1. April 2020 angeordnet. Ausdrücklich von der Senkung nicht betroffen sind – von den Beschwerdeführenden nicht bestritten – die Tageslärmgebühren, die Tagesrand- und Nachtzuschläge sowie die Emissionsgebühren. Soweit die Beschwerdeführenden behaupten, diese Gebühren seien demnach Teil der angefochtenen Verfügung, kann ihnen nicht gefolgt werden. Die lenkungswirksamen Gebühren sind nicht und müssen auch nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung sein.

2.5.

2.5.1. Nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung geltend machen kann (Bst. c).

Die erste Legitimationsvoraussetzung gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG betrifft die formelle Beschwer. Sie liegt vor, wenn der Beschwerdeführende am Verfahren teilgenommen bzw. keine Möglichkeit dazu erhalten hat und sie mit ihren Anträgen ganz oder teilweise unterlegen ist (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 940).

Weist der Beschwerdeführende ferner nach, dass er an der materiellen Beurteilung einer Streitsache ein schutzwürdiges Interesse hat, so ist auch die vorausgesetzte materielle Beschwer zu bejahen (Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG). Hierfür ist ein aktuelles und praktisches Interesse an der Überprüfung des Entscheides vorauszusetzen. Ein solches liegt vor, wenn mit der Gutheissung der Beschwerde ein Nachteil abgewendet werden kann und die Beschwerdeführerin insofern einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung zu ziehen vermag. Die tatsächliche oder rechtliche Situation muss durch den Aus-

gang des Verfahrens noch beeinflusst werden können (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 944; ISABELLE HÄNER, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008, Art. 48 Rz. 21).

2.5.2. Eine Verfügung kann direkt oder indirekt in die rechtliche oder tatsächliche Stellung Dritter eingreifen. Bei der Beschwerde von Drittbetroffenen kommt dem Kriterium der besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zum Streitgegenstand spezielle Bedeutung zu. Insbesondere muss sich die Betroffenheit von jener der Allgemeinheit abheben, wodurch die Popularbeschwerde ausgeschlossen werden soll. Es ist in der Praxis in jedem Einzelfall zu prüfen, worin diese besondere Beziehungsnähe objektiv besteht. Subjektive Kriterien, welche in der Person des Beschwerdeführenden begründet sind, genügen jedenfalls nicht (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 952; MARANTELLI/HUBER, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 48 Rz. 10 f.). Die Rechtsprechung lässt beispielsweise Gemeinden, die im Umkreis eines Flugplatzes bzw. unter den jeweiligen Flughäfen liegen, zur Beschwerdeführung zu, soweit sie als Grundeigentümerinnen gleich oder ähnlich wie Private immissionsbelastet sind, durch die Lärmeinwirkungen in hoheitlichen Befugnissen betroffen werden oder wenn es ihnen um spezifische öffentliche Anliegen geht, etwa den Schutz der Einwohner vor Immissionen (statt vieler Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-709/2016 vom 23. November 2017 E. 1.2.1 und A-2415/2016 vom 16. Oktober 2017 E. 1.2.4, je m.w.H.).

2.5.3. Ausserdem sind gemäss Art. 48 Abs. 2 VwVG Personen, Organisationen und Behörden zur Beschwerde berechtigt, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt. Diese Bestimmung ist vorliegend jedoch nicht einschlägig, verleiht doch keine spezialgesetzliche Norm den Beschwerdeführenden ein besonderes Beschwerderecht gegen die angefochtene Verfügung (vgl. auch insbesondere Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 [Luftfahrtgesetz, LFG, SR 748.0], wonach gegen Verfügungen, die sich auf das LFG und seine Ausführungsbestimmungen stützen, nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege Beschwerde geführt werden kann).

2.5.4. Die Beschwerdelegitimation ist wegen des im Verwaltungsbeschwerdeverfahren geltenden Untersuchungsgrundsatzes von Amtes wegen zu prüfen (Art. 12 VwVG); doch ist die beschwerdeführende Person grundsätzlich zur Mitwirkung verpflichtet (vgl. Art. 13 Abs. 1 und Art. 52 VwVG). Es trifft sie die Obliegenheit, ihre Beschwerdeberechtigung – soweit diese nicht offensichtlich gegeben ist – substantiiert darzulegen, das heisst eingehend zu erörtern bzw. zu begründen. Andernfalls ist auf die

Beschwerde nicht einzutreten (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-385/2017 vom 21. August 2017 E. 1.2; vgl. ferner statt vieler Urteil des Bundesgerichts 8C_832/2016 vom 12. Oktober 2017 E. 4.1.2; je m.w.H.).

2.6.

2.6.1. Die Beschwerdeführenden halten ausdrücklich fest, dass sie weder Adressaten der Verfügung noch zur Bezahlung von Gebühren verpflichtet sind. Sie führen hierzu aus, sie seien zu Unrecht nicht am Verfahren beteiligt worden, habe die Anwendung der Gebührenordnung doch Auswirkungen auf das Ausmass der Fluglärmemissionen am Flughafen Zürich Kloten. Dass die Beschwerdeführenden keine Gelegenheit zur Mitwirkung am Verfahren erhielten bestreiten weder Vorinstanz noch Beschwerdegegnerin. Die angefochtene Verfügung wurde den Beschwerdeführenden zwar nicht eröffnet, doch wurde sie gemäss Art. 7 der Verordnung über die Flughafenengebühren vom 25. April 2012 (inoffizielle Abkürzung: FGV; SR 748.131.3) im Bundesblatt veröffentlicht.

Ob die Beschwerdeführenden zu Unrecht nicht am Vorverfahren beteiligt wurden, kann offen bleiben, entscheidet sich doch die Eintretensfrage insbesondere am Vorliegen der materiellen Beschwer (vgl. nachfolgend).

2.6.2. Die Beschwerdeführenden sehen die Anwendung der Flugbetriebsgebühren als Faktor, welcher das Verkehrsaufkommen am Flughafen beeinflusst und führen deshalb ihre Legitimation zur Teilnahme am Verfahren primär auf ihre besondere Betroffenheit durch die aufgrund der Flugbewegungen am Flughafen Zürich verursachten Lärmimmissionen zurück. Sie bestreiten nicht, dass die angefochtene Verfügung vom 6. November 2019 die Tageslärmgebühren sowie die Tagesrand- und Nachtzuschläge sowie die Emissionsgebühren ausnimmt, sieht sich aber durch den Entscheid der Vorinstanz, diese Gebühren nicht zu erhöhen, sondern zu belassen, besonders betroffen und in ihrem unmittelbaren Rechtsschutzinteresse berührt (vgl. Vernehmlassung vom 25. Februar 2020 Ziff. 5).

2.6.3. Die Vorinstanz hält in ihrer Vernehmlassung vom 15. Januar 2020 fest, dass die Lärmgebühren einer gesonderten Gebührenregelung unterliegen würden, dass es in der angefochtenen Verfügung um die Flugbetriebsgebühren (mit Ausnahme der Tageslärmgebühren sowie die Tagesrand- und Nachtzuschläge sowie die Emissionsgebühren) gehe. Die Lärmgebühren seien somit nicht Gegenstand der Verfügung. Diese Ansicht wird von der Beschwerdegegnerin geteilt (vgl. Beschwerdeantwort vom 17. Januar 2020 Rz. 4).

2.6.4. Die Flugbetriebsgebühren werden gestützt auf Art. 39 LFG gemäss einer nach der FGV durch die Vorinstanz genehmigten Gebührenregelung (Art. 7 FGV) festgelegt und durch die Beschwerdegegnerin erhoben (Art. 3 Abs. 1 FGV). Diese Gebühren betreffen die Benutzung der dem Flugbetrieb dienenden Flughafeneinrichtungen und für den Zugang zu diesen Einrichtungen (Art. 1 FGV). Für Lärmemissionen werden im Rahmen der Flughafengebühren aufgrund der FGV direkt keine Gebühren erhoben. Lärm- und Schadstoffemissionen haben in diesem Zusammenhang nur eine indirekte Auswirkung, indem sie bei der Festlegung der Flugbetriebsgebühren berücksichtigt werden (Art. 47 ff. FGV). Gegenstand der Gebührenerhebung bleibt dabei jedoch die Benutzung der Flughafeninfrastruktur und nicht die Emissionen (vgl. dazu Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-7097/2013 vom 25. Juni 2015 E. 10 und A-3426/2016 vom 3. Mai 2017 E. 4.1, 6.2). Wie die Beschwerdegegnerin überzeugend darlegt, sind die Fluggesellschaften als Nutzerinnen gebührenpflichtig, wobei die Flugpassagiere durch die Abgaben indirekt belastet werden. Nicht betroffen sind sodann die Anwohner des Flughafens und die umliegenden Gemeinden. Sie können in keiner Weise als durch die Gebühren stärker als die Allgemeinheit belastet bezeichnet werden. Als solche hätten vorab vielmehr die Flugpassagiere zu gelten, auf welche die anfallenden Flugbetriebsgebühren – mind. teilweise – abgewälzt werden, jedoch gemäss dem Willen des Verordnungsgebers nicht aktiv am Verfahren der Gebührenfestsetzung beteiligt sind (vgl. Art. 2 Bst. b, Art. 20b und Art. 26 FGV).

Aufgrund der fehlenden Relevanz der vorliegend umstrittenen Flugbetriebsgebühren in Bezug auf die Lärmemissionen am Flughafen Zürich ist nach dem Gesagten eine besondere Betroffenheit der Beschwerdeführenden zu verneinen.

2.6.5. Als weiterer Aspekt der materiellen Beschwer ist ein schutzwürdiges Interesse gefordert, d.h. ein aktuelles und praktisches Interesse an der Überprüfung der angefochtenen Verfügung (vgl. MARANTELLI/HUBER, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 48 Rz. 12). Wie bereits ausgeführt, sehen die Beschwerdeführenden dieses Interesse im Schutz vor einem Anstieg der Lärmimmissionen aufgrund einer Zunahme des Flugverkehrs. Sie begründen dies damit, eine Senkung der Flugbetriebsgebühren würde die Abgaben für die Nutzer des Flughafens vergünstigen, was ein erhöhtes Passagieraufkommen und in der Folge einen Anstieg der Flugbewegungen nach sich ziehe.

Es ist als bekannt vorauszusetzen, dass die von der beabsichtigten Senkung betroffenen Flugbetriebsgebühren im Umfang eines geringen Betrages auf die Passagiere überwälzt werden und damit einen relativ kleinen Anteil an den ohnehin verhältnismässig günstigen Flugticketpreisen ausmachen (Diese Feststellung hat Geltung auch ausserhalb der Schweiz; vgl. z.B. Artikel auf der Webseite des Flughafens Zürich vom 12. November 2018, Verordnung über die Flughafengebühren: BAZL gefährdet künftige Investitionen in die Flughafeninfrastruktur, <https://www.flughafen-zuerich.ch/unternehmen/medien/news-center/2018/nov/mm-20181112-verordnung-ueber-die-flughafengebuehren>, abgerufen am 1. Mai 2020; Beitrag "Luftverkehrsabgabe", www.wikipedia.de, abgerufen am 1. Mai 2020). Dass eine Senkung um 15% – d.h. im Umfang von wenigen Franken – die Ticketpreise in einem Ausmass vergünstigen würde, dass sich Passagiere zu einem Wechsel ihres Ausgangs- oder Zielflughafens bewegen lassen, erscheint äusserst unwahrscheinlich und wird von den Beschwerdeführenden denn auch nicht glaubhaft dargelegt. Insofern ist den vorliegend relevanten Flugbetriebsgebühren eine Lenkungswirkung – nicht wie bei den Lärmgebühren, welche sehr wohl eine Regulierung der Anzahl Flugbewegungen bezwecken – abzuspochen. Eine solche wird jedoch gemäss den Ausführungen der Beschwerdegegnerin in ihrer Beschwerdeantwort vom 20. Dezember 2019 durch die Flugbetriebsgebühren auch gar nicht bezweckt (siehe dort, Rz. 5), handelt es sich doch dabei einzig um eine Abgabe zugunsten des Flughafens (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-769/2013 vom 30. Oktober 2013 E. 2.6.2.3, insb. 7).

Eine – im von der angefochtenen Verfügung vorgesehenen Umfang – angeordnete Senkung der Flugbetriebsgebühren gereicht demzufolge den Beschwerdeführenden nicht zum Nachteil resp. sie könnten aus der Aufhebung oder Abänderung der Verfügung in keiner Weise einen praktischen Nutzen ziehen. Daraus folgt wiederum, dass ihr kein schutzwürdiges Interesse an der Überprüfung des Entscheides zukommt und ihr entsprechend auch die materielle Beschwer abzuspochen ist.

3.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführenden im vorliegenden Verfahren nicht gegeben ist. Das Gesuch um Beiladung kann sich nur auf die Parallelverfahren A-6410/2019 und A-6588/2019 beziehen. Die für eine Beiladung vorausgesetzte rechtliche und tatsächliche besondere Berührtheit durch das Verfahren resp. die besonders enge Beziehung zum Prozessthema sind zu verneinen. Hierzu kann auf die Erwägungen zur materiellen Beschwer verwiesen werden.

Ebenso ist kein Anlass gegeben, die Rechtskraft der Parallelverfahren auf die Beschwerdeführenden auszudehnen.

Auf die vorliegende Beschwerde und das Beiladungsgesuch ist daher nicht einzutreten.

4.

4.1. Mit ihrer Stellungnahme zur Legitimation vom 25. Februar 2020 stellen die Beschwerdeführenden das Eventualbegehren resp. den Verfahrens Antrag, es sei die Entscheidung über die Legitimation zusammen mit der Entscheidung in der Hauptsache, jedenfalls erst nach Durchführung der Akteneinsicht und einem zweiten Schriftenwechsel oder Schlussbemerkungen zu fällen. Zur Begründung führen sie sinngemäss an, eine Akteneinsicht würde es ihnen ermöglichen, weitere Erkenntnisse zu gewinnen, um ihre Legitimation zu begründen.

4.2. Der in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verankerte und in Art. 29 ff. VwVG konkretisierte Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst namentlich das Recht der Parteien auf Akteneinsicht (Art. 26 ff. VwVG). Demnach besteht ein Anspruch darauf, alle als Beweismittel dienenden Aktenstücke einzusehen (Art. 26 Abs. 1 Bst. b VwVG) und vor Erlass der Verfügung angehört zu werden (Art. 30 Abs. 1 VwVG). Aus Inhalt und Funktion des Akteneinsichtsrechts folgt nach der Rechtsprechung, dass grundsätzlich sämtliche beweiserheblichen Akten den Beteiligten gezeigt werden müssen, sofern in der sie unmittelbar betreffenden Verfügung darauf abgestellt wird. Denn die betroffene Partei kann sich nur dann wirksam zur Sache äussern und geeignete Beweise führen oder bezeichnen, wenn ihr die Möglichkeit eingeräumt wird, die Unterlagen einzusehen, auf welche sich die Behörde bei ihrer Verfügung gestützt hat (BGE 132 V 387 E. 3.1; Urteil des Bundesgerichts 8C_631/2014 vom 16. Dezember 2014 E. 4.2.1.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3436/2015 vom 30. Dezember 2015 E. 4.4.1 und A-6277/2014 vom 16. Juni 2015 E. 7.1.1).

4.3. Vorliegend lässt sich die Frage der Legitimation indessen ganz unabhängig von der konkreten Aktenlage beurteilen: Die angefochtene Verfügung vom 6. November 2018 nimmt die lenkungswirksamen Gebühren ausdrücklich von der verfügten Senkung aus, weshalb diese auch nicht Teil des Anfechtungsgegenstandes bilden. Dass infolgedessen die von den Beschwerdeführenden verfolgten Interessen des Lärmschutzes ausserhalb

des Anfechtungsgegenstandes liegen und deshalb eine Legitimation sowohl als Hauptpartei als auch als Beigeladene zu verneinen ist, erweist sich als offensichtlich und wurde oben dargelegt. Im Übrigen gilt es anzumerken, dass eine vollständige Akteneinsicht auch mit Blick auf die zu beachtenden privaten Interessen resp. Geschäftsgeheimnisse der in den Parallelverfahren A-6410/2019 und A-6588/2019 beteiligten Parteien gemäss Art. 27 Abs. 1 Bst. b VwVG nicht gerechtfertigt wäre. Der Verfahrens Antrag der Beschwerdeführenden auf vollständige Akteneinsicht ist demnach abzuweisen.

5.

5.1. Grundsätzlich werden der unterliegenden Partei die Verfahrenskosten auferlegt (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Gemeinden, die Beschwerde führen und unterliegen, werden Verfahrenskosten jedoch nur auferlegt, wenn sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen dreht (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG). Da dies vorliegend nicht der Fall ist, sind den Beschwerdeführenden keine Kosten aufzuerlegen.

5.2. Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Keinen Anspruch darauf haben jedoch Bundesbehörden (Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Der obsiegenden Beschwerdegegnerin ist eine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE), welche mangels Einreichung einer Honorarnote von Amtes wegen zu bestimmen (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE) und angesichts des mutmasslich notwendigen und angemessenen Zeitaufwandes der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin auf Fr. 1'500.– (inkl. Auslagen und MwSt.) festzusetzen (vgl. Art. 7 ff. VGKE) ist. Sie ist zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung den unterliegenden Beschwerdeführenden zur Bezahlung aufzuerlegen (vgl. Art. 64 Abs. 2 und 3 VwVG).

Die Vorinstanz hat von vornherein keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Der Verfahrens Antrag der Beschwerdeführenden auf vollständige Akteneinsicht wird abgewiesen.

2.

Auf die Beschwerde und das Beiladungsgesuch wird nicht eingetreten.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4.

Die Beschwerdeführenden werden zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung verpflichtet, der Beschwerdegegnerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 1'500.-- zu bezahlen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 631.141-00006/0009/00026/00011; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Maurizio Greppi

Stephan Metzger

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: