Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-6337/2010

Urteil vom 13. September 2011

Besetzung

Richterin Marianne Ryter Sauvant (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiberin Anita Schwegler.

Parteien

Farnair Switzerland AG, P.O. Box, 4030 Basel-Airport,
vertreten durch Silvio Vassalli, Rechtsanwalt,
Farnair Switzerland AG, P.O. Box, 4030 Basel,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Gebühren.

Sachverhalt:

A.

A.a Farnair Switzerland AG (mit Sitz am Flughafen Basel-Mulhouse) betreibt eine Flotte von 14 Frachtflugzeugen und einem Passagierflugzeug. Sie verfügte über ein am 18. September 2008 ausgestelltes Luftverkehrsbetreiberzeugnis (Air Operator Certificate, nachfolgend AOC). Dieses war bis zum 31. Juli 2010 gültig.

A.b Am 10. Juli 2009 reichte die Farnair Switzerland AG dem Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL im Rahmen des Projekts "Phoenix" ihr komplettes Betriebshandbuch (Operations Manual, OM) bestehend aus den Teilbänden OM-A (1 Ordner), OM-B (2 Ordner), OM-C (1 Ordner), OM-D (3 Ordner [davon 1 Ordner Appendix und 1 Ordner Annex]) sowie weitere Unterlagen zur Prüfung und Genehmigung ein.

A.c Weiter nahm die Farnair Switzerland AG am 8. Juni 2010 ein neues Flugzeug in Betrieb. Daher mussten die "Operations Specifications" und die "Aircraft Registration Marks" abgeändert werden. Für die Aufnahme dieses Flugzeugs auf das "AOC 1008" auferlegte das BAZL mit Kostenverfügung vom 12. Juli 2010 eine Gebühr von Fr. 450.--.

A.d Am 29. Juli 2010 stellte das BAZL der Farnair Switzerland AG erneut ein AOC aus, diesmal mit Gültigkeit bis zum 31. Juli 2013. Für dessen Erneuerung stellte es mit Verfügung vom 22. Juli 2010 eine Gebühr von Fr. 540.-- in Rechnung.

B.

B.a Für die Prüfung des Betriebshandbuchs Teilband OM-D Issue 2 Revision 0 stellte das BAZL mit Kostenverfügung (Rechnung 798353774) vom 10. August 2010 einen Betrag von Fr. 21'961.80 in Rechnung. Dagegen führt die Farnair Switzerland AG (nachfolgend Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 6. September 2010 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht.

Sie beantragt die Aufhebung der Verfügung und die Festsetzung einer Gebühr zu Lasten der Beschwerdeführerin innerhalb eines Gebührenrahmens von Fr. 150.-- bis Fr. 10'000.-- nach richterlichem Ermessen.

B.b Mit Vernehmlassung vom 14. Oktober 2010 beantragt das BAZL (nachfolgend Vorinstanz), die Beschwerde sei abzuweisen. Mit Replik vom 29. Oktober 2010, Duplik vom 3. Dezember 2010 und Schlussbemerkungen vom 20. Januar 2011 bestätigen die Parteien ihre zuvor gestellten Rechtsbegehren.

C.

C.a Für die Prüfung des Betriebshandbuchs Teilband OM-A Issue 2 Revision 0 stellte das BAZL mit Kostenverfügung (Rechnung 798373047) vom 2. Mai 2011 einen Betrag von Fr. 19'893.60 in Rechnung. Dagegen führt die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 3. Juni 2011 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht.

C.b Sie beantragt die Aufhebung der Verfügung und die Festsetzung einer Gebühr zu Lasten der Beschwerdeführerin innerhalb eines Gebührenrahmens von Fr. 150.-- bis Fr. 10'000.-- nach richterlichem Ermessen.

Weiter verlangt sie, die Gebühr für die Prüfung des Betriebshandbuchs Teilband OM-A sei so festzusetzen, dass sie zusammen mit der Gebühr für die Prüfung des Teilbands OM-D den Gebührenrahmen von Fr. 150.-- bis Fr. 10'000.-- nicht überschreite.

C.c Mit Vernehmlassung vom 18. Juli 2011 beantragt die Vorinstanz, die Beschwerde sei abzuweisen.

C.d Mit Stellungnahme vom 15. August 2011 bestätigt die Beschwerdeführerin ihre zuvor gestellten Rechtsbegehren. Mit gleichem Schreiben teilt die Beschwerdeführerin mit, sie habe inzwischen vier weitere Kostenverfügungen von der Vorinstanz betreffend die Prüfung der Teilbände OM-B und OM-C in der Höhe von insgesamt Fr. 12'384.-- erhalten. Diese habe sie aus Opportunitätsgründen nicht angefochten. Daher seien diese Verfügungen in Rechtskraft erwachsen und auch bereits bezahlt worden, obwohl sie nach Ansicht der Beschwerdeführerin überhöht seien.

D.
Mit Verfügung vom 19. August 2011 vereinigte das Bundesverwaltungsgericht die Verfahren A-6337/2010 und A-3199/2011 unter der Verfahrensnummer A-6337/2010.

E.
Auf weitere Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke 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 vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Als solche gelten gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. a VwVG Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten zum Gegenstand haben. Die Verfügung ist sodann als solche zu bezeichnen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen (vgl. Art. 35 Abs. 1 VwVG).

Das BAZL erhebt für seine Verfügungen und Dienstleistungen gestützt auf Art. 3 der Verordnung vom 28. September 2007 über die Gebühren des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (GebV-BAZL, SR 748.112.11) Gebühren. Von der Beschwerdeführerin verlangt es für geleistete Arbeiten in Zusammenhang mit der Genehmigung der Teilbände D und A des Betriebshandbuchs die Bezahlung einer Gebühr von Fr. 21'961.80 bzw. Fr. 19'893.60. Mit den Rechnungen verpflichtet die Vorinstanz die Beschwerdeführerin, Gebühren für von ihr getätigten Aufwand zu entrichten. Dieser Aufwand ist somit Entstehungsgrund für die Gebührenrechnungen. Die Rechnungen enthalten zudem eine Rechtsmittelbelehrung und mit der Aufstellung der geleisteten Stunden, des zu verrechnenden Stundenansatzes und dem Verweis auf Art. 39 Abs. 1 Bst. b GebV-BAZL auch eine (knappe) Begründung. Die Behörde lässt damit ihren Willen erkennen, ein Rechtsverhältnis mit der Beschwerdeführerin als Adressatin zu regeln. Die angefochtenen Rechnungen enthalten die materiellen Verfügungselemente und sind folglich als Verfügungen im Sinn von Art. 5 VwVG und damit als taugliche Anfechtungsobjekte zu betrachten (vgl. Beschwerdeentscheid B-2004-181 der Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom

2. August 2005, VPB 70.17, E. 1 sowie Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4903/2010 vom 17. März 2011 E. 1.1.1 und A-4523/2009 vom 7. Januar 2010 E. 1.1).

1.2. Das BAZL ist als Behörde nach Art. 33 VGG Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher für die Beurteilung dieser Beschwerden zuständig.

1.3. Zur Beschwerde ist gemäss Art. 48 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügungen durch diese beschwert und zur Beschwerde legitimiert.

1.4. Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden (Art. 50 und 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

2.
Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtenen Verfügungen auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG).

3.

3.1. Für die Änderung oder Erneuerung eines Luftverkehrsbetreiberzeugnisses (AOC) werden die Gebühren nach Zeitaufwand innerhalb eines Gebührenrahmens von Fr. 300.-- und Fr. 50'000.-- bemessen (Art. 39 Abs. 1 Bst. b GebV-BAZL).

Gemäss Art. 42 Abs. 2 GebV-BAZL bestimmen sich die Gebühren für die Bearbeitung eines Gesuchs um Erteilung einer Genehmigung eines Betriebshandbuchs oder einer Änderung des Handbuchs nach Zeitaufwand innerhalb eines Gebührenrahmens von Fr. 150.-- bis Fr. 10'000.--.

3.2. Die Beschwerdeführerin hat der Vorinstanz ihr Betriebshandbuch, bestehend aus den Teilbänden A bis D, zur Prüfung und Genehmigung

eingereicht. Streitig ist einerseits, unter welchen der soeben genannten Gebührenrahmen die Prüfung des Betriebshandbuchs zu subsumieren ist (vgl. E. 4 hiernach). Andererseits stellt sich die Frage, ob die Vorinstanz berechtigt ist, die Prüfung in Teilprojekte aufzuteilen und den Gebührenrahmen für jedes Teilprojekt voll auszuschöpfen (vgl. E. 6).

4.
Als erstes ist zu bestimmen, welche der zitierten Normen hier massgeblich ist:

4.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die angefochtenen Kostenverfügungen seien mit der Prüfung des Betriebshandbuchs (Teilbände OM-D und OM-A) begründet worden. Die Revision des Betriebshandbuchs habe keine Änderung des Luftverkehrsbetreiberzeugnisses (AOC) zur Folge gehabt. Die im AOC genannten Luftverkehrstätigkeiten seien ungeachtet der Abänderung von OM-D und OM-A beibehalten worden, so dass das vorbestehende AOC vom 18. September 2008 über das Datum der Revision des OM-D hinaus bis zum Ablauf seiner Gültigkeit am 31. Juni 2010 bzw. das AOC vom 29. Juli 2010 über das Datum der Revision des OM-A (25. Februar 2011) hinaus habe aufrecht erhalten werden können. Es gebe somit keinen Grund, gestützt auf Art. 39 Abs. 1 Bst. b GebV-BAZL eine Gebühr zu erheben. Vielmehr sei der hier relevante Sachverhalt unter Art. 42 Abs. 2 GebV-BAZL zu subsumieren.

In systematischer Hinsicht sei der Gebührentatbestand der Prüfung eines Betriebshandbuchs der "Betriebsbewilligung" zugeordnet, d.h. in Art. 42 GebV-BAZL geregelt. Damit sei der Kostenrahmen von Art. 42 Abs. 2 GebV-BAZL immer massgebend, also auch wenn das Unternehmen nebst der "Betriebsbewilligung" zusätzlich über ein "Luftverkehrsbetreiberzeugnis" verfüge.

Das Luftverkehrsbetreiberzeugnis (AOC) sei ein blosses Zeugnis, in dem einem Luftverkehrsbetreiber bescheinigt werde, dass er über die fachliche Eignung und Organisation verfüge, um die Sicherheit des Betriebs zu gewährleisten (vgl. Art. 2 Ziff. 8 der Verordnung [EG] Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft, ABl. L 293). Aus dieser Bescheinigung des sicheren Flugbetriebs flössen keine Rechte und Pflichten. Das Vorliegen eines AOC sei blosse Voraussetzung dafür, dass

einem Unternehmen eine Betriebsbewilligung erteilt werden könne (vgl. Art. 27 Abs. 2 Bst. b des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 [LFG, SR 748.0], Art. 103 Abs. 1 Bst. d der Luftfahrtverordnung vom 14. November 1973 [LFV, SR 748.01]). Die spezifischen Rechte und Pflichten ergäben sich dann unmittelbar aus der Betriebsbewilligung selbst.

Weiter entspreche es Sinn und Zweck des Art. 42 Abs. 2 GebV-BAZL, eigens für den Tatbestand der Prüfung eines Betriebshandbuchs einen separaten Kostenrahmen festzusetzen. Diese spezialrechtliche Bestimmung könne durch den allgemein gefassten Art. 39 Abs. 1 GebV-BAZL nicht verdrängt werden.

Für die Prüfung des Betriebshandbuchs sei daher eine Gebühr innerhalb eines Gebührenrahmens von Fr. 150.-- bis Fr. 10'000.-- nach richterlichem Ermessen festzusetzen. Dabei sei zu berücksichtigen, dass nur die Teilbände OM-D und OM-A geprüft worden seien und nicht das ganze Handbuch (bestehend aus OM-A, OM-B, OM-C und OM-D).

4.2. Die Vorinstanz führt dazu aus, zur Erteilung einer Betriebsbewilligung müsse der Luftfahrtunternehmer ein AOC nachweisen. Dieses werde ihm nur dann ausgestellt, wenn sein Betrieb über das in EU-OPS 1 vorausgesetzte, behördlich akzeptierte System von Betriebshandbüchern (Operations Manuals A-D) verfüge.

Im Gesamtkontext betrachtet werde damit deutlich, dass das Vorliegen von Betriebshandbüchern eine unmittelbare Voraussetzung zur Ausstellung und Aufrechterhaltung des AOC und nicht der Betriebsbewilligung sei. Entsprechend sei die Prüfung der Betriebshandbücher über den Gebührentatbestand von Art. 39 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Art. 5 GebV-BAZL abzurechnen.

Dem AOC als formelles Dokument komme in erster Linie die Qualität eines Zertifikats zu. Dieses bescheinige behördlich, dass das Luftfahrtunternehmen über die fachliche Eignung und Organisation verfüge, um seine gewerbsmässigen Luftfahrtaktivitäten durchzuführen.

Die in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht aus dieser Zertifizierung fliessenden Rechte und Pflichten würden aber nicht durch das formelle Dokument geregelt, sondern stützten sich auf die darin referenzierten Dokumente wie "Operations Specifications" und "AOC Extract" sowie das

Betriebshandbuch und die gesetzlichen Regelungen ("…in accordance with…"). Erst diese Dokumente und Normen legten fest, für welche Tätigkeiten unter welchen Bedingungen das Luftfahrtunternehmen als fachlich und betrieblich geeignet befunden wurde.

Daraus folge, dass die Prüfung und Genehmigung von Änderungen im Betriebshandbuch unmittelbar den Bestand an Rechten und Pflichten verändere, welche unter dem Stichwort AOC im materiellen Sinn zusammengefasst verstanden würden.

Für die Anwendung von Art. 39 GebV-BAZL sei es unerheblich, ob diese Änderungen so weit gingen, dass das formelle Zertifikat geändert oder neu ausgestellt werde. Dass die Behörde aus Effizienzgründen nicht nach jeder Änderung und Genehmigung des Betriebshandbuchs ein neues, unverändertes AOC ausstelle – wodurch sie gestützt auf die beschwerdeführerische Argumentation Art. 39 Abs. 1 Bst. b GebV-BAZL problemlos anwenden könnte – verstehe sich von selbst.

Art. 42 Abs. 2 GebV-BAZL regle die Genehmigung von Betriebshandbüchern explizit als Gebührentatbestand, weil noch nicht für jede Betriebsbewilligung zum gewerbsmässigen Personen- und Gütertransport ein Luftverkehrsbetreiberzeugnis nachgewiesen werden müsse. So bestehe beispielsweise für die schweizerischen gewerbsmässigen Helikopterunternehmungen noch keine zwingende Veranlassung, ein AOC zu erlangen. Bei diesen Betrieben übernehme die Genehmigung des Betriebshandbuchs (in begrenztem Rahmen) die Funktion der Ausstellung eines Luftverkehrsbetreiberzeugnisses (Genehmigung der fachlichen und betrieblichen Organisation).

Da in diesen Fällen meist nur rudimentäre Vorschriften über die Betriebshandbücher bestünden, sei deren Erarbeitung in aller Regel weit weniger komplex. Entsprechend sehe Art. 42 Abs. 2 GebV-BAZL für die Genehmigung von Betriebshandbüchern einen reduzierten Gebührenrahmen vor.

4.3. Um zu beurteilen, welche der fraglichen Bestimmungen hier anwendbar ist, ist ihr Inhalt mittels Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut einer Gesetzes- oder Verordnungsbestimmung. Ist dieser nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so ist auf die übrigen Auslegungselemente zurückzugreifen; abzustellen ist insbesondere auf die

Entstehungsgeschichte einer Rechtsnorm, ihren Sinn und Zweck sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen zukommt (vgl. BGE 131 II 697 E. 4.1; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 25 Rz. 3 f.; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 90 ff.). Ein klarer Wortlaut soll nicht vorschnell angenommen werden (vgl. MANUEL JAUN, Die teleologische Reduktion im schweizerischen Recht, Diss. Bern 2001, S. 22).

4.4. Der Wortlaut der beiden streitigen Bestimmungen (Luftverkehrsbetreiberzeugnis in Art. 39 GebV-BAZL und Betriebshandbuch in Art. 42 GebV-BAZL) ist – entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin – nur scheinbar klar. Die nachfolgende Auslegung ergibt ein von der Auffassung der Beschwerdeführerin abweichendes Resultat, welches dem Wortlaut jedoch nicht widerspricht (vgl. E. 4.8 hiernach).

4.5. Einleitend sind das System und die einschlägigen Bestimmungen des schweizerischen Luftrechts kurz darzulegen: Das Luftrecht ist gemäss Art. 87 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) Sache des Bundes. Es besteht eine umfassende Bundeskompetenz im Bereich der Luftfahrt.

Das LFG bildet den Rahmenerlass, welcher durch zahlreiche Verordnungen des Bundesrats, insbesondere durch die LFV, konkretisiert und umgesetzt wird. Hinzu kommen Richtlinien und Weisungen des BAZL.

Zudem ist gemäss Art. 1 Abs. 2 und Art. 32 des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (Luftverkehrsabkommen, SR 0.748.127.192.68), in Kraft seit 1. Juni 2002, die Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 des Rates vom 16. Dezember 1991 zur Harmonisierung der technischen Vorschriften und der Verwaltungsverfahren in der Zivilluftfahrt (nachfolgend Verordnung EWG, ABl. L 373 S. 4) für die Schweiz verbindlich. Für das vorliegende Verfahren ist Anhang III der Verordnung EWG (nachfolgend EU-OPS) in der Fassung vom 20. August 2008 (Verordnung [EG] Nr. 859/2008 der Kommission vom 20. August 2008 zur Änderung der Verordnung [EWG] Nr. 3922/91 des Rates in Bezug auf gemeinsame technische Vorschriften und Verwaltungsverfahren für den gewerblichen Luftverkehr mit

Flächenflugzeugen [ABl. L 254 S. 1], gemäss Beschluss Nr. 1/2009 vom 7. Juli 2009 des Gemischten Luftverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz zur Ersetzung des Anhangs des Abkommens in das Abkommen übernommen) von Bedeutung.

4.6. Anhand der einschlägigen luftverkehrsrechtlichen Bestimmungen sind die Begriffe Betriebsbewilligung, Luftverkehrsbetreiberzeugnis und Betriebshandbuch im System einzuordnen:

4.6.1. Das LFG regelt in Art. 27 den gewerbsmässigen Luftverkehr von Unternehmen mit Sitz in der Schweiz. Für die gewerbsmässige Personen- und Güterbeförderung brauchen die Unternehmen eine Betriebsbewilligung des BAZL.

Voraussetzung für die Erteilung der Betriebsbewilligung für den gewerbsmässigen Luftverkehr ist nach Art. 27 Abs. 2 Bst. b LFG i.V.m. Art. 103 Abs. 1 Bst. d LFV, dass der Gesuchsteller über ein die Flugbetriebs- und Unterhaltsorganisation regelndes Luftverkehrsbetreiberzeugnis (Air Operator Certificate, AOC) verfügt. Dieses Zeugnis bescheinigt dem Luftfahrtunternehmen, dass es betrieblich und personell in der Lage ist, sicher und zuverlässig die Luftfahrt nach den einschlägigen Bestimmungen zu betreiben (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3330/2008 vom 23. März 2009 E. 3).

4.6.2. Wie in Erwägung 4.5 ausgeführt, sind die Bestimmungen der EU-OPS für die Schweiz verbindlich und können zur Auslegung von LFG- und LFV-Bestimmungen beigezogen werden. Sie sehen in Subpart C, Operator Certification and Supervision, General Rules for Air Operator Certification, OPS 1.175 Bst. p vor, dass für die Ausstellung eines AOC eine Kopie des OM und aller Änderungen davon vorgelegt werden muss. In dieser Bestimmung wird auf "Subpart P" verwiesen, welcher den Inhalt und die Struktur des Operations Manuals regelt. Um ein AOC zu erhalten, muss also ein OM vorliegen und eingereicht werden. Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist, dass bei der Ausstellung oder Erneuerung eines AOC überprüft werden kann, ob sämtliche Voraussetzungen für den sicheren Betrieb erfüllt sind. Dabei überprüft die Vorinstanz insbesondere auch, ob das Betriebshandbuch den Vorschriften entspricht, bevor sie dieses genehmigt und gestützt darauf und auf weitere vom Betreiber zur Verfügung zu stellende Unterlagen ein AOC erteilt oder erneuert. Das Betriebshandbuch ist demnach Bestandteil des AOC im Sinn von Art. 39 Abs. 1 GebV-BAZL. Unter diesen Begriff fällt also nicht nur das

eigentliche Dokument, sondern dessen gesamter materieller Gehalt und damit auch die Überprüfung sämtlicher Voraussetzungen.

4.6.3. Von der Pflicht, über ein AOC zu verfügen gibt es Ausnahmen: So sieht Art. 6 der Verordnung des UVEK vom 14. Oktober 2008 über den Betrieb von Helikoptern zur gewerbsmässigen Beförderung von Personen und Gütern (VJAR-OPS 3, SR 748.127.9) zwar vor, dass die gewerbsmässige Beförderung von Personen oder Gütern mit Helikoptern nur aufgrund eines Luftverkehrsbetreiberzeugnisses für Helikopterbetriebe zulässig ist; diese Bestimmung wurde jedoch erst gut neun Monate nach Inkrafttreten der GebV-BAZL erlassen. Die Übergangsbestimmung in Art. 15 VJAR-OPS 3 lässt darauf schliessen, dass im Moment des Erlasses der GebV-BAZL noch nicht alle Helikopterunternehmen verpflichtet waren, über ein AOC zu verfügen. Dies erklärt auch, weshalb mit Art. 42 Abs. 2 GebV-BAZL eine separate Bestimmung für die Bearbeitung von Gesuchen um Erteilung einer Genehmigung eines Betriebshandbuchs oder dessen Änderung erlassen wurde. Ansonsten für die Überprüfung der Betriebshandbücher solcher Helikopterunternehmen keine Gebührenobergrenze festgesetzt gewesen wäre, da sie eben nicht unter den Gebührenrahmen für die Erteilung, Änderung oder Erneuerung eines AOC hätten subsumiert werden können.

Für die Begründung, weshalb die Obergrenze nach Art. 42 GebV-BAZL nur einen Fünftel derjenigen gemäss Art. 39 Abs. 1 Bst. b GebV-BAZL beträgt, ist den Ausführungen der Vorinstanz zu folgen, dass für diese Fälle meist nur rudimentäre Vorschriften über die Betriebshandbücher bestehen und deren Überprüfung in der Regel wesentlich weniger Aufwand verursacht.

Gleichzeitig folgt aus dem Umstand, dass die Gebührenobergrenze von Art. 39 Abs. 1 Bst. b GebV-BAZL fünf Mal so hoch ist wie diejenige von Art. 42 Abs. 2 GebV-BAZL, dass der Aufwand der Vorinstanz für die Änderung oder Erneuerung eines AOC wesentlich mehr beinhalten muss, als die rein formelle Ausstellung eines Zertifikats.

4.7. Wie bereits erwähnt, muss ein gültiges AOC vorliegen, damit eine Betriebsbewilligung erteilt wird (vgl. Art. 4 Bst. b der Verordnung [EG] Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft [ABl. L 293/3]).

Voraussetzung für die Erteilung eines AOC wiederum ist das Vorliegen eines genehmigungsfähigen Betriebshandbuchs (vgl. E. 4.6.2). Das Betriebshandbuch ist also Bestandteil des AOC und somit sozusagen innerhalb des AOC wiederum Voraussetzung für die Erteilung einer Betriebsbewilligung. Daher würde es der Verordnungssystematik widersprechen, wenn unter dem Titel Betriebsbewilligung ein separater Gebührenrahmen für die Genehmigung von Betriebshandbüchern für diejenigen Unternehmen aufgenommen würde, die über ein AOC verfügen müssen. Hätte tatsächlich ein separater Gebührenrahmen für die Überprüfung und Genehmigung sämtlicher Betriebshandbücher geschaffen werden sollen, wäre dieser in einer separaten Norm vor der Bestimmung zum AOC einzufügen gewesen. Die Systematik zeigt – entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin – klar auf, dass Art. 42 Abs. 2 GebV-BAZL für einen Sonderfall erlassen wurde, nämlich für diejenigen Unternehmen, die (noch) über kein AOC, wohl aber über ein Betriebshandbuch verfügen müssen (vgl. E. 4.6 hiervor).

4.8. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin widerspricht diese Auslegung schliesslich auch nicht dem Wortlaut der Bestimmungen. Denn das AOC ist ein weiter gefasster Begriff als das Betriebshandbuch und Letzteres ist – wenn ein Unternehmen verpflichtet ist, über ein AOC zu verfügen – im AOC und damit im Wortlaut von Art. 39 Abs. 1 Bst. b GebV-BAZL enthalten.

4.9. Insgesamt ergibt die Auslegung, dass der Gebührenrahmen für die Änderung oder Erneuerung eines AOC im Sinn von Art. 39 GebV-BAZL die Überprüfung sämtlicher Voraussetzungen die zur Erteilung eines AOC erfüllt sein müssen – und damit gewissermassen den materiellen Gehalt eines AOC – erfasst. Dazu gehört eben auch die Überprüfung des Betriebshandbuchs. Daraus folgt, dass die Vorinstanz die Gebühren zu Recht gestützt auf Art. 39 GebV-BAZL erhoben hat.

4.10. Soweit die Vorinstanz geltend macht, sie wäre eigentlich berechtigt gewesen, den Gebührenrahmen von Art. 39 Abs. 1 Bst. a GebV-BAZL für die Erteilung eines AOC anzuwenden, da es sich um eine umfassende Revision des OM handle, ist ihr nicht zu folgen.

Die Obergrenze des Gebührenrahmens für die Änderung oder Erneuerung eines AOC beträgt einen Fünftel derjenigen für die Erteilung. Damit wird berücksichtigt, dass die Überprüfung weniger umfassend ausfällt als bei der (erstmaligen) Erteilung eines AOC. Es wird davon

ausgegangen, dass viele Teile unverändert übernommen werden und daher der Prüfungsaufwand wesentlich kleiner ist als bei einer (erstmaligen) Erteilung.

Die Vorinstanz lässt ausser Acht, dass sie die OM der Beschwerdeführerin bei der Erteilung des AOC schon einmal eingehend geprüft hat und zumindest die Grundstrukturen bereits vorhanden waren und daher der vorliegende Prüfungsaufwand nicht mit der Prüfung bei Erteilung eines AOC vergleichbar ist. Zudem konnte sie bei der Prüfung des OM auf eine mehrjährige Aufsichtstätigkeit über die Beschwerdeführerin zurückblicken, aufgrund derer sie bereits viele Kenntnisse über Organisation und Betrieb der Beschwerdeführerin mit in die Prüfung einbringen konnte. Die Subsumtion des streitigen Sachverhalts unter Art. 39 Abs. 1 Bst. a GebV-BAZL wäre daher nicht zulässig. Vielmehr ist Art. 39 Abs. 1 Bst. b GebV-BAZL anwendbar.

4.11. In einem zweiten Schritt ist zu klären, ob der Gebührenrahmen von Art. 39 Abs. 1 Bst. b GebV-BAZL für die Überprüfung jedes einzelnen Teilbands bis zum Maximalbetrag von Fr. 50'000.-- ausgeschöpft werden darf oder ob es sich dabei um eine Gesamtobergrenze handelt, die insgesamt nicht überschritten werden darf.

5.

5.1. Im Bereich des Abgaberechts gilt ein strenges Legalitätsprinzip. Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV sieht vor, dass die grundlegenden Bestimmungen über den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Damit soll erreicht werden, dass den rechtsanwendenden Behörden kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten voraussehbar und rechtsgleich sind (vgl. BGE 131 II 735 E. 3.2).

5.1.1. Für gewisse Kausalabgaben können die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage herabgesetzt werden, wenn dem Bürger die Überprüfung der Gebühr auf ihre Rechtmässigkeit anhand von verfassungsrechtlichen Prinzipien, insbesondere dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip, ohne weiteres möglich ist (vgl. BGE 130 I 113 E. 2.2; ADRIAN HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgaberechts, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 10/2003 S. 514 ff.; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH

ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 59 Rz. 6). Ist dies der Fall, darf der Gesetzgeber die Bemessung der Gebühren (nicht aber den Kreis der Abgabepflichtigen und den Gegenstand der Abgabe) der Exekutive überlassen (vgl. BGE 132 II 371 E. 2.1, 131 II 735 E. 3.2). Das Kostendeckungsprinzip findet allerdings nur bei kostenabhängigen Gebühren Anwendung (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 58 Rz. 14).

5.1.2. Nach dem Kostendeckungsprinzip sollen die Gesamterträge den Gesamtaufwand des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen, was eine gewisse Schematisierung oder Pauschalisierung der Abgabe nicht ausschliesst. Das Äquivalenzprinzip wiederum verlangt in Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes insbesondere, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss (vgl. BGE 132 II 371 E. 2.1).

5.1.3. Verwaltungsgebühren werden als Entgelt für die Inanspruchnahme bestimmter staatlicher Leistungen erhoben. Sie haben damit einen besonderen Entstehungsgrund und sind kostenabhängig. Zwischen Entstehungsgrund und Abgabe muss ein unmittelbarer Zusammenhang im Sinn von Leistung und Gegenleistung bestehen (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/ MÜLLER, a.a.O., § 57 Rz. 18). Als typische Beispiele gelten Prüfungs- und Kontrollgebühren (HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 509).

5.2. Die der Beschwerdeführerin auferlegten Kosten wurden im Rahmen der Überprüfung des Betriebshandbuchs Teilbände OM-A und OM-D erhoben. Die Beschwerdeführerin hatte der Vorinstanz sämtliche Teile des Betriebshandbuchs (OM-A bis -D) zur Überprüfung und Genehmigung eingereicht. Entstehungsgrund waren somit von der Beschwerdeführerin veranlasste Amtshandlungen, weshalb die erhobenen Abgaben als kostenabhängige Verwaltungsgebühren zu qualifizieren sind. Damit finden das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip uneingeschränkt Anwendung (TSCHANNEN/ZIMMERLI/ MÜLLER, a.a.O., § 58 Rz. 16 und 24).

5.3. Wie das Bundesverwaltungsgericht bereits wiederholt bestätigt hat, findet die GebV-BAZL eine hinreichende gesetzliche Grundlage in Art. 3 Abs. 3 LFG. Weiter hat das Bundesverwaltungsgericht festgehalten, dass

die Summe aller Gebühren den Gesamtaufwand der Vorinstanz nicht annähernd zu decken vermögen. Gestützt auf das Kostendeckungsprinzip können hier somit keine Aussagen zur Bemessung der Gebühren im Einzelfall gemacht werden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4523/2009 vom 7. Januar 2010 E. 5 m.w.H.).

6.
Es bleibt somit zu klären, ob die Vorinstanz im Rahmen von Art. 39 Abs. 1 Bst. b GebV-BAZL das Äquivalenzprinzip (vgl. E. 5.1.2) korrekt angewandt und eingehalten hat. Konkret ist dabei zu untersuchen, ob die Prüfung des Betriebshandbuchs in verschiedenen Teilprojekten erfolgen durfte bzw. ob der Gebührenrahmen auf jedes einzelne Teilprojekt anwendbar ist oder ob die Teilprojekte insgesamt die Obergrenze des Gebührenrahmens nicht übersteigen dürfen.

6.1. Die Beschwerdeführerin bringt vor, sie verfolge das Projekt, ihr Betriebshandbuch komplett zu überarbeiten. Dabei habe sie ihr gesamtes Betriebshandbuch bestehend aus den vier Teilbänden OM-A bis -D abgeändert und der Vorinstanz eine Kopie zur Verfügung gestellt. Die Vorinstanz habe den Teilband OM-D geprüft und am 1. Juni 2010 genehmigt. Den Teilband OM-A habe die Vorinstanz am 25. Februar 2011 genehmigt.

Mit der in der GebV-BAZL vorgesehenen Gebührenobergrenze werde dem Äquivalenzprinzip Rechnung getragen. Sie setze einen Maximalbetrag fest, welcher unter keinen Umständen überschritten werden dürfe, ungeachtet des Aufwands, den die Behörde betreibe.

Weiter bringt sie vor, da bei den angefochtenen Kostenverfügungen nur die Prüfung je eines Teilbands (OM-D und OM-A) zur Debatte stehe, könne der als verhältnismässig festzusetzende Gegenwert für diese Teilleistung auch nur einen Teilbetrag dessen betragen, was der Verordnungsgeber für die Prüfung des ganzen Handbuchs als verhältnismässig bezeichnet habe. Ferner sei zu beachten, dass die Beschwerdeführerin ihr ganzes Operations Manual bei der Vorinstanz zur Prüfung eingereicht habe, womit sie eine Leistung verlangt habe, die insgesamt den massgeblichen Kostenrahmen nicht überschreiten dürfe.

Schliesslich macht sie geltend, die Gebühren für die Prüfung der Teilbände OM-D und OM-A dürften nicht im oberen Bereich des

Gebührenrahmens festgesetzt werden, weil innerhalb des Gebührenrahmens von Art. 42 Abs. 2 GebV-BAZL eine Prüfung des ganzen Betriebshandbuchs möglich sein müsse, so dass die Obergrenze des Gebührenrahmens nicht bereits mit der Prüfung eines Teilbands erreicht werden könne.

Dass die Vorinstanz die anstehende Prüfung aus organisatorischen Gründen in vier separate Projekte – je eines pro Teilband – aufgeteilt habe, ändere nichts an der Einheitlichkeit des Gesuchs und habe keinen Einfluss auf die Gebührenfolge.

6.2. Die Vorinstanz macht demgegenüber geltend, gemäss Art. 5 GebV-BAZL richteten sich die verrechenbaren Gebühren nach Zeitaufwand, gegebenenfalls innerhalb des festgelegten Gebührenrahmens. Damit stelle der Zeitaufwand den primären Faktor zur Berechnung der Gebühren dar.

Die begrenzende Festlegung eines Gebührenrahmens bedeute jedoch nicht, dass dessen Höchstgrenze die Kosten der erbrachten Leistungen vollumfänglich abdecke. Vielmehr handle es sich dabei um die Grenze, über der die Gebührenerhebung angesichts des Äquivalenzprinzips als unverhältnismässig erachtet werde. Es könne damit aus dem Gebührenrahmen kein proportionaler "Teilgebühren-Rahmen" abgeleitet werden. Diese Auffassung würde im Übrigen voraussetzen, dass der Gehalt und damit der Prüfungsaufwand für jeden der vier Teile des Betriebshandbuchs gleich wäre.

Damit könne auch bei der Prüfung von Teilbänden des Betriebshandbuchs eines AOC-Inhabers der Gebührenrahmen von Fr. 50'000.- ausgeschöpft werden, was die angefochtene Gebührenverfügung jedoch nicht einmal zur Hälfte mache.

6.3. Die Gebührenobergrenz von Art. 39 GebV-BAZL ist – wie dies die Parteien im Grund übereinstimmend ausführen – Ausdruck des Äquivalenzprinzips. Der Verordnungsgeber hat damit allgemein abstrakt festgelegt, wann das Äquivalenzprinzip im Normalfall eingehalten ist.

OPS 1.1040 Bst. e spricht vom Betriebshandbuch (Operations Manual, OM) in der Einzahl und sieht vor, dass dieses in verschiedenen Bänden herausgegeben werden darf ("An operator may issue an Operations Manual in separate volumes"). Konkretisiert wird die Unterteilung des OM

in verschiedene Teile in OPS 1.1045. Dies ändert jedoch nichts daran, dass immer die Rede von einem Betriebshandbuch ist und es daher sachgerecht erscheint, dieses als Einheit zu behandeln. Der Beschwerdeführerin ist daher insofern beizupflichten, als das Äquivalenzprinzip gebietet, dass der Gebührenrahmen bei der Überprüfung eines Betriebshandbuchs nicht viermal – je einmal pro Teilband – ausgeschöpft werden darf. Entgegen ihren Ausführungen ist jedoch, wie bereits aus den vorstehenden Erwägungen hervorgeht, nicht der Gebührenrahmen von Art. 42 Abs. 2 sondern derjenige von Art. 39 Abs. 1 Bst. b GebV-BAZL anwendbar. Die Prüfung sämtlicher Teilbände des Betriebshandbuchs muss daher insgesamt innerhalb des Gebührenrahmens von Art. 39 Abs. 1 Bst. b GebV-BAZL liegen, ansonsten die Höchstgebühr für die Prüfung in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der verlangten Leistung stünde und das Äquivalenzprinzip verletzt würde.

6.4. Das BAZL hat gegenüber der Beschwerdeführerin inzwischen acht Kostenverfügungen in der Höhe von insgesamt Fr. 55'229.40 erlassen. Zwei davon in der Gesamthöhe von Fr. 41'855.40 hat die Beschwerdeführerin beim Bundesverwaltungsgericht angefochten. Diese beiden Beschwerden werden im vorliegenden Verfahren vereinigt behandelt. Die sechs weiteren Kostenverfügungen für das Ausstellen eines neuen AOC, die Aufnahme eines zusätzlichen Flugzeugs auf das "AOC 1008", die Prüfung des OM-B und des OM-C in der Gesamthöhe von Fr. 13'374.-- blieben unangefochten und sind mittlerweile in Rechtskraft erwachsen. Obwohl diese Verfügungen nicht angefochten wurden und daher nicht Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens sind, sind sie mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen, in die Prüfung einzubeziehen.

Der Beschwerdeführerin wurden somit für die Prüfung des Betriebshandbuchs bisher insgesamt Gebühren in der Höhe von Fr. 55'229.40 in Rechnung gestellt. Damit ist die Gebührenobergrenze von Fr. 50'000.-- überschritten, das Äquivalenzprinzip verletzt und die Rechnungen in ihrer Gesamtheit zu hoch.

7.

Zu beachten ist, dass ein Verstoss gegen das Äquivalenzprinzip nicht erst dann vorliegt, wenn die Gebührenobergrenze überschritten wird. Der Gebührenrahmen von Art. 39 Abs. 1 Bst. b GebV-BAZL bestimmt das

Äquivalenzprinzip mit Blick auf die Prüfung der gesamten Voraussetzungen für die Erteilung eines AOC, sagt jedoch nichts darüber aus, ob das Äquivalenzprinzip im konkreten Fall der Überprüfung der Teilbände und mit den hierfür verrechneten Stunden verletzt wird. Ob das Äquivalenzprinzip verletzt wird, ist grundsätzlich im konkreten Einzelfall zu beurteilen. Die Beschwerdeführerin macht denn auch geltend, der für die Prüfung des OM-D verrechnete Stundenaufwand von rund 122 Stunden sei an sich bereits unverhältnismässig und verletze das Äquivalenzprinzip.

7.1. Zunächst ist zu erwähnen, dass der Stundenaufwand der Vorinstanz mit Einreichung der SAP-Blätter hinreichend belegt wurde. Es ist möglich, dass an gewissen Tagen einige "Leerzeiten" nicht korrekt verbucht wurden bzw. dass zwischendurch kleinere Arbeiten für andere "Kunden" erledigt wurden. Gleichzeitig vermochte die Vorinstanz jedoch zu belegen, dass sie zwischendurch gewisse kurze Arbeiten für die Beschwerdeführerin verrichtete, ohne diese verrechnet zu haben. Insgesamt dürften sich diese nicht bis ins letzte Detail eruierbaren Differenzen wieder ausgleichen.

7.2. Weiter führt die Beschwerdeführerin an, der bei der Vorinstanz angefallene "Beratungsaufwand", wie sie ihn auf Seite 2 der Duplik geltend mache, rühre daher, dass der Gesetzgeber die Anforderungen an ein Betriebshandbuch so sehr vom Ermessen der Aufsichtsbehörde abhängig mache, dass der Luftfahrtunternehmer ohne vorgängige "Beratung" durch die Luftfahrtbehörde gar nicht vorhersehen könne, ob sein Betriebshandbuch den Prüfungskriterien entspreche oder nicht.

Dem ist zu entgegnen, dass der notwendige Inhalt des Betriebshandbuchs im für die Schweiz verbindlichen Appendix 1 zu OPS 1.1045 sehr detailliert aufgeführt ist. Gestützt darauf ist ein Luftfahrtunternehmer in der Lage, zu beurteilen, ob sein OM genehmigungsfähig ist oder nicht. Der diesbezüglichen Argumentation der Beschwerdeführerin ist daher nicht zu folgen.

7.3. Die Beschwerdeführerin argumentiert weiter, die Vorinstanz habe als Aufsichtsbehörde keine beratende Funktion. Mit Blick auf das Sicherheitskonzept erscheine es als systemwidrig, dass sich die Vorinstanz als Beraterin verstehe. So werde die Grenze zwischen dem Unternehmen, das agiere, und der Aufsichtsbehörde, die kontrolliere, überschritten. Für solche Beratungen fehle nicht nur der gesetzliche

Auftrag, sondern auch die Grundlage für das Erheben von Gebühren. Folgerichtig sei der "Beratungsaufwand" vom Aufwand für die Prüfung des Betriebshandbuchs abzugrenzen und vom geltend gemachten Gesamtaufwand abzuziehen.

Diese von der Beschwerdeführerin angesprochene "Beratung" durch die Vorinstanz erfolgte im Rahmen der Überprüfung des eingereichten Betriebshandbuchs. Sie strebte als Resultat ein genehmigungsfähiges OM an und war keine von der verlangten Leistung unabhängige Beratertätigkeit, sondern Bestandteil der Erarbeitung und Überprüfung des OM. Der dafür verbuchte und in Rechnung gestellte Zeitaufwand kann ohne weiteres der Überprüfung des Betriebshandbuchs zugeordnet werden.

7.4. Weiter geht aus den eingereichten Akten (u.a. acht Ordner betreffend OM-D) hervor, dass der erste eingereichte Entwurf aufgrund zahlreicher Beanstandungen überarbeitet wurde. Auch der zweite Entwurf wurde von der Vorinstanz eingehend geprüft und musste aufgrund verbliebener Mängel nochmals überarbeitet werden, bis schliesslich die genehmigungsfähige Endversion des OM-D eingereicht wurde. Die Vorinstanz hat damit erwiesenermassen einen sehr grossen Prüfungsaufwand betrieben und an der Auflistung der geleisteten Stunden ist nichts zu beanstanden.

7.5. Für sich gesehen wäre der verrechnete Stundenaufwand somit hinreichend begründet und könnte nicht als unverhältnismässig bezeichnet werden. Da die vorstehenden Erwägungen jedoch gezeigt haben, dass der Gebührenrahmen insgesamt gesprengt wurde und die Kostenverfügungen betreffend die Teilbände OM-B und OM-C in Rechtskraft erwachsen sind, sind die vorliegend angefochtenen Kostenverfügungen so weit zu kürzen, dass die Gebührenobergrenze von Fr. 50'000.-- insgesamt nicht überschritten wird. Der "Gebührenüberschuss" von Fr. 5'229.40 wird von den beiden angefochtenen Kostenverfügungen in Abzug gebracht; Fr. 3'000.-- von derjenigen vom 10. August 2010 (Rechnung 798353774) in der Höhe von Fr. 21'961.80 und Fr. 2'229.40 von derjenigen vom 2. Mai 2011 (Rechnung 798373047) in der Höhe von Fr. 19'893.60.

8.

Die Beschwerden sind damit insofern abzuweisen, als die Beschwerdeführerin die Anwendung des Kostenrahmens von Art. 42

Abs. 2 GebV-BAZL beantragt. Soweit sie jedoch geltend macht, die Prüfung des Betriebshandbuchs sei als eine Leistung zu betrachten, welche die Gebührenobergrenze insgesamt nicht überschreiten dürfe, sind die Beschwerden gutzuheissen.

9.

9.1. Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als teilweise unterliegende Partei, weshalb ihr in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 VwVG die hälftigen Verfahrenskosten auferlegt werden. Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 3'500.-- festgesetzt (vgl. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]), von denen die Beschwerdeführerin somit Fr. 1'750.-- zu tragen hat. Dieser Betrag wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'500.-- verrechnet. Der Restbetrag wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet. Der Vorinstanz können keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

9.2. Von einer Parteientschädigung an die nicht durch einen externen Anwalt vertretene Beschwerdeführerin ist abzusehen (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 ff. VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerden werden im Sinn der Erwägungen teilweise gutgeheissen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 3'500.-- werden zur Hälfte, ausmachend Fr. 1'750.--, der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'500.-- verrechnet. Die restlichen Fr. 1'750.-- werden der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet. Hierzu hat sie dem Bundesverwaltungsgericht innert 30 Tagen einen Einzahlungsschein zuzustellen oder ihre Post- oder Bankverbindung bekannt zu geben.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. Rechnung 798353774; Einschreiben)
– das GS UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Marianne Ryter Sauvant	Anita Schwegler

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: