Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-769/2013

Urteil vom 30. Oktober 2013

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richterin Marianne Ryter, Richter Jürg Steiger,
Gerichtsschreiberin Christa Baumann.

Parteien

1. **Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich sbzf,**
Dorfstrasse 17, Postfach 325, 8155 Niederhasli,
2. **Gemeinde Rümlang,**
handelnd durch den Gemeinderat,
Glattalstrasse 201, 8153 Rümlang,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Adrian Strütt und Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler, ettlersuter Rechtsanwälte,
Grüngasse 31, Postfach, 8026 Zürich,
Beschwerdeführende,

gegen

Flughafen Zürich AG, Postfach, 8058 Zürich,
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, 3003 Bern,
Vorinstanz,

Swiss International Airlines AG,
Postfach, 8058 Zürich-Flughafen,
vertreten durch Dr. iur. Heinrich Hempel,
Schiller Rechtsanwälte AG, Kasinostrasse 2,
Postfach 1507, 8401 Winterthur
Beigeladene.

Gegenstand

Genehmigung der Lärmgebühren für Jetflugzeuge auf dem Flughafen Zürich.

Sachverhalt:

A.
Mit Urteil vom 22. Dezember 2010 hiess das Bundesgericht insbesondere die Beschwerde der Gemeinde Rümlang, des Schutzverbands der Bevölkerung um den Flughafen Zürich (sbzf), der Gemeinde Altendorf und Mitbeteiligte und des Hauseigentümerverbands Dübendorf & Oberes Glatttal und Mitbeteiligte gut und wies die Flughafen Zürich AG an, Art. 5 des vorläufigen Betriebsreglements des Flughafens Zürich durch den Satz zu ergänzen, "Sie (die Flughafen Zürich AG) wird verpflichtet, lenkungswirksame Zuschläge zu erheben, die nach der Lärmerzeugung und zeitlich (Starts und Landungen während der Nacht und zu sensiblen Tagesrandzeiten) gestaffelt sind". Das Bundesgericht setzte der Flughafen Zürich AG zur Überarbeitung ihrer Gebührenordnung eine Frist von neun Monaten seit Zustellung des bundesgerichtlichen Urteils und von weiteren 18 Monaten zur Inkraftsetzung der Änderungen (auszugsweise publiziert in: BGE 137 II 58, vgl. ansonsten: Urteil des Bundesgerichts 1C_58/2010, 1C_60/2010, 1C_62/2010, 1C_64/2010, 1C_68/2010, 1C_70/2010, 1C_72/2010, 1C_74/2010, 1C_76/2010, 1C_78/2010, 1C_80/2010, 1C_82/2010, 1C_86/2010, 1C_88/2010 vom 22. Dezember 2010).

B.
Vom 17. Juli bis zum 11. Oktober 2012 verhandelte die Flughafen Zürich AG mit der Swiss International Air Lines Ltd., der Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG, der Interessenvertretung der in der Schweiz operierenden Linienfluggesellschaften, der Interessenvertretung der in der Schweiz tätigen Geschäftsluftfahrtgesellschaften und der Interessenvertretung der Leichtaviatik und des Luftsports der Schweiz über das zu überarbeitende Lärmgebührenreglement für Jetflugzeuge. Während dieses Zeitraumes fanden insgesamt fünf Verhandlungssitzungen statt. Diese Verhandlungen wurden vom Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) begleitet. Am 12. Oktober 2012 erklärten die Verhandlungsteilnehmer die Verhandlungen als gescheitert.

C.
In der Folge erarbeitete die Flughafen Zürich AG ein Lärmgebührenreglement für Jetflugzeuge, worin sie einerseits die am Flughafen Zürich verkehrenden Flugzeuge neu in die bestehenden fünf Lärmklassen einteilte, andererseits die Gebührenhöhe pro Lärmklasse (Tageslärmgebühren) sowie die Start- und Landezuschläge für die Tagesrand- und Nachtzeit abänderte, ohne jedoch deren unterschiedliche Ausgestaltung für An- und

Abflüge zu verändern. Die Lärmzuschläge betragen nach dieser neuen Regelung in der Lärmklasse 1 Fr. 2'000.- (alt: Fr. 2'000.-), in der Lärmklasse 2 Fr. 400.- (alt. Fr. 1'200.-), in der Lärmklasse 3 Fr. 40.- (alt: Fr. 400.-) und in der Lärmklasse 4 Fr. 10.- (alt: Fr. 200.-). In der Lärmklasse 5 werden keine Tageslärmgebühren erhoben. Die Tagesrand- und Nachtzuschläge für Landungen von Flugzeugen der Lärmklasse 5 belaufen sich sodann von 21.01-22.00 Uhr auf Fr. 40.- (alt: Fr. 0.-), von 22.01-22.30 Uhr auf Fr. 50.- (alt: Fr. 50.-), von 22.31-23.00 Uhr auf Fr. 100.- (alt Fr. 100.-), von 23.01-23.30 Uhr auf Fr. 200.- (alt: Fr. 200.-), von 23.31-00.00 Uhr auf Fr. 400.- (alt: Fr. 400.-), von 00.01-06.00 Uhr auf Fr. 1'500.- (alt: Fr. 400.-) und von 06.01-07.00 Uhr auf Fr. 50.- (alt: Fr. 0.-). Für die übrigen Lärmklassen werden nach Zeiten und Lärmklassen gestaffelte Gebühren erhoben, die sich von Fr. 50.- (Lärmklasse 4, 21.00-22.00 Lokalzeit) bis zu 18'000.- (Lärmklasse 1, 00.01-06.00 Lokalzeit) bewegen (vgl. im Einzelnen den angefochtenen Entscheid). Mit Schreiben vom 30. Oktober 2012 ersuchte die Beschwerdegegnerin das BAZL, diese Änderung des Flughafengebührenreglements auf der Grundlage einer umfassenden Kostenberechnung gemäss dem 2. Kapitel, 4. Abschnitt der Verordnung vom 25. April 2012 über die Flughafengebühren (nachfolgend: FGV, SR 748.131.3) zu genehmigen.

D.

Mit Schreiben vom 23. November 2012 beantragte der Preisüberwacher, dem eingereichten Lärmgebührenreglement die Genehmigung zu versagen und eine Gebührenvorlage zu verlangen, die ertragsneutral sei und bei der die heutigen Passagierlärmtaxen durch verursachergerechte Lärmzuschläge für die Flugzeuge ersetzt würden. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, die Lärmgebühren seien verursachergerecht zu erheben. Dieser Forderung würden die Lärmabgaben auf den Passagiertaxen nicht entsprechen, weshalb diese abzuschaffen und die entsprechenden Einnahmen über die lärmabhängigen Landetaxen zu generieren seien. Indem die Lärmkosten neu vollständig auf die Flugzeuge verteilt würden und nicht mehr von den Passagieren zu tragen seien, könne ein optimaler Anreiz geschaffen werden, weniger und leisere Flugzeuge einzusetzen. Das neue Gebührenmodell sei ertragsneutral einzuführen, da kein Mehrbedarf der Flughafen Zürich AG belegt sei.

E.

Am 7. Januar 2013 fällte das BAZL folgenden Entscheid:

> "1. Die mit Schreiben vom 30. Oktober 2012 beim BAZL beantragten Änderungen des Lärmgebührenmodells der Flughafen Zürich AG werden unter nachfolgenden Auflagen genehmigt:
>
> 2. Im Rahmen der gemäss Art. 51 Abs. 1 Buchstabe a Verordnung über die Flughafengebühren (FGV, SR 748.131.3) per 1. Januar 2014 geforderten Gesamtüberarbeitung der Flugbetriebsgebühren hat die Flughafen Zürich AG
>
> a. die Passagier-Lärmgebühr zu sistieren oder substanziell zu reduzieren; und
>
> b. basierend auf dem vorliegend genehmigten Lärmgebührenmodell einen Anreizmechanismus zu erarbeiten, der es erlaubt, Investitionen in neue Luftfahrzeuge finanziell zu fördern, falls deren Lärmimmissionen im Vergleich mit dem bisher für dieselben Operationen eingesetzten Fluggeräten deutlich tiefer sind. In die Erarbeitung eines solchen Anreizmodells sind mindestens die Flughafennutzer gemäss Art. 22 Abs. 1 Buchstaben a bis c FGV mit einzubeziehen. Der Anreizmechanismus muss nach den Grundsätzen der Objektivität und Nicht-Diskriminierung erarbeitet und umgesetzt werden.
>
> 3. Bei der Revision der Flugbetriebsgebühren für die übernächste Gebührenperiode nach Art. 10 FGV hat die Flughafen Zürich AG das bestehende Lärmgebührenmodell in seiner Gesamtheit zu überprüfen und Vorschläge zu erarbeiten, wie dessen Effektivität im Lichte des technologischen Fortschritts zusätzlich gesteigert werden kann. Lassen sich diese Vorschläge im Rahmen der übernächsten Gebührenperiode noch nicht umsetzen, ist zu diesem Zeitpunkt mindestens eine Neueinteilung der Lärmklassen zu überprüfen.
>
> (…)"

F.

Dieser Entscheid wurde am 15. Januar 2013 im Bundesblatt publiziert (BBl 2013 275).

G.

Dagegen haben der Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich (sbzf) und die politische Gemeinde Rümlang (nachfolgend regelmässig Beschwerdeführende, bisweilen Beschwerdeführer und Beschwerdeführerin) am 14. Februar 2013 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht. Darin stellen und begründen sie folgende Anträge:

1. Ziff. 1 des Dispositivs des angefochtenen Entscheids sei aufzuheben, die Genehmigung der beantragten Änderungen zu verweigern und die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, ein Lärmgebührenmodell zu entwickeln und anzuwenden, das einen wirksamen finanziellen Anreizmechanismus bildet, welcher einerseits den Einsatz lärmemissionsärmerer Luftfahrzeuge durch die Flughafennutzer fördert und andererseits die Nutzung der Tagesrand- und Nachtstunden für Starts und Landungen reduziert, indem es sie massgeblich verteuert und indem auch bei Landungen eine lärmabhängige Abgabe eingeführt wird.

2. Ziff. 2 und 3 des Dispositivs des angefochtenen Entscheids seien ebenfalls aufzuheben und die Beschwerdegegnerin präzisierend zu verpflichten, unverzüglich ein neues, umfassend den Vorgaben von BGE 137 II 58 entsprechendes Gebührenmodell zu entwickeln, das insbesondere auch Anreize dazu enthält, dass Investitionen in neue Luftfahrzeuge getätigt werden, deren Lärmemissionen im Vergleich mit dem bisher für dieselben Operationen eingesetzten Fluggeräten deutlich tiefer sind.

3. (vorsorgliche Massnahme)

Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdegegnerin."

H.

Die Flughafen Zürich AG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) stellt und begründet in ihrer Beschwerdeantwort vom 13. März 2013 folgende Anträge:

"1. Sofern das Rechtsmittel – mangels direkter Betroffenheit der Beschwerdeführenden – nicht ohnehin generell durch Nichteintreten zu erledigen ist, sei auf die Beschwerde jedenfalls insoweit nicht einzutreten, als die Beschwerdeführenden ihre Begehren um Anpassung an das Lärmmodell damit begründen, dass mit den vorgesehenen Tarifen der Lärmfonds (AZNF) nicht ausreichend gespeist werden könne.

2. Soweit auf die Beschwerde eingetreten werden kann, sei sie vollumfänglich abzuweisen und der Entscheid der Vorinstanz zu bestätigen.

3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdeführenden."

I.

In der Eingabe vom 15. März 2013 ersucht die Vorinstanz das Bundesverwaltungsgericht, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

J.
Mit Zwischenverfügung vom 28. März 2013 tritt das Bundesverwaltungsgericht auf den Antrag der Beschwerdeführenden um Erlass vorsorglicher Massnahmen nicht ein, entzieht der Beschwerde die aufschiebende Wirkung und setzt die in Dispo-Ziff. 1 der angefochtenen Verfügung genehmigte Änderung des Flughafengebührenreglements des Flughafens Zürich per 1. Mai 2013 in Kraft. Im Übrigen stellt es die Rechtswirksamkeit der in Dispo-Ziff. 2 und 3 des angefochtenen Entscheids getroffenen Anordnungen fest. Das Gesuch um Akteneinsicht heisst es im Sinne der Erwägungen teilweise gut. Diese Zwischenverfügung wird den Beschwerdeführenden, der Vorinstanz, der Beschwerdegegnerin und dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) sowie auszugsweise der Swiss International Air Lines Ltd. und der Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG mitgeteilt.

K.
Am 12. April 2013 reicht das BAFU einen Bericht zur Lenkungswirkung der im genehmigten Flughafengebührenreglement vorgesehenen, lärmabhängigen Gebühren ein.

L.
Mit Zwischenverfügung vom 16. Mai 2013 wird den Beschwerdeführenden im verfügten Umfang Akteneinsicht gewährt. Ausserdem wird die Swiss International Airlines AG (nachfolgend: Beigeladene) zum Beschwerdeverfahren beigeladen und werden ihr die bisherigen Eingaben der Parteien, die Stellungnahme des BAFU und die Akten in dem den Beschwerdeführenden gewährten Umfang zugestellt.

M.
Die Beschwerdeführenden nehmen am 8. Juli 2013, die Beschwerdegegnerin am 30. Juli 2013 und die Vorinstanz am 5. August 2013 zum Bericht des BAFU Stellung. Die Beigeladene beantragt in ihrer Eingabe vom 23. August 2013 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist.

N.
Das BAZL sowie die Beigeladene verzichten auf Schlussbemerkungen. Die Beschwerdegegnerin reicht am 9. September 2013 ihre Schlussbemerkungen ein, die Beschwerdeführenden am 17. September 2013.

O.
Auf die übrigen Vorbringen der Parteien und die im Recht liegenden Be-

weismittel, wird soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet über Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG). Ob das Bundesverwaltungsgericht nach Massgabe dieser Regelungen zuständig ist, hat es von Amtes wegen und mit freier Kognition zu prüfen (Art. 7 VwVG, BVGE 2007/6 E. 1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5926/2012 vom 9. April 2013 E. 1).

1.1 Die Beschwerdeführenden fordern die Aufhebung und Abänderung des vorinstanzlichen Entscheids vom 7. Januar 2013 betreffend die Genehmigung der Lärmgebühren für Jetflugzeuge auf dem Flughafen Zürich (vgl. Sachverhalt E.). Diese Anordnung stammt mit dem BAZL von einer Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG. Ausserdem beschlägt sie keine, der in Art. 32 VGG aufgezählten Ausnahmen. Fraglich ist hingegen, ob es sich hierbei um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG handelt.

1.2 Dieser Bestimmung zufolge gilt als Verfügung eine behördliche Anordnung, mit der im Einzelfall ein Rechtsverhältnis in einseitiger und verbindlicher Weise in Anwendung von Bundesverwaltungsrecht geregelt wird (BVGE 2008/17 E. 1.4; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-36/2013 vom 7. August 2013 E. 2.1; FELIX UHLMANN, in: Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [nachfolgend: Praxiskommentar], Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 5 N. 1, N. 20). Von solchen individuell-konkreten Anordnungen unterscheiden sich Erlasse (Rechtssätze) insofern, als sie für eine Vielzahl von Menschen Geltung beanspruchen und eine unbestimmte Anzahl von Fällen regeln, weshalb sie im Einzelfall durch eine Verfügung zu konkretisieren sind (BGE 135 II 38 E. 4.3, 125 I 313 E. 2a). Zwischen dem Rechtssatz und der Verfügung ist die Allgemeinverfügung anzusiedeln, die zwar einen konkreten Sachverhalt regelt, sich aber an einen mehr oder weniger grossen, offenen oder geschlossenen Anwenderkreis richtet. Rechtlich wird die Allgemeinverfügung regelmässig wie eine gewöhn-

liche Verfügung behandelt. Dies gilt insbesondere für das Verfahren und den Rechtsschutz (BGE 125 I 313 E. 2a, 119 Ib 141 E. 5c/cc, 101 Ia 73 E. 3a, BVGE 2008/18 E. 1; HEINZ AEMISEGGER/KARIN SCHERRER REBER, in: Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz [nachfolgend: BSK BGG], Niggli/Uebersax/Wiprächtiger [Hrsg.], 2. Aufl., Basel 2011, Art. 82 N. 31, ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, N. 924 ff., PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 28 N. 50 ff., TOBIAS JAAG, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt [nachfolgend: Rechtssatz], Zürich 1985, S. 111, 154). Ob ein Rechtsakt als Verfügung einzustufen ist oder einen Rechtserlass darstellt, ist nicht aufgrund der formellen Verfügungsmerkmale, sondern der inhaltlichen Strukturelemente der in Frage stehenden behördlichen Anordnung zu entscheiden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-36/2013 vom 7. August 2013 E. 1.4 m.w.H.).

1.3 Mit Entscheid vom 7. Januar 2013 hat die Vorinstanz einerseits die beantragte Änderung der Gebührenordnung des Flughafens Zürich genehmigt (Dispo-Ziff. 1), die Beschwerdegenerin andererseits angewiesen, die Gebührenordnung des Flughafens Zürich per 1. Januar 2014 einer grundlegenden Überprüfung zu unterziehen (Dispo-Ziff. 2) und deren Grundlagen für die übernächste Gebührenperiode im Hinblick auf die neuen technischen Erkenntnisse zu überprüfen sowie weiterzuentwickeln (Dispo-Ziff. 3).

1.3.1 Gemäss Art. 39 Abs. 8 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0) übt die Vorinstanz die Aufsicht über die Fluglärmgebühren aus. Bei Streitfällen zwischen Flughafenhaltern und Flughafennutzern genehmigt sie auf Antrag die Flughafengebühren (Art. 39 Abs. 8 LFG). Mit dieser am 1. April 2011 im Rahmen der Teilrevision 1 des Luftfahrtrechts eingeführten Regelung ist der Gesetzgeber zur bis 1992 geltenden Ordnung zurückgekehrt (vgl. AS 1950 I 471, Botschaft des Bundesrates vom 23. März 1945, BBl 1945 I 341, 376 [Wortlaut von Art. 3 Abs. 3 aLFG], Botschaft des Bundesrates über eine Änderung des Luftfahrtrechts vom 20. November 1991, BBl 1991 607, 626). Im Unterschied zur damaligen Regelung hat er sich jedoch in Umsetzung der Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlaments und Rats vom 11. März 1991 (vgl. Art. 6 der Richtlinie [ABl L 70 vom 14. März 2009, S. 11]), die in der Schweiz seit dem 1. Juli 2011 anwendbar ist, für eine kooperative Form der Ausarbeitung des Flughafengebührenreglements entschieden (vgl. Botschaft des Bundesrats zur Teilrevision 1 des Luftfahrtgesetzes vom

20. Mai 2009, BBl 2009 4915, 4938, 4957), die der Bundesrat in der gestützt auf Art. 39 Abs. 8 LFG erlassenen Verordnung über die Flughafengebühren konkretisiert hat. Danach verhandeln die Flughafenhalter in einem ersten Schritt mit den Flughafennutzern über die Höhe der Gebühren. Kommt eine Einigung zustande, so legt der Flughafenhalter die Gebühren basierend auf diesem Ergebnis in einem Gebührenreglement fest (Art. 20 Abs. 1 Bst. a FGV). Können sich die Parteien nicht einigen oder wird das Verhandlungsergebnis vom BAZL abgelehnt, so kann der Flughafenhalter dem BAZL einen Gebührenvorschlag zur Genehmigung unterbreiten (Art. 20 Abs. 1 Bst. b FGV). Das Ergebnis dieser Überprüfung mündet in einen Entscheid, der gemäss Art. 7 Abs. 1 FGV in Verfügungsform zu ergehen hat, und im Bundesblatt zu veröffentlichen ist (Art. 7 Abs. 2 FGV).

1.3.2 Der Wortlaut dieser in allen amtlichen Fassungen übereinstimmenden Verordnungsbestimmungen ist an sich klar. Danach stellt der Genehmigungsentscheid eine Verfügung dar, und zwar ungeachtet dessen, ob die begehrte Genehmigung erteilt oder verweigert wird. Für diese Auslegung spricht ausserdem die Tatsache, dass der Genehmigungsentscheid im Bundesblatt zu publizieren ist. Eine solche Regelung macht nur Sinn, wenn angenommen wird, ein solcher Entscheid könne nicht nur vom Flughafenhalter als Antragssteller, sondern von einer Vielzahl von Personen, die nicht oder jedenfalls nicht von vornherein lückenlos bestimmt werden können, angefochten werden. In der Botschaft zur Teilrevision 1 des Luftfahrtgesetzes vom 20. Mai 2009 führt der Bundesrat hiermit übereinstimmend aus, das Ergebnis der Überprüfung des BAZL, sofern eine solche berechtigt ist, münde in einem Entscheid des BAZL, der in Verfügungsform ergehe. Dieser Entscheid sei (…) über den ordentlichen Rechtsmittelweg gemäss Art. 6 LFG anfechtbar" (BBl 2009 4952). Diese Ausführungen präzisiert die Vorinstanz in den Erläuterungen zur Verordnung über die Flughafengebühren dahingehend, als sie festhält, der Genehmigungsentscheid des BAZL könne vom Flughafenhalter sowie von den Flughafennutzern vor dem Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (vgl. die Erläuterungen zu Art. 35 FGV). Der Gesetzgeber ist folglich davon ausgegangen, gegen den Genehmigungsentscheid könnten neben dem Flughafenhalter eine Vielzahl von Personen Beschwerde führen.

1.3.2.1 Ob diese Auffassung zutrifft, kann nicht losgelöst von der Rechtsnatur des ihm zugrundeliegenden Flughafengebührenreglements beurteilt werden. Handelt es sich hierbei um eine Allgemeinverfügung, so stellt ein

sich darauf beziehender positiver sowie negativer Genehmigungsentscheid ebenfalls eine Verfügung dar, wobei der positive Genehmigungsentscheid mit dem genehmigten Rechtsakt verschmelzen kann, wenn kein Rechtsschutzbedürfnis an dessen selbständiger Anfechtung besteht (vgl. MARKUS MÜLLER, VwVG-Kommentar, Art. 5 N. 28 und N. 23). Wird das Flughafengebührenreglement als generell-abstrakter Erlass eingestuft, ist die Ausgangslage weitaus schwieriger. In diesem Fall betrachtet ein Teil der Lehre den Genehmigungsentscheid als Bestandteil des Rechtssetzungsverfahrens. Diese Auffassung wird mit Bezug auf Erlasse dezentraler Verwaltungsträger allerdings überwiegend dahingehend modifiziert, als der Genehmigungsentscheid danach für den Antragssteller eine Verfügung darstellt, während er in den übrigen Fällen ein nicht selbständig anfechtbarer Teil des Rechtssetzungsverfahrens bildet (HANS-JÖRG SEILER, in: Bundesgerichtsgesetz [BGG], Seiler/von Werdt/Güngerich [Hrsg.], Bern 2007, Art. 82 N. 49, HEINZ AEMISEGGER/KARIN SCHERRER REBER, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, Niggli/Uebersax/Wiprächtiger [Hrsg.], 2. Aufl., Basel 2011, Art. 82 N. 42, JAAG, Rechtssatz, S. 228, 234, MÜLLER, VwVG-Kommentar, Art. 5 N. 29). Der Rest der Lehre vertritt die Auffassung, bei den sich auf Erlasse dezentraler Verwaltungsträger beziehenden Genehmigungsentscheiden handle es sich stets um positive oder negative Feststellungsverfügungen (ATTILO R. GADOLA, Der Genehmigungsentscheid, in: AJP 1993, S. 290, 295 m.w.H.). Die Praxis hat sich bald der einen, bald der anderen Lehrmeinung angeschlossen, wobei der Verfügungscharakter von Genehmigungsentscheiden, welche Erlasse dezentraler Verwaltungseinheiten betreffen, soweit ersichtlich, mehrheitlich bejaht wird (vgl. VPB 64 [2000] Nr. 17 E. 5 ff., VPB 68 [2004] Nr. 87 E. 1.1, je m.w.H.). Einigkeit scheint im Übrigen insofern zu herrschen, als das Vorliegen einer Verfügung verneint wird, wenn die Genehmigungsbehörde kraft ausdrücklicher gesetzlicher Regelung selber die Rechtssetzungsfunktion wahrnimmt, indem sie zur legislatorischen Ersatzvornahme schreitet (GADOLA, a.a.O., S. 295).

1.3.2.2 Im Urteil 2P.318/1997 vom 18. Februar 1999 E. 1. und 2a (nicht publizierte Erwägungen von BGE 125 I 182) hat das Bundesgericht die damalige Gebührenordnung des Flughafens Zürich als Erlass des Kantons Zürich qualifiziert (vgl. dazu: STREIT, a.a.O., S. 63 f.), weshalb es auf eine dagegen erhobene staatsrechtliche Beschwerde eingetreten ist und die angefochtene Gebührenordnung im abstrakten Normenkontrollverfahren überprüft hat (vgl. ausführlich: BGE 125 I 182 E. 2 ff.). Diese Auffassung hat es in BGE 129 II 331 E. 2.3.3 hinsichtlich der Gebührenordnung des Flughafens Samedan bestätigt, indem es deren Qualifikation als ge-

nerell-abstrakten Rechtssatz als möglich erachtet hat. Das Bundesverwaltungsgericht seinerseits hat unter Berufung auf diese bundesgerichtliche Rechtsprechung die Gebührenordnung des Flugplatzes Lugano-Agno in BVGE 2008/41 E. 6.4 und 6.5 als generell-abstrakten Rechtsakt angesehen. Die diesen Urteilen zugrundeliegende Rechtslage hat sich seither jedoch insofern verändert, als die massgeglichen Regelungen im Luftfahrtgesetz (vgl. Art. 39 LFG und Art. 39 aLFG [AS 1994 3010]) und die diese konkretisierenden Verordnungsbestimmungen (vgl. FGV und Art. 32 ff. Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur Luftfahrt in der bis zum 1. April 2011 geltenden Fassung [AS 1994 3050]) einer grundlegenden Revision unterzogen wurden. Bezüglich des Flughafens Zürich kommt hinzu, dass dieser vormals durch eine unselbständige Anstalt des Kantons Zürich geführt wurde, die vollständig in die kantonale Verwaltung integriert war (MARC PATRICK STREIT, Grundlagen und Ausgestaltung der Flughafengebühren im schweizerischen Recht, Basel 2005, S. 69). Seit Mitte 2001 wird der Flughafen Zürich nunmehr durch die Beschwerdegegnerin betrieben, die als Aktiengesellschaft gemäss Art. 762 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220) organisiert ist (vgl. § 2 Abs. 1 des Flughafengesetzes des Kantons Zürich vom 12. Juli 1999 [FHG, LS 748.1], http://www.zh.ch/internet/de/ rechtliche_grundlagen/gesetze.html, besucht am: 24. Oktober 2013). Diese Änderung wirkt sich auf die Gebührenordnung des Flughafens Zürich insofern aus, als diese nicht mehr durch den Regierungsrat des Kantons Zürich in Form einer Verordnung zu erlassen und in der Gesetzessammlung des Kantons Zürich zu publizieren ist (vgl. z.B. Flugtaxenordnung, Anhang 4 zum Betriebsreglement für den Flughafen Zürich, vom 24. Januar 2001, LS 748.22), sondern jetzt – unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Vorinstanz – vom Verwaltungsrat der Beschwerdegegnerin beschlossen wird (vgl. zum vorgängigen Verfahrensablauf: E. 1.3.1 hiervor und Art. 20 Abs. 1 FGV). Ob das Bundesgericht unter diesen Umständen an seiner unter anderen Prämissen vorgenommenen Qualifikation der Gebührenordnung des Flughafens Zürich als generell-abstrakten Rechtssatz festhalten würde, ist durchaus fraglich, weshalb dieser Frage anschliessend nachzugehen ist.

1.3.2.3 Die interessierende Gebührenordnung weist mit den aktuellen und zukünftigen Nutzern des Flughafens Zürich einen offenen Adressatenkreis auf. Die darin enthaltenen Regelungen gelten ausserdem nur für den Flughafen Zürich. Für die Flughäfen Genf und Basel-Mülhausen beanspruchen sie ebenso wenig Geltung wie für die in der Schweiz existierenden Flugfelder. Insofern bezieht sich die Gebührenordnung des Flug-

hafens Zürich auf ein gegenständlich klar bestimmbares Anordnungsobjekt. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass sich der Flughafen Zürich über 880 Hektaren erstreckt (http://www.flughafen-zuerich.ch/ > Über den Flughafen, besucht am 24. Oktober 2013). Denn die räumliche Ausdehnung einer Anordnung ist für deren Qualifikation als abstrakte oder konkrete Anordnung jedenfalls dann ohne Bedeutung, wenn der in Frage stehende Rechtsakt, wie vorliegend, örtlich genau lokalisierbar ist (BGE 101 Ia 73 E. 3c, Urteil der Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt [REKO INUM] vom 30. November 2004 E. 1.4 publiziert in: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 69.45). Gegen die deshalb naheliegende Qualifikation der Gebührenordnung des Flughafens Zürich als Allgemeinverfügung spricht einzig die Tatsache, dass diese im Unterschied zu typischen Allgemeinverfügungen, wie etwa Verkehrsanordnungen, stets eines umsetzenden Anwendungsakts in Form einer Rechnung oder Gebührenverfügung bedarf (Art. 39 Abs. 2 LFG), der Bestand und Umfang der im Einzelfall geschuldeten Flughafengebühren in Anwendung der massgeblichen Gebührenregelungen bestimmt. Im vorliegenden Fall überwiegen indes die Elemente, welche für die Qualifikation der Gebührenordnung des Flughafens Zürich als Allgemeinverfügung sprechen, nämlich die Regelung eines konkreten Einzelfalls für einen nicht zum Voraus bestimmbaren Adressatenkreis, weshalb diese als solche einzustufen ist.

1.3.2.4 Diese Einschätzung lässt sich auch mit dem vorgesehenen gesetzlichen Verfahrensablauf vereinbaren. Freilich unterstehen Allgemeinverfügungen grundsätzlich denselben Bestimmungen wie Individualverfügungen. Jedoch ist es aufgrund ihres unbestimmten Adressatenkreises nicht möglich, sämtliche Betroffene vorgängig anzuhören, weshalb im Gegensatz zu Individualverfügungen kein genereller Anspruch auf rechtliches Gehör besteht. Anders verhält es sich einzig mit Bezug auf Personen, die als sog. Spezialadressaten durch die Allgemeinverfügung wesentlich schwerwiegender betroffen werden als die übrige Vielzahl der Normaladressaten. Ihnen ist Gelegenheit zu bieten, sich zu äussern (vgl. BGE 119 Ia 141 E. 5c/cc; BVGE 2008/18 E. 5.2, TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., S. 279, JAAG, a.a.O., S. 195, HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 923 ff.). In diesem Sinne sieht Art. 39 Abs. 8 LFG durchaus folgerichtig vor, die Flughafennutzer als Gebührenpflichtige vor Erlass des Flughafengebührenreglements nicht nur anzuhören, sondern sie über die zu führenden Verhandlungen in die Ausarbeitung des Flughafengebührenreglements einzubeziehen (vgl. zur detaillierten Regelung: Art. 20 ff. FGV). Insofern können die zu führenden Verhandlungen

als gesetzlich vorgeschriebene Form der Ausübung des Anspruchs auf rechtliches Gehör durch die Spezialadressaten angesehen werden. Dies erklärt auch, weshalb andere Betroffene weder an den Vertragsverhandlungen noch am vorinstanzlichen Genehmigungsverfahren beteiligt sind und erst im Rahmen eines allfälligen Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht Gelegenheit erhalten, sich zum Genehmigungsentscheid und dem diesem zugrundeliegenden Flughafengebührenreglement zu äussern. Dass sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen können, stellt Art. 7 Abs. 2 FGV sicher, indem er die Veröffentlichung des Genehmigungsentscheids im Bundesblatt anordnet. Soweit Art. 4 FGV schliesslich vorsieht, Flughafengebührenreglemente im Lufthandbuch der Schweiz (Aeoronautical Information Publication, AIP) zu publizieren, entspricht diese Regelung dem für Allgemeinverfügungen üblichen Vorgehen (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., S. 280). Das für den Erlass von Flughafengebührenreglementen vorgesehene Verfahren ist damit auf Allgemeinverfügungen zugeschnitten, was die Annahme stützt, dass es sich hierbei um eine Allgemeinverfügung handelt.

1.3.2.5 Aus den vorstehenden Überlegungen gelangt das Bundesverwaltungsgericht zur Überzeugung, dass es sich beim Flughafengebührenreglement um eine Allgemeinverfügung handelt. Der sich darauf beziehende Genehmigungsentscheid stellt daher ebenfalls eine Verfügung dar (vgl. E. 1.3.2.1 hiervor). Ob es sich hierbei um eine Individual- oder Allgemeinverfügung handelt, hängt vom Ausgang des Genehmigungsverfahrens ab. Wird die begehrte Genehmigung verweigert, so ist davon ausschliesslich der Flughafenhalter als Antragssteller betroffen, weshalb es sich hierbei um eine Individualverfügung handelt. Erteilt die Vorinstanz hingegen die beantragte Genehmigung, so verschmilzt der positive Genehmigungsentscheid mit dem Flughafengebührenreglement. Dies hat zur Folge, dass in einem solchen Fall nicht der Genehmigungsentscheid als solcher, sondern das Flughafengebührenreglement als Allgemeinverfügung das Anfechtungsobjekt eines allfälligen Beschwerdeverfahrens bildet. So oder anders liegt jedoch eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG und damit ein taugliches Anfechtungsobjekt vor.

1.3.3 Dasselbe dürfte für die mit einem solchen positiven oder negativen Mitwirkungsakt verbundenen Nebenbestimmungen gelten, mit deren Hilfe die hierdurch begründeten verwaltungsrechtlichen Rechte und Pflichten in Form von Auflagen, Bedingungen oder einer Befristung, den konkreten Umständen des Einzelfalles entsprechend, ausgestaltet werden (vgl. zum Begriff der Nebenbestimmung: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 901

ff., TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 28 N. 96, FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, Eine Einführung, Bern 1986, S. 289 f., 292). Derartige Anordnungen beziehen sich unmittelbar auf das zur Genehmigung unterbreitete Flughafengebührenreglement, weshalb sie als akzessorische Verfügungselemente das Schicksal des Genehmigungsentscheids als Hauptsache teilen. Fehlt ein solcher Zusammenhang zwischen der Genehmigung und einer zugleich getroffenen Anordnung, liegt keine Nebenbestimmung im Rechtssinne, sondern eine selbständig neben den Genehmigungsentscheid tretende Anordnung vor. Diese kann nur mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden, wenn sie selbst die Verfügungsmerkmale von Art. 5 VwVG erfüllt. Ob einer Anordnung in diesem Sinne selbständige Bedeutung zukommt, kann nicht allein aufgrund der von der verfügenden Behörde gewählten Bezeichnung entschieden werden, da die in der Praxis verwendete Terminologie bisweilen an Klarheit zu wünschen übrig lässt. Ausschlaggebend ist vielmehr Sinn und Zweck der getroffenen Anordnung (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 56.1.6; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 915, GYGI, a.a.O., S. 290).

1.3.4 Werden diese Überlegungen auf den vorliegenden Fall übertragen, so ist klar, dass die in Dispo-Ziff. 1 ausgesprochene Genehmigungsentscheid ein taugliches Anfechtungsobjekt darstellt. Fraglich ist jedoch, wie es sich bezüglich der mit diesem verbundenen Anordnungen verhält, welche die Vorinstanz als Auflagen bezeichnet und worin die Beschwerdegegnerin angehalten wird, die Gebührenordnung des Flughafens Zürich auf den 1. Januar 2014 hin einer Gesamtüberprüfung zu unterziehen (Dispo-Ziff. 2) und deren Grundlagen für die übernächste Gebührenperiode aufgrund der neuen technischen Erkenntnisse zu überprüfen und weiterzuentwickeln (Dispo-Ziff. 3, vgl. im Einzelnen Sachverhalt E.). Diese Anordnungen beeinflussen weder den Inhalt noch die Tragweite des Genehmigungsentscheids. Deshalb sind sie nicht geeignet, die Vorinstanz zu veranlassen, die beantragte Änderung des Gebührenreglements des Flughafens Zürich zu verweigern, womit sie keinen unmittelbaren Zusammenhang zum Genehmigungsentscheid aufweisen. Entgegen der von der Vorinstanz gewählten Bezeichnung handelt es sich hierbei demnach nicht um Auflagen im Rechtssinne, sondern um selbständige Anordnungen, die als solche beim Bundesverwaltungsgericht nur angefochten werden können, wenn sie eine konkrete Rechtsbeziehung in Anwendung des öffentlichen Rechts des Bundes gestaltend oder feststellend in verbindlicher Weise regeln.

1.3.5 Die interessierenden Anordnungen richten sich an die Beschwerdegegnerin als eine ausserhalb der Verwaltung stehende private Körperschaft, der mit dem Betrieb des Flughafens Zürich die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe übertragen (BVGE 2008/41 E. 6.4; TOBIAS JAAG/JULIA HÄNNI, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Verkehrsrecht, Band IV, Müller [Hrsg.], Basel 2008, N. 57 ff.) und die deshalb insoweit der öffentlichen Aufsicht unterstellt wurde (Art. 3 Abs. 1 LFG, Art. 39 Abs. 8 LFG). In Ausübung dieser Funktion hat die Vorinstanz der Beschwerdegegnerin in den zur Diskussion stehenden Anordnungen einseitig und in verbindlicher Weise konkrete Handlungsanweisungen erteilt, die sich auf Bundesverwaltungsrecht stützen (Art. 39 LFG, Art. 10 ff. FGV). Welche Rechtsnatur solche aufsichtsrechtlichen Anordnungen haben, hat bis anhin, soweit ersichtlich, weder in der Lehre noch in der Rechtsprechung eine eingehende Behandlung erfahren. Sie dürften jedoch nur als Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG einzustufen sein, wenn deren Adressat von den Anordnungen wie eine Privatperson oder in dem ihm zugebilligten Autonomiebereich betroffen ist (vgl. MARKUS MÜLLER, VwVG-Kommentar, Art. 5 N. 47, BGE 131 IV 32 E. 3 [Anordnung eines Betreibungsamts gegenüber einer Immobilienverwaltungsgesellschaft], VPB 64 [2000] Nr. 17 E. 5.2 [Anordnung des Bundesamts für Sozialversicherung an privatrechtliche Krankenversicherer, Verfügungscharakter bejaht], vgl. zur Aufsichtsbeschwerde: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5788/2012 vom 15. Oktober 2013 E. 2.1.3). Letzteres trifft vorliegend hinsichtlich der interessierenden Anweisungen zu, welche den Handlungsspielraum der Beschwerdegegenerin bei der Ausgestaltung des Flughafengebührenreglements des Flughafens Zürich in der nächsten und übernächsten Gebührenperiode einschränken, weshalb diese als Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG einzustufen sind.

2.
Die Parteien vertreten mit Bezug auf die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführenden unterschiedliche Standpunkte:

2.1 Die Beschwerdeführenden machen im Wesentlichen geltend, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt zu sein und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung zu haben. In den Statuten des Beschwerdeführers sei der Schutz der Bevölkerung vor Immissionen aus dem Betrieb des Flughafens Zürich als Ziel definiert. Ausserdem wären dessen Mitglieder grossteils zur selbständigen Beschwerdeführung berechtigt, da sie im Vergleich zur übrigen Bevölkerung ungleich stärker von dem durch den Betrieb des Flughafens Zürich verursachten Lärm betrof-

fen seien. In der Vergangenheit habe die Rechtsprechung die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers in ähnlich gelagerten Fällen denn auch jeweils ohne Weiteres bejaht. Dass sich der Beschwerdeführer am vorinstanzlichen Verfahren nicht beteiligt habe, könne ihm nicht angelastet werden, da er von dem von der Beschwerdegegnerin eingeleiteten Genehmigungsverfahren keine Kenntnis gehabt habe. Der Beschwerdeführer erweise sich folglich als zur Beschwerdeführung berechtigt. Dasselbe gelte für die Beschwerdeführerin. Diese sei als Anrainergemeinde des Flughafens Zürich unzweifelhaft besonders von ungenügenden Massnahmen im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG, SR 814.01) tangiert, da sie von dem übermässigen Lärm, den der Flughafen Zürich verursache, mehr als die Allgemeinheit betroffen sei. Sie habe überdies ein schutzwürdiges Interesse daran, die unzureichenden Lärmgebühren aufzuheben und diese durch eine wirksame Regelung zu ersetzen. Infolgedessen sei die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführenden zu bejahen. Soweit die Instruktionsrichterin in der Zwischenverfügung vom 28. März 2013 mit Bezug auf die in Dispo-Ziff. 2 und 3 des angefochtenen Entscheides getroffenen Anordnungen zum gegenteiligen Schluss gelangt sei, gelte es zu berücksichtigen, dass die Vorinstanz der Beschwerdegegnerin darin einseitig und in verbindlicher Weise Handlungsanweisungen erteilt habe, die das in Zukunft zu erlassende Flughafengebührenreglement determinieren würden. Erwiesen sich diese Anweisungen – wovon die Beschwerdeführenden überzeugt seien – als unzureichend, so würde deren Umsetzung praktisch zwingend in ein unzureichendes Flughafengebührenreglement münden. Den Anweisungen der Vorinstanz käme daher bereits zum jetzigen Zeitpunkt indirekt Aussenwirkung zu, weshalb deren Anfechtung zuzulassen sei. In dieser Hinsicht sollte nicht nur die Sicht der Beschwerdegegnerin und deren Autonomie massgebend sein, sondern ebenfalls jene der Beschwerdeführenden, die eine möglichst rasche Umsetzung eines lenkungswirksamen Gebührenreglements anstreben würden, mit dem Ziel, den vom Flughafen Zürich ausgehenden Lärm auf ein erträgliches Mass zu begrenzen.

2.2 Dieser Auffassung hält die Beschwerdegegnerin entgegen, obgleich die Lärmgebühr nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als Betriebsvorschrift im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG Teil des vorläufigen Betriebsreglements des Flughafens Zürich sei, handle es sich hierbei um einen Tatbestand des Benutzungsverhältnisses, von dem ausschliesslich die Flughafennutzer und die Beschwerdegegnerin als Flughafenhalterin betroffen seien. Die Beschwerdeführenden seien keine Flughafennut-

zer, weshalb der angefochtene Entscheid nicht in ihre Stellung eingreife. Selbst wenn indes in Anlehnung an die bisherige Praxis mit Bezug auf die Beschwerdeführenden eine mittelbare Betroffenheit zu bejahen wäre, könne deren Legitimation allerhöchstens soweit reichen, als mit der Beschwerde die Frage thematisiert werde, ob das vorgeschlagene Gebührenmodell hinsichtlich seines Lenkungseffekts den Vorgaben des Bundesrechts bzw. den Anforderungen von Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG genüge. Insoweit die Beschwerdeführenden darüber hinausgehend monetäre Interessen verfolgten, indem sie eine weitergehende Alimentierung des "Airport Zürich Noise Fund" (AZNF) verlangen würden, um auf diese Weise mögliche zukünftige Forderungen von Anwohnern abzusichern, sei die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführenden zu verneinen, da es den Beschwerdeführenden in dieser Beziehung sowohl an der erforderlichen Betroffenheit als auch an einem schutzwürdigen Interesse fehlen würde. Die Verweise der Beschwerdeführenden auf das Gebührensystem würden diesbezüglich nicht weiterhelfen, weil die Vorgaben der Vorinstanz mit dem AZNF gebührenpflichtige Bereiche betreffen würden, welche die Beschwerdeführenden mangels besonderer Betroffenheit selbst anlässlich der Umsetzung nicht anfechten könnten. Noch viel weniger besässen sie diese Möglichkeit im vorliegenden Beschwerdeverfahren, das sich auf Weisungen beziehen würde, welche von der Beschwerdegegnerin erst im Rahmen einer späteren Revision des Gebührenreglements umgesetzt werden müssten.

2.3 Die Vorinstanz ist dagegen der Auffassung, die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführenden sei – wie vom Bundesgericht im Wesentlichen in BGE 137 II 58 entschieden – hinsichtlich der Lenkungswirkung der Lärmgebühren zu bejahen. Anders sei jedoch bezüglich rein gebührenrechtlicher Aspekte der strittigen Gebührenordnung zu entscheiden. Bei den Beschwerdeführenden sei kein schutzwürdiges Interesse auszumachen, Einsicht in die konkreten Berechnungsgrundlagen der Beschwerdegegnerin zu erhalten respektive eine Beurteilung darüber abzugeben, wie sich die Beschwerdegegnerin innerhalb der gebührenrechtlichen Rahmenbedingungen zu finanzieren habe. Diesbezüglich sei die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführenden deshalb zu verneinen. Mit Bezug auf die in Dispo-Ziff. 2a getroffene Anordnung sei sodann zu beachten, dass es sich hierbei um eine gebührenrechtliche Aufsichtsmassnahme handle, die den gebührenpolitischen Handlungsspielraum der Beschwerdegegnerin einschränke, weshalb nur diese berechtigt sei, die fragliche Anordnung anzufechten. Was das Anreizsystem betreffe, welches in Dispo-Ziff. 2b des angefochtenen Entscheids verlangt werde,

stimme dieses in der Stossrichtung mit den von den Beschwerdeführenden gestellten Anträgen überein. Die Entwicklung eines solchen Anreizsystems erfordere allerdings Grundlagenarbeit, womit dessen frühere Einführung, als die per 1. Januar 2014 verfügte, ausgeschlossen sei. Schliesslich sei der Antrag auf Aufhebung von Dispo-Ziff. 3 des angefochtenen Entscheids abzulehnen. Den Beschwerdeführenden sei zwar insofern zuzustimmen, dass aufgrund der systemimmanenten Grenzen des auf dem Flughafen Zürich realisierten Flughafengebührenmodells mittelbis langfristig zu überlegen sei, wie dieses grundlegend überarbeitet und weiterentwickelt werden könne. Eine solche integrale Überarbeitung habe jedoch die zukünftige operationelle, technische und finanzielle Entwicklung auf dem Flughafen Zürich einzubeziehen. Deshalb könne sie erst in mittlerer bis langer Frist realisiert werden. In dieser Beziehung sei die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführenden deshalb zu verneinen.

2.4 Die Beigeladene schliesslich ist der Auffassung die Beschwerdeführenden würden die Voraussetzungen der allgemeinen Beschwerdelegitimation gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG nicht erfüllen. Deshalb seien sie zur Beschwerdeführung nur befugt, wenn ein anderes Bundesgesetz ihnen dieses Recht einräume. Eine solche Regelung könne vorliegend einzig in Art. 57 USG gesehen werden, wonach Gemeinden berechtigt seien, in Anwendung des Umweltschutzgesetzes ergangene Verfügungen anzufechten, sofern sie dadurch berührt seien und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hätten. Mit dem angefochtenen Genehmigungsentscheid solle sichergestellt werden, dass die mit den Gebühren erzielten Erträge die im flugbetriebsrelevanten Bereich des Flughafens Zürich ausgewiesenen Kosten nicht überschreiten würden. Das gesamte Verfahren sei darauf ausgerichtet, die Flughafennutzer frühzeitig in den Entscheidungsprozess einzubeziehen, das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip zu gewährleisten und so die Flughafennutzer vor übermässigen Gebühren zu schützen. Damit seien wesentliche Nachteile der vormaligen Regelung beseitigt worden, die eine Einbindung der Flughafennutzer in den Prozess der Ausarbeitung der Gebührenordnung nicht vorgesehen und eine rechtliche Überprüfung der Flughafengebühren einzig auf dem Wege der Anfechtung einer Gebührenverfügung erlaubt hätte. Insofern sei es konsequent und entgegen der anscheinend von den Beschwerdeführenden – aber auch von der Beschwerdegegnerin – vertretenen Ansicht zutreffend, dass die Anrainergemeinden in den Prozess der Ausarbeitung des Flughafengebührenreglements nicht eingebunden seien. Es widerspräche dem Sinn und Zweck des neuen Verfahrens, wenn nach dem Willen des Gesetzgebers bewusst nicht in das Ver-

fahren involvierte Dritte über das Rechtsmittelverfahren dann plötzlich doch am Prozess der Gebührenfestlegung beteiligt würden. Es sei denn auch nicht einzusehen, weshalb den Beschwerdeführenden eine solche Stellung einzuräumen sei. Sie seien keine Flughafennutzer und beabsichtigten nicht, solche zu werden, womit ausgeschlossen sei, dass sich eine in Anwendung der neu erlassenen Lärmgebühren ergangene Verfügung je zu ihren Lasten auswirken würde. Die für völlig andere Fallkonstellationen entwickelten Grundsätze der Drittbeschwerde könnten nicht ohne Weiteres auf die Anfechtung von Verfügungen übertragen werden, mit denen finanzielle Verpflichtungen von Unternehmen und Bürgern geregelt würden. Die Beschwerdeführenden seien durch den angefochtenen Beschluss demnach weder besonders berührt noch hätten sie ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Deren Beschwerdelegitimation sei daher zu verneinen.

2.5 Nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Abänderung hat (Bst. c). Diese Beschwerdebefugnis beschränkt sich nicht auf die Adressaten einer Verfügung. Zur Anfechtung können vielmehr auch Dritte berechtigt sein. Dazu müssen sie jedoch stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonders engen Beziehung zur Streitsache stehen (BVGE 2008/18 E. 2.1, SEILER, a.a.O., Art. 89 N. 19, MARANTELLI-SONANINI/HUBER, Praxiskommentar, Art. 48 N. 26, MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.78 ff.). Dieses Beschwerderecht können auch Vereinigungen und Organisationen beanspruchen, sofern sie die Voraussetzungen der egoistischen Verbandsbeschwerde erfüllen. Ebenso steht es Gemeinden zu, die durch den angefochtenen Rechtsakt gleich oder ähnlich wie eine Privatperson betroffen oder hierdurch in ihren hoheitlichen Befugnissen berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung haben (BGE 137 II 58 E. 6.7, 125 II 192 E. 2a/aa, 121 II 171 E. 2b, 120 Ib 379 E. 4b). Diese Rechtslage bringt Art. 57 USG zum Ausdruck, ohne jedoch über das den Gemeinden bereits aufgrund von Art. 48 Abs. 1 VwVG zustehende Beschwerderecht hinauszugehen (SCHRADE/LORETAN, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Griffel/Rausch, Vereinigung für Umweltrecht [Hrsg.], Zürich 1997, Art. 57 N. 13).

2.6 Ob die Beschwerdeführenden im Lichte dieser Grundsätze zur Beschwerdeführung berechtigt sind, ist nachfolgend bezüglich des eigentlichen Genehmigungsentscheids als solchem (Dispo-Ziff.1) und der hiermit verbundenen selbständigen Anordnungen gesondert (Dispo-Ziff. 2 und 3) zu prüfen.

2.6.1 Letztere sind, wie vorangehend festgehalten (vgl. E. 1.3.5 hiervor), aufsichtsrechtliche Weisungen, welche die Art und Weise regeln, wie die Beschwerdegegnerin die ihr im Bereich der Ausgestaltung des Flughafengebührenreglements übertragene öffentlich-rechtliche Aufgabe zu erfüllen hat. Insofern sind sie zwar einseitig und verbindlich, wirken jedoch lediglich im Verhältnis zwischen der Vorinstanz als Aufsichtsbehörde und der Beschwerdegegnerin als ihr unterstellte privatrechtliche Körperschaft. Sie entfalten daher als rein aufsichtsrechtliche Anordnungen keine unmittelbare Aussenwirkung, weshalb die Beschwerdeführenden hierdurch weder berührt sind noch ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Abänderung haben (vgl. im Allgemeinen zu den aufsichtsrechtlichen Weisungen: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 867, TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 28 N. 26 ff.). Insoweit sich deren Beschwerde gegen die in Dispo-Ziff. 2 und 3 des angefochtenen Entscheids getroffenen Anordnungen richtet, ist die Beschwerdelegitimation deshalb zu verneinen, weshalb diesbezüglich nicht auf die Beschwerde der Beschwerdeführenden einzutreten ist.

2.6.2 Zu prüfen bleibt, wie es sich bezüglich des angefochtenen positiven Genehmigungsentscheides handelt.

2.6.2.1 Bei der Anfechtung von Allgemeinverfügungen (vgl. E. 1.3.2.5 hiervor) wird mit Bezug auf den Adressatenkreis – wie vorne erwähnt (vgl. E. 1.3.2.4 hiervor) – regelmässig zwischen den Spezial- und den Normaladressaten unterschieden. Spezialadressaten sind dabei jene, an die sich die Anordnung richtet und die wegen ihrer örtlichen Nähe davon in stärkerem Mass betroffen sind als die übrigen Adressaten – die sog. Normaladressaten. Die Betroffenheit der Spezialadressaten ist dabei eine unmittelbare (BVGE 2008/18 E. 2.1, vgl. ausserdem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-8386/2010 vom 1. Dezember 201 E. 1.2 bestätigt [nicht publizierte Erwägung von BVGE 2011/59]; JAAG, a.a.O., S. 43 ff.). An die Normaladressaten richtet sich die Verfügung zwar auch, wegen ihrer relativen örtlichen Entfernung sind sie davon aber nur gelegentlich oder virtuell berührt. Was die Anfechtbarkeit von Allgemeinverfügungen angeht, wird bezogen auf die Adressaten postuliert, unmittelbar seien nur die

Spezialadressaten zur Beschwerde befugt. Diese Auffassung hat das Bundesverwaltungsgericht in BVGE 2018/18 E. 2.1 abgelehnt mit der Begründung, dass eine Allgemeinverfügung – gleich wie eine Individualverfügung – nebst den Spezialadressaten auch bei Dritten unmittelbar Aussenwirkung zeitigen kann. Personen mit einer derartigen Betroffenheit vom Beschwerdeverfahren auszuschliessen mit dem Hinweis, nur Spezialadressaten könnten eine Allgemeinverfügung anfechten, wäre unbillig und steht im Widerspruch zu den Regeln, die bei Individualverfügungen gelten. Gleich wie dort ist auf die Betroffenheit und die Nähe zur Streitsache abzustellen. Wer sich über Immissionen beschwert, muss demnach nach der Praxis des Bundesverwaltungsgericht auch bei Allgemeinverfügungen zur Beschwerde berechtigt sein, wenn ein ausreichend enger Bezug zur strittigen Massnahme besteht (BVGE 2008/18 E. 2.1).

2.6.2.2 Im Bereich von Flughäfen ist ganz generell anerkannt, dass – ein unmittelbares Berührtsein vorausgesetzt – ein sehr weiter Kreis von Betroffenen zur Beschwerde legitimiert sein kann, ohne dass bereits eine Popularbeschwerde vorliegt (BVGE 2008/18 E. 2.2). So können Anwohner eines Flughafens Beschwerde führen, welche den vom interessierenden Flughafen ausgehenden Lärm deutlich hören können und dadurch in ihrer Ruhe gestört werden. Dies trifft nach ständiger Praxis auf alle Personen zu, welche in der Nachbarschaft eines Flughafens oder im Bereich der An- und Abflugschneisen wohnen bzw. dort Grundstückseigentümer sind. Desgleichen sind die im Umkreis des Flughafens bzw. unter den jeweiligen Flughafenschneisen liegenden schweizerischen und deutschen Gemeinden sowie Kantone und Landkreise als übergeordnete Gemeinwesen zur Beschwerdeführung zuzulassen, soweit sie wie eine Privatperson von Fluglärm betroffen sind oder durch die Beschwerdeführung öffentliche Aufgaben – wie den Schutz vor übermässigen Schall – wahrnehmen (BGE 121 II 176 E. 3b; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 3, je m.w.H.). Dabei ist es für die Umschreibung des Kreises der zur Beschwerdeführung befugten Personen unerheblich, ob die Lärmgrenzwerten überschritten sind oder nicht (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 3.1). Ebenso wenig spielt es eine Rolle, ob eine bereits vorbestehende Belastung durch die strittige Änderung grösser wird, gleich bleibt oder gar abnimmt (BGE 124 II 293 E. 3b; BVGE 2008/18 E. 2.2, Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 3.1).

2.6.2.3 Bei den Flughafengebühren handelt es sich um Kausalabgaben, genauer um Benutzungsgebühren, die von den Flughafennutzern, d.h. den Fluggesellschaften, welche gewerbsmässig Flüge durchführen, zu entrichten sind (vgl. dazu: STREIT, a.a.O., S. 142). Deren Ausgestaltung und die Modalitäten der Erhebung derselben betrifft daher grundsätzlich ausschliesslich das Benutzungsverhältnis zwischen dem Flughafenhalter und den Flughafennutzern. Soweit bei der Bemessung der Flughafengebühren indessen lärm- und schadstoffarme Flugzeuge weniger belastet werden als andere (Art. 39 Abs. 3 Bst. e LFG und Art. 47-49 FGV), kommt den Flughafengebühren eine Lenkungswirkung zu (vgl. BGE 137 II 58 E. 6.7.2, 125 I 182 E. 4; BVGE 2008/41 E. 6.4, STREIT, a.a.O., S. 154, GEORG MÜLLER, Das Kostendeckungsprinzip als Kriterium für die Bemessung der Flughafengebühren, in: Rüssli/Hänni/Furrer [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobias Jaag, Zürich/Basel/Genf 2012, S. 489, 491 f., JAAG, a.a.O., S. 50, GIOVANNI BIAGGINI, Umweltabgaben, marktwirtschaftliche Instrumente – de quoi s'agit-il?, in: URP 2000 S. 430, 447, TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., S. 534, JAAG/HÄNNI, a.a.O., S. 374). Ob diese ausreicht, um die erwünschte Verhaltensänderung zu bewirken, hängt, wie die Erfahrung zeigt, in erster Linie von der Höhe des Abgabesatzes ab, weshalb dessen sachgerechte Festlegung für die Wirksamkeit der Flughafengebühren als Lenkungsabgabe von herausragender Bedeutung ist (THOMAS KAPPELER, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen umweltpolitisch motivierter Lenkungsabgaben, in: Schriftenreihe für Umweltrecht, Kölz/Rausch [Hrsg.], Zürich 2000, S. 28). Insoweit die (unzureichende) Lenkungswirkung der Flughafengebühren in Frage steht, besteht daher eine konkrete Betroffenheit nicht erst mit der Anwendung des Flughafengebührenreglements im konkreten Einzelfall, sondern bereits mit dessen Genehmigung. Zwar kann bei Umweltlenkungsabgaben aufgrund ihrer Abhängigkeit von individuellen Anpassungsentscheiden nicht damit gerechnet werden, dass sie sich sofort in einer Lärmreduktion niederschlagen (vgl. zum Ganzen: KAPPELER, a.a.O., S. 28). Indes besteht die berechtigte Hoffnung, dass die Flughafennutzer ihr Verhalten – insbesondere die von ihnen für den Anflug auf den Flughafen Zürich gewählten Flugzeuge und gegebenenfalls ihre zukünftige Flottenpolitik – am neuen Gebührenreglement ausrichten werden. Insofern existiert bereits mit der Genehmigung eines Flughafengebührenreglements eine konkrete Betroffenheit jener Personen, welche unter dem durch den Betrieb des Flughafens verursachten Lärm leiden und sich eine Verbesserung ihrer Situation durch den mit dem Lärmgebührenreglement verbundenen Lenkungseffekts erhoffen. Die solchermassen von einer Änderung der Lärmgebühren betroffenen

Personen sind als Normaladressaten zur Beschwerdeführung gegen einen positiven Genehmigungsentscheid berechtigt.

2.6.2.4 Das Gemeindegebiet der Beschwerdeführerin befindet sich in der unmittelbaren Verlängerung der Startpiste 28 des Flughafens Zürich und südwestlich des Pistenkreuzes 10/28 und 16/34. Gerichtsnotorisch ist die dortige Wohnbevölkerung in erheblichem Ausmass von dem durch den Betrieb des Flughafens Zürich verursachten Lärm betroffen (vgl. dazu statt vieler: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4858/2012 vom 15. August 2012 E. 4 ff.). Dasselbe gilt für die überwiegende Zahl der Mitglieder des Beschwerdeführers, die als Anrainergemeinden des Flughafens Zürich von dem vom Flughafen Zürich ausgehenden Fluglärm mehr als die Allgemeinheit betroffen sind. Der Beschwerdeführer hat sich im Übrigen als juristische Person konstituiert und die Wahrung der Bevölkerung vor unzumutbarem Lärm zu seiner statutarischen Aufgabe gemacht, womit er die Voraussetzungen für die egoistische Verbandsbeschwerde erfüllt (vgl. BGE 131 I 198 E. 2.1; BVGE 2008/18 E. 2.2, MOSER/BEUSCHN/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.82). Die strittige Änderung des Flughafengebührenreglements betrifft sodann die Lärmgebühren im Sinne von Art. 39 Abs. 3 Bst. e LFG, von deren Ausgestaltung sich die lärmgeplagten Beschwerdeführer eine Verbesserung ihrer Situation versprechen. Die Beschwerdeführenden sind demzufolge berechtigt, den positiven Genehmigungsentscheid anzufechten.

3.

Soweit die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz im Übrigen fordern, auf die Beschwerde insoweit nicht einzutreten, als die Beschwerdeführenden gebührenrechtliche Rügen erheben, ist festzuhalten, dass mit dieser Argumentation die Frage der Beschwerdelegitimation in unzulässiger Weise mit jener der Beschwerdegründe vermischt wird. Diese beiden Fragen sind jedoch strikt zu trennen, was eine rügespezifische Beurteilung der Beschwerdelegitimation ausschliesst. Ob jemand die Legitimationsvoraussetzungen erfüllt, hängt nicht von den geltend gemachten Beschwerdegründen ab, sondern ergibt sich allein daraus, ob sich der angefochtene Entscheid in besonderem Ausmass auf dessen rechtliche oder tatsächliche Situation auswirkt (vgl. BGE 138 II 191 E. 5.2, BGE 137 II 30 E. 2.3, Urteil des Bundesgerichts vom 11. September 2013 1C_175/2013 E. 2.2, BERNHARD WALDMANN, BSK BGG, Art. 89 N. 3a, REGINA KIENER, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in: Tschannen [Hrsg.], Neue Bundesrechtspflege, Auswirkungen der Totalrevision auf den kantonalen und eidgenössischen Rechtsschutz, Bern 2007, S. 257,

ALAIN GRIFFEL, Auswirkungen der neuen Bundesrechtspflege, insbesondere auf den Rechtsschutz im Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, in: URP 2006 S. 826 f.). Anders ist nur zu entscheiden, wenn eine Verknüpfung zwischen der Beschwerdelegitimation und den Beschwerdegründen – wie z.B. in Art. 89 Abs. 2 BGG – ausdrücklich vorgesehen ist. Eine solche Regelung existiert im Bereich der Flughafengebühren aber nicht, weshalb die Beschwerdeführenden im Rahmen ihrer Beschwerdelegitimation mit sämtlichen Beschwerdegründen gemäss Art. 49 VwVG zuzulassen sind, soweit diese geeignet sind, den mit der bewilligten Änderung des Flughafengebührenreglements angestrebten Lenkungseffekt zu verstärken bzw. erst zu begründen und dadurch die Auswirkungen des Flugbetriebs auf dem Hoheitsgebiet der Beschwerdeführerin bzw. dem Einzugsgebiet des Beschwerdeführers zu vermindern.

4.

Daraus ist zu folgern, dass auf die vorliegende Beschwerde, die im Übrigen frist- und formgerecht (Art. 50 und Art. 52 VwVG) eingereicht wurde, insoweit einzutreten ist, als sie sich gegen den vorinstanzlichen Genehmigungsentscheid als solchen richtet (Dispo-Ziff. 1). Ansonsten kann sie jedoch wegen mangelnder Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführenden inhaltlich nicht beurteilt werden (Dispo-Ziff. 2 und 3). Bei diesem Ergebnis erübrigt sich eine Behandlung des von den Beschwerdeführenden für diesen Fall gestellten Verfahrensantrags auf Überweisung der Angelegenheit an das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

5.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung mit voller Kognition (Art. 49 VwVG). Dabei hat es sich jedoch im Rahmen der angestammten Rollen von Justiz und Verwaltung zu bewegen. Insbesondere hat es zu beachten, dass es als richterliche Behörde – gleich wie das Bundesgericht – weder Oberplanungsbehörde noch Aufsichtsinstanz in Umweltsachen ist und sich auch nicht mit der Entwicklung der Luftfahrtpolitik zu befassen hat (BGE 129 II 331 E. 3.2). Zwar kann es die Verfügungen der luftfahrtrechtlichen Behörden ebenfalls auf Unangemessenheit überprüfen (Art. 49 Bst. c VwVG), ohne aber sein eigenes Gutdünken an die Stelle des Ermessens der fachkundigen Vorinstanz setzen zu dürfen. Soweit die Angemessenheit einer angefochtenen Anordnung zu untersuchen ist, prüft es nur, ob sich die fachkundige Vorinstanz von sachgerechten Erwägungen hat leiten lassen und weicht nicht ohne Not von deren Auffassung ab. Voraussetzung für diese Zurückhaltung ist frei-

lich, dass es im konkreten Fall keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gibt und davon ausgegangen werden kann, dass die Vorinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat (BGE 133 II 35 E. 3; BVGE 2010/19 E. 4, Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5112/2011 vom 20. August 2012 E. 2; A-5926/2012 vom 9. April 2012 E. 2, A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 33.1.2 [Sicherheitsfragen], CHRISTOPH BANDLI, Neue Verfahren im Koordinationsgesetz: Ausgleich von Schutz und Nutzen mittels Interessenabwägung, in: Umweltrecht in der Praxis [URP] 2001, S. 511 ff., 549).

6.
Die Beschwerdeführenden stufen das vorinstanzliche Verfahren insoweit als mangelhaft ein, als die Vorinstanz auf die Einholung einer Stellungnahme des BAFU verzichtet hat.

6.1 Mit der Betriebskonzession wird dem Flughafenhalter die Befugnis eingeräumt, Flughafengebühren zu erheben (Art. 36a Abs. 2 und Art. 39 Abs. 1 LFG). Bei deren Festlegung ist der Flughafenhalter jedoch nicht vollkommen frei. Er hat vielmehr die sich aus Art. 39 LFG ergebenden Anforderungen, teils konkretisiert in der Verordnung über die Flughafengebühren, sowie jene des Preisüberwachungsgesetzes vom 20. Dezember 1985 (PüG, SR 942.20) zu respektieren. Auf internationaler Ebene sind ferner Art. 15 der Convention of International Civil Aviation, die diese ausführende Leitlinie des ICAO-Rates "ICAO's Policies On Charges For Airports And Air Navigation Services" (Doc. 9082/7, vgl. LUDGER GIESBERT, in: Kölner Kompendium Luftrecht, Band 2, Luftverkehr, Köln 2009, Hobe/von Ruckteschell [Hrsg.], S. 558) sowie die Richtlinie 2009/12/EG zu beachten. Besteht – wie beim Flughafen Zürich – eine umweltschutzrechtliche Sanierungspflicht, so finden die strittigen Lärm- und Emissions-Zuschläge überdies eine Grundlage im Umweltschutzgesetz. In diesem Fall handelt es sich hierbei um eine Emissionsbeschränkung im Sinne einer Betriebsvorschrift nach Massgabe von Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG. Dem Flughafen wird damit eine Pflicht zur Erhebung lenkungswirksamer Benützungsgebühren auferlegt, vergleichbar mit der Pflicht zur Bewirtschaftung der Kundenparkplätze (BGE 137 II 58 E. 6.7). Solche Flughafengebühren fussen demnach auf dem Umweltschutzgesetz, womit ein sich darauf beziehender Genehmigungsentscheid, wie der vorliegend angefochtene, ebenfalls in Anwendung des Umweltschutzgesetzes ergangen ist.

6.2 Bei dieser Ausgangslage wäre die Vorinstanz gemäss Art. 62a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) in Verbindung mit Art. 12 der Organisationsverordnung für das UVEK vom 6. Dezember 1999 (OV-UVEK, SR 172.217.1) verpflichtet gewesen, das BAFU im Hinblick auf die vorzunehmende umfassende Güterabwägung in einem möglichst frühen Verfahrensstadium anzuhören und dessen Anträge im Rahmen des zu fällenden Genehmigungsentscheids zu prüfen (Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung des Plangenehmigungsverfahrens vom 25. Februar 1009, BBl 1998 III 2591, 2598). Indem die Vorinstanz ein solches Vorgehen für überflüssig erachtet hat, hat sie nicht nur gegen Art. 62a RVOG in Verbindung mit Art. 12 OV-UVEK verstossen, sondern dürfte sie zudem den rechtserheblichen Sachverhalt unzureichend ermittelt haben (vgl. PATRICK L. KRAUSKOPF/KARIN EMMENEGGER, Praxiskommentar, Art. 12 N. 147 und 182 ff.). Damit erweist sich der angefochtene Genehmigungsentscheid in dieser Hinsicht als formell mangelhaft. Dieser Verfahrensmangel könnte für sich allein ein Grund sein, den angefochtenen Genehmigungsentscheid aufzuheben. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das BAFU im vorliegenden Beschwerdeverfahren selbständig und umfassend über seinen Standpunkt Auskunft geben konnte, ist die Verletzung ausnahmsweise als geheilt zu betrachten.

7.

Das Bundesgericht hat in BGE 137 II 58 entschieden, Art. 5 des vorläufigen Betriebsreglements des Flughafens Zürich sei durch den Satz zu ergänzen, "Sie (die Beschwerdegegnerin) erhebt lenkungswirksame Zuschläge, die nach der Lärmerzeugung und zeitlich (Starts und Landungen während der Nacht und zu sensiblen Tagesrandzeiten) gestaffelt sind". Im auf der Website des Flughafens Zürich publizierten, vorläufigen Betriebsreglement des Flughafens Zürich vom 30. Juni 2011, Stand 1. Februar 2012, findet sich keine derartige Regelung (http://www.flughafen-zuerich.ch/ > Suche: Betriebsreglement, besucht am 24. Oktober 2013). Trotz fehlender förmlicher Umsetzung von BGE 137 II 58 in ihr Betriebsreglement ist die Beschwerdegegnerin indes gestützt auf die dort getroffenen Anordnungen verpflichtet, lenkungswirksame Zuschläge zu erheben, die nach der Lärmerzeugung und zeitlich (Starts und Landungen während der Nacht und zu sensiblen Tagesrandzeiten) gestaffelt sind. Dieser vom Bundesgericht getroffene Grundsatzentscheid ist für die Vorinstanz und das auf Beschwerde hin angerufene Bundesverwaltungsgericht im Verfahren betreffend die Genehmigung der Änderung der Flughafengebührenregelung des Flughafens Zürich verbindlich. Die strittige Ge-

bührenordnung ist demnach nachfolgend vorderhand daran zu messen, ob sie die vom Bundesgericht gestellten Anforderungen erfüllt.

7.1 Bei den Lärmgebühren handelt es sich um Kausalabgaben, genauer Benutzungsgebühren, mit Lenkungscharakter, welche die Flugzeughalter zum Einsatz von emissionsarmen Flugzeugen anhalten sollen (vgl. E. 2.6.2.3 hiervor m.H.). Solche Umweltlenkungsabgaben, welche einen Anreiz für ein umweltpolitisch erwünschtes Verhalten schaffen, sind ein alternatives und ergänzendes Steuerungsmittel zu polizeilichen Verboten und Geboten. Sie führen zu einer Internalisierung der Kosten und bilden dadurch ein Instrument der indirekten Verhaltenslenkung (ALAIN GRIFFEL, Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Zürich 2001, S. 247, HERIBERT RAUSCH/ARNOLD MARTI/ALAIN GRIFFEL, Umweltrecht, Haller [Hrsg.], Zürich 2004, N. 137). Die für die Wirksamkeit einer Lenkungsabgabe entscheidende Höhe des Abgabesatzes wird dabei in aller Regel nach dem sogenannten Standard-Preis-Ansatz festgesetzt (KAPPELER, a.a.O., S. 28). Danach ist zunächst im Sinne einer Zielgrösse (Standard) die für einen bestimmten Schadstoff oder für eine bestimmte natürliche Ressource anzustrebende Gesamtemission- bzw. –verbrauchsmenge pro Zeiteinheit zu bestimmen, welche unter dem Gesichtspunkt der Vorsorge als ökologisch unbedenklich gelten kann. Diese Menge dürfte allerdings wegen der Komplexität der ökologischen Zusammenhänge im Allgemeinen nicht genau, sondern höchstens innerhalb einer Bandbreite festgelegt werden können. Steht diese Zielgrösse fest, so ist auf der Grundlage ökonomischer Überlegungen, insbesondere zu den durchschnittlichen Vermeidungskosten und der Preiselastizität der Nachfrage, zu ermitteln, welche Abgabe zu erheben ist, um die erforderliche Anreizwirkung für eine Verhaltensänderung herbeizuführen (KAPPELER, a.a.O., S. 28 f.). Wird für eine Umweltlenkungsabgabe ein eher tiefer Ansatz gewählt, so kann daraus nicht gefolgert werden, sie sei wirkungslos. Emittenten treffen auch bei tiefen Abgabesätzen, wenn auch in vermindertem Masse, Anpassungsmassnahmen, zumal sie in diesem Fall mit einer zukünftigen Erhöhung des Abgabesatzes rechnen müssen (KAPPELER, a.a.O., S. 29). Unterhalb einer Mindesthöhe werden Lenkungsabgaben aber zu schwach, um eine Verhaltensänderung bewirken zu können, womit eine Lenkungsabgabe ihre sachliche Begründung verliert und infolgedessen unzulässig wird (KAPPELER, a.a.O., S. 29). Dies gilt freilich nicht notgedrungen für Lenkungsabgaben, welche zur angestrebten Verhaltensänderung geführt haben. In diesen Fällen liegt die Annahme nahe, dass diese Verhaltensänderung nur aufgrund der erhobenen Lenkungsabgabe erwirkt wurde. Die Erforderlichkeit der Abgabe entfällt daher in ei-

nem solchen Fall erst, wenn die Zielerreichung auch ohne die abgabemässige Verteuerung des unerwünschten Verhaltens gewährleistet ist (KAPPELER, a.a.O., S. 32).

7.2 Das Flughafengebührenreglement des Flughafens Zürich teilt die Flugzeuge mit Strahlenbetrieb, sog. Jetflugzeuge, seit Jahrzehnten in fünf Klassen ein, aufgrund derer in Abhängigkeit zum Lärm, den diese beim Anflug auf oder Abflug vom Flughafen Zürich verursachen, Lärmgebühren erhoben werden. Seit dem 1. Juni 2001 ist zusätzlich auf Starts und Landungen von Jetflugzeugen zur Tagesrand und Nachtzeit (zwischen 22.01 und 06.00 Uhr) ein Lärmzuschlag geschuldet, der bei Starts sowohl von der Lärmklasse des in Frage stehenden Flugzeugs als auch von der Abflugzeit abhängig ist, während bei den Landungen nur nach der Landezeit, nicht nach Lärmklassen unterschieden wird (BGE 137 II 58 E. 6.7.3; JAAG/HÄNNI, a.a.O., S. 375). Diese Regelung hat die Beschwerdegegnerin in der bewilligten Änderung der Gebührenordnung einerseits insofern modifiziert, als sie die am Flughafen Zürich verkehrenden Flugzeuge neu in die bestehenden fünf Lärmklassen eingeteilt hat, andererseits hat sie die Gebührenhöhe pro Lärmklasse (Tageslärmgebühren) sowie die Start- und Landezuschläge für die Tagesrand- und Nachtzeit abgeändert, ohne jedoch deren unterschiedliche Ausgestaltung für An- und Abflüge zu verändern (vgl. zu den Ansätzen Sachverhalt C. und die angefochtene Verfügung).

7.3 Dabei wurde die Neuklassierung der auf dem Flughafen Zürich verkehrenden Flugzeuge in enger Zusammenarbeit mit der Vorinstanz entwickelt und beruht auf den Vorarbeiten einer sich aus Vertretern der verschiedenen Landesflughäfen zusammensetzenden Arbeitsgruppe. Diese wird von den Beschwerdeführenden ausdrücklich begrüsst und nicht angefochten. Soweit die Beigeladene die Neuklassierung wegen der fehlenden Differenzierung zwischen Kurz-, Mittel- und Langstreckenflugzeugen als unzulänglich erachtet, können ihre Rügen daher nicht gehört werden, da sich diese ausserhalb des Streitgegenstandes bewegen.

7.4 Strittig und nachfolgend zu prüfen ist dagegen die Lenkungswirkung der Tageslärmgebühren und der für Starts und Landungen erhobenen Tagesrand- und Nachtzuschläge.

7.4.1 Die Beschwerdeführenden bringen diesbezüglich vor, der für moderne Flugzeuge gewählte Gebührenansatz sei nicht geeignet, Druck auf die Hersteller von Flugzeugen auszuüben, da die hierdurch verursachten

Kosten ausgesprochen bescheiden seien, weshalb sie bei allfälligen Kaufentscheiden nicht ins Gewicht fallen würden. Um diese grundlegende Schwäche des genehmigten Gebührenreglements zu verschleiern, würden die Gegenparteien nunmehr behaupten, dass von den Lärmgebühren kaum lenkende Wirkung ausgehen könne. Diese Argumentation habe bereits das Bundesgericht zurückgewiesen und die Beschwerdegegnerin aufgefordert, lenkungswirksame Lärmzuschlage zu erheben. Die Beschwerdegegnerin hätte ihre Phantasie walten zu lassen, um diese Forderung umzusetzen. Dabei gehe es, wie immer, wenn Investitionsentscheide in langlebige Produktionsgüter beeinflusst werden sollten, nicht um eine kurzfristige Lenkung, sondern um ein kontinuierliches Arbeiten an der Verbesserung des Standes der Technik. Gerade dies werde jedoch mit dem genehmigten Gebührenreglement vereitelt, indem die Lärmgebühren in den massgeblichen Lärmklassen 2 und 3 eigentlich "geschleift" würden. Zwar nehme die Zahl der gebührenpflichtigen An- und Abflüge zu, jedoch würden die Tageslärmgebühren bei Landungen insgesamt weniger stark zu Buche schlagen als nach dem alten System. So bezahle ein Flugzeug der Lärmklasse 4 für eine Landung neu nur mehr Fr. 10.-, während eine solche Landung bisher Fr. 200.- gekostet habe. Bei der Lärmklasse 3 reduziere sich der Preis einer Landung von bisher Fr. 400.- auf Fr. 40.-. Dies habe zur Folge, dass gewisse Flugzeuge, obschon sie in einer schlechteren Klasse eingeteilt seien, nicht mehr bezahlen müssten als nach dem vormaligen Lärmgebührenmodell. Die Lenkungswirkung solcher Gebühren sei höchst fraglich. Ausserdem sei es aus Gründen des Immissionsschutzes überhaupt nicht nachvollziehbar, warum bezüglich Starts ein nach Lärmklassen differenzierter Ansatz gewählt werde, nicht aber bezüglich Landungen. Diese Regelung erscheine nicht nur rechtsungleich, sondern geradezu willkürlich. Der Verzicht auf Lärmklassen bei Landungen sei umso stossender, als damit keine Lenkungsanreize bestünden, um Landungen von lärmigeren Flugzeugen in den lärmsensiblen Tagesrandzeiten, namentlich am frühen Morgen, entgegenzuwirken. Mit einem solchen Modell habe die Beschwerdegegnerin die auf Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG abgestützten Anforderungen des Bundesgerichts offensichtlich missachtet. Nicht nachvollziehbar sei im Weiteren, weshalb die Gebühren in den Tagesrand- und Nachtstunden für die erste halbe Stunde der Nachtsperrzeit eine niedrigere Lärmbelastung vorsehen würden als für die Zeit zwischen 00.01 Uhr und 06.00 Uhr. Dafür gebe es keinen sachlichen Grund, weshalb sich die fragliche Unterscheidung als willkürlich erweise. Die Behauptung der Gegenparteien, eine zusätzliche Erhöhung der Gebühren gerade in den kritischen Tagesrandstunden würde nicht zu der gewünschten Verlagerung der Flugbewegungen führen,

sei durch nichts belegt. Die Kapitulation vor den wirtschaftlichen Interessen der Luftfahrtindustrie sei nicht akzeptabel und widerspreche den Vorgaben des Bundesgerichts.

7.4.2 Gegen diese Argumentation wendet die Beschwerdegegnerin ein, die Argumentation der Beschwerdeführenden, auch relativ lärmgünstige Flugzeuge stärker zu belasten und damit den "technischen Fortschritt" zu lenken, erscheine nicht realistisch. Im Übrigen bezweckten die Lärmgebühren nicht, Flüge zu Tages- und Nachtrandzeiten durch einen geradezu prohibitiven Gebührenansatz derart zu verteuern, dass sich deren Anzahl (substanziell) reduziere. Eine solche Zielsetzung wäre mit dem Äquivalenzprinzip nicht vereinbar und erwiese sich als unverhältnismässig. Bei der Ausgestaltung der Lärmgebühren könne und dürfe nicht ignoriert werden, dass kurzfristig nur geringe Verbesserungen erzielt werden könnten. Denn auf dem Flughafen Zürich würden bereits heute im Allgemeinen Maschinen der neuesten Generation verkehren, was der Möglichkeit, auf lärmgünstigere Alternativen umzusteigen, Grenzen setze. Richtig verstanden solle das Instrument der Lärmgebühren mittelfristig einen massgeblichen Kostenfaktor setzen, welcher geeignet sei, die Fluggesellschaften in ihren zukünftigen Flotten- und Flugplanentscheidungen zu beeinflussen. Dabei erscheine es sinnvoll und vertretbar, die Gesamtbelastung der Fluggesellschaften auf ein mit der letzten grösseren Überarbeitung/Anpassung vergleichbares Mass anzuheben. Soweit die Beschwerdeführenden die unterschiedliche Klasseneinteilung beim Start- und Landelärm als willkürlich rügen, sei festzuhalten, dass der Landelärm im Gegensatz zum Startlärm weniger von Motorengeräuschen als von aerodynamischen Faktoren beeinflusst werde. Die typengebundenen Unterschiede seien deshalb weniger gross und würden sich nicht notwendigerweise parallel zum Startlärm verhalten, weshalb sich eine Klasseneinteilung nicht als sinnvoll erweise. Eine Lenkungswirkung sei beim Landelärm vielmehr in zeitlicher Hinsicht anzustreben. Schliesslich würden für eine unterschiedliche Behandlung der Zeit von 23.31 bis 0.00 Uhr und 0.01 bis 06.00 Uhr sehr wohl sachliche Gründe vorliegen. Die Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) stufe die Schutzwürdigkeit der zweiten Nachtstunde und der Zeit von 0.01 bis 05.00 Uhr unterschiedlich ein. Zudem trage die Unterscheidung der Tatsache Rechnung, dass in diesem Zeitraum Flüge laut betriebsreglementarischer Nachtsperre nur ausnahmsweise zulässig seien.

7.4.3 Die Vorinstanz hält sodann im Wesentlichen fest, das genehmigte Gebührenmodell basiere auf zwei Prämissen: Zum einen müssten die

lärmabhängigen Start- und Landegebühren für einen überwiegenden Teil der Luftfahrzeugtypen nach der Revision des Lärmgebührenmodells gleich hoch oder höher sein als vor der Revision. Zum anderen sollten die Gebührenerträge aus den lärmabhängigen Start- und Landegebühren gleich hoch wie anlässlich der letzten Überarbeitung des Gebührenmodells im Jahr 2001 ausfallen. In diesem Rahmen optimiere die genehmigte Gebührenordnung die Lenkungswirkung der Lärmgebühren soweit möglich. Der Hauptforderung des Bundesgerichts sei mit der neuen Lärmklasseneinteilung Rechnung getragen worden. Es stelle sich nun die Frage, inwiefern die neue Lärmklasseneinteilung, wie vom Bundesgericht erwartet und erhofft, tatsächlich zu einer verstärkten Lenkungswirkung führen könne. Dies sei insbesondere auch davon abhängig, ob die am Flughafen Zürich operierenden Luftfahrtgesellschaften tatsächlich die Möglichkeit hätten und geneigt seien, den Flottenmix entsprechend der unterschiedlichen Belastung anzupassen. Dabei zeige sich insbesondere bei Langstreckenflugzeugen, die grundsätzlich höhere Lärmimmissionen verursachen würden als Kurz- und Mittelstreckenflugzeuge und aus operationellen Gründen (Restriktion aufgrund der Flugpläne oder des Einsatzgebiets) häufig während der lärmsensiblen Tagesrand- und Nachtstunden eingesetzt würden, dass auf dem Flughafen Zürich bereits heute weitgehend lärmoptimierte Fluggeräte eingesetzt würden. Aufgrund des heutigen Flottenmixes sei im lärmrelevanten Bereich der Langstreckenflugzeuge folglich eine effektive Lenkungswirkung mittels lärmabhängiger Gebühren nur schon aufgrund des fehlenden Angebots an alternativen Fluggeräten nicht möglich. Im Bereich der Kurz- und Mittelstreckenflugzeuge zeige sich ein ähnliches Bild. Deshalb sei trotz aktualisierter Lärmklasseneinteilung keine zusätzliche Lenkungswirkung zu erwarten. Mit der gewählten Gebührenstruktur werde jedoch der Druck auf die Hersteller aufrechterhalten, die Lärmoptimierung der Luftfahrzeuge voranzutreiben. Soweit die Beschwerdeführenden für die Tagesrand- und Nachtstunden höhere Gebühren forderten, sei festzuhalten, dass – wie dargelegt – ein Ersatz des heute eingesetzten Fluggeräts im Langestreckenbereich mangels lärmgünstigerer Alternativen kaum möglich sei. Der Forderung der Beschwerdeführenden nach lärmgünstigeren Fluggeräten könnte daher im Endeffekt nur Rechnung getragen werden, wenn während dieser Zeit keine Langstreckenflugzeuge, sondern nur mehr Kurz- und Mittelstreckenflugzeuge betrieben würden. Eine solche Regelung würde faktisch auf ein Betriebsverbot für Langstreckenflugzeuge herauslaufen, was als unverhältnismässig einzustufen sei. Die im Weiteren geforderte Erhöhung der Gebührenansätze während der Nachtzeiten liesse keine zusätzliche Lenkungswirkung erwarten, weil Starts und Landungen während

dieser Zeiten auf aussergewöhnliche Faktoren zurückzuführen seien, die ausserhalb des Einflussbereichs der Fluggesellschaften liegen würden. Eine solche Regelung sei daher als ungeeignet und damit unverhältnismässig einzustufen.

7.4.4 Die Beigeladene merkt hauptsächlich an, das Bundesgericht verlange nicht, die Lärmgebühren generell zu erhöhen oder mit ihnen Mehreinnahmen zu generieren. Es habe lediglich angenommen, das vormalige Lärmgebührenmodell habe in der Vergangenheit die angestrebte Lenkungswirkung entfaltet, jedoch zwischenzeitlich weitgehend verloren. Mit der angeordneten vorzeitigen Überarbeitung desselben solle der vormalige Zustand wiederhergestellt werden. Dabei schliesse das Bundesgericht nicht aus, dass die anvisierte Lenkungswirkung nicht erzielt werden könne, halte aber fest, dies liesse sich erst beurteilen, wenn das neue Lärmgebührenmodell einige Zeit angewendet worden sei. Das Bundesgericht habe von der Beschwerdegegnerin nur gefordert, mit einer neuen Klassifizierung der auf dem Flughafen Zürich verkehrenden Flugzeuge und einer neuen Staffelung der Lärmgebühren Anreize zu schaffen, dass zu den besonders sensiblen Zeiten leisere Flugzeuge eingesetzt würden. Diese Vorgaben erfülle das von der Vorinstanz genehmigte Lärmgebührenmodell. Eine Mehrbelastung mit Gebühren im Bereich von mehreren Hundert Franken würde mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu Defiziten führen, mindestens aber die ohnehin schon geringen Gewinne der Fluggesellschaften erheblich schmälern. Es könne somit kein Zweifel bestehen, dass die Fluggesellschaften mittels des neuen Lärmgebührenmodells angehalten würden, zu sensiblen Tagesrand- und Nachtstunden jeweils ihre leisesten Flugzeuge einzusetzen. Dies genüge den Beschwerdeführern jedoch nicht. Sie verlangten, die Lärmgebühren müssten auch die Investitionsentscheid der Fluggesellschaften massgeblich beeinflussen. Hierfür finde sich in BGE 137 II 58 allerdings keine Grundlage. Nirgends verlange das Bundesgericht, die Lärmgebühren so auszugestalten, dass Fluggesellschaften ihre Flotte (vorzeitig) erneuern würden. Würden Gebühren derart bemessen, dass Flüge mit der bestehenden Flotte nicht wirtschaftlich betrieben werden könnten, würde dies nicht zur Neuanschaffung von Flugzeugen führen, sondern zum Konkurs der betroffenen Fluggesellschaft. Anders möge der Fall liegen bei Fluggesellschaften, die über völlig veraltete Flugzeuge verfügen würden. Hier könne es durchaus sinnvoll sein, die Gebühren geradezu prohibitiv hoch anzusetzen, um die Fluggesellschaften zu längst überfälligen Investitionen zu bewegen. Die Beschwerdeführenden schienen indes noch weitergehend zu hoffen, mit den Lärmgebühren am Flughafen Zürich die technische Entwicklung der Luft-

fahrtindustrie steuern zu können. Dies sei eine Illusion, zumal ausser der Beigeladenen kein Flughafennutzer seine Flottenpolitik am Flughafen Zürich ausrichte.

7.5 Der Preisüberwacher hat sich zur strittigen Änderung der Gebührenordnung im vorinstanzlichen Verfahren geäussert. Seine Stellungnahme befasst sich jedoch nur insoweit mit der Lenkungswirkung der vorgenommenen Revision der Lärmgebührenordnung, als er fordert, die Passagiergebühren abzuschaffen, um den gebührenrechtlichen Handlungsspielraum der Beschwerdegegnerin zu erhöhen. Zur Lenkungswirkung der vorgesehenen Lärmgebühren äussert sich der Preisüberwacher hingegen nicht (vgl. Sachverhalt D.). Demgegenüber hat das BAFU zu dieser Frage im vorliegenden Beschwerdeverfahren Stellung genommen.

7.5.1 Danach könne mit einer Lenkungswirkung grundsätzlich gerechnet werden, wenn die Lärmgebühren genügend hoch seien, um in die Entscheidung der Fluggesellschaften einzufliessen und wenn ein Substitut vorhanden sei, das durch die veranschlagte Gebühr vorteilhafter und realistischwerweise gewählt werde. Da bei der alten Lärmgebührenordnung die meisten Flugzeuge in der leisesten Klasse eingeteilt gewesen seien, hätten die Fluggesellschaften keine Anreize gehabt, möglichst leise Flugzeuge einzusetzen. Die Einteilung genügend vieler Flugzeuge in kostenintensive Lärmklassen führe mittel- bis langfristig zu Anreizen, die bestehenden Flugzeuge durch Flugzeuge in besseren Lärmklassen zu ersetzen. Zudem würden dadurch kurz- bis mittelfristig Anreize geschaffen, die Flugzeuge in den schlechteren Klassen tendenziell weniger oder anders einzusetzen. Ob eine Lenkungswirkung im Bereich der Lärmklassen möglich sei, hänge, wie erwähnt, neben der Gebührenhöhe indes ausserdem erheblich vom Substitut ab. Die Vorinstanz argumentiere in diesem Zusammenhang, die meisten, der auf dem Flughafen Zürich verkehrenden Flugzeuge würden bereits zu den emissionsärmsten Flugzeugen gehören, weshalb – zumindest kurzfristig – kein optimales Substitut vorhanden sei. Mittel- bis langfristig sei die Lenkungswirkung der Neueinteilung allerdings positiv zu bewerten. Die an Tagesrand- und Nachtstunden erhobenen Lärmzuschläge bezweckten, die Fluggesellschaften zu veranlassen, ihre Flüge von den Tagesrand- und Nachtstunden in den Tag hinein zu verlegen. Lasse sich dieses Ziel nicht verwirklichen, so sollten die Flüge möglichst früh am Abend respektive spät am Morgen durchgeführt werden. Die strittigen Tagesrandzuschläge für Starts und Landungen seien indes teilweise so tief angesetzt, dass sie für die Fluggesellschaften praktisch unbeachtlich seien und nicht in deren Entscheidung einfliessen

würden. Um eine Lenkungswirkung erzielen zu können, seien die fraglichen Zuschläge deshalb mehrheitlich zu niedrig. Es stelle sich jedoch die Frage, ob eine Erhöhung der Lärmzuschläge in den Tagesrandstunden tatsächlich eine Lenkungswirkung entfalten könne. Dies wäre dann der Fall, wenn die Fluggesellschaften die Möglichkeiten hätten, ihre Flugpläne so abzuändern, dass in den lärmsensiblen Zeiten weniger Flüge durchgeführt würden oder mit leiseren Flugzeugtypen operiert würde. Nach der Auffassung der Vorinstanz liesse sich ein solcher Effekt nur über ein (faktisches) Betriebsverbot für Langstreckenflugzeuge während den Tagesrandstunden realisieren. Ein solcher Schritt hätte eine komplette Änderung und Redimensionierung des Geschäftsmodells der Beigeladenen und der Beschwerdegegnerin zur Folge mit entsprechenden betriebs- und volkswirtschaftlichen Auswirkungen, was die Vorinstanz für unverhältnismässig erachte. Würden die Angaben der Vorinstanz zutreffen, wonach die heutigen An- und Abflugbewegungen auf dem Flughafen Zürich gar nicht anders als bisher auf die Tagesrand- und Nachtzeiten verteilt werden könnten, so würden auch höhere Lärmzuschläge keine Lenkungswirkung entfalten. Würde hingegen eine solche Möglichkeit bestehen, müssten die Lärmzuschläge für diese Zeit deutlich erhöht werden, um die gewünschte Lenkungswirkung zu erzielen.

7.5.2 Der angefochtene Genehmigungsentscheid wird nach dem vorangehend Ausgeführten insoweit durch die Einschätzung des BAFU gestützt, als danach die in der bewilligten Gebührenordnung vorgesehenen Tageslärmgebühren geeignet sind, die Flugzeughalter anzuhalten, den Flugplatz Zürich mit möglichst leisen Flugzeugen anzufliegen und den Druck auf die Hersteller aufrechtzuerhalten, die Lärmoptimierung der Luftfahrzeuge voranzutreiben. Ob es darüber hinausgehend möglich ist, die Flottenpolitik der auf dem Flughafen Zürich operierenden Fluggesellschaften zu beeinflussen, ist fraglich. Die Beigeladene hat jedoch eingestanden, ihre Flottenpolitik auf den Flughafen Zürich auszurichten, womit eine entsprechende Lenkungswirkung zumindest bezüglich der Beigeladenen denkbar ist. Den diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführenden, die Tageslärmgebühren der massgeblichen Klassen 2-4 würden im Vergleich zur vormaligen Regelung erheblich reduziert, weshalb mit einer Lenkungswirkung nicht mehr ernsthaft zu rechnen sei, bleibt entgegenzuhalten, dass sich nicht nur die Vorinstanz, sondern auch das BAFU von der Lenkungswirkung der Tageslärmgebühren überzeugt zeigt. Dabei kommt vor allem der Stellungnahme des BAFU, das über besondere Fachkenntnisse in landschafts- und naturschutzrechtlichen Fragen verfügt (vgl. Art. 3 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über Natur-

und Heimatschutz und Art. 23 Abs. 1 der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz [NHV, SR 451.1], Art. 42 Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 [USG, SR 841.01]), grosses Gewicht zu. Nimmt dieses – wie vorliegend – in einem Bericht fallbezogen zu einem Problem, welches in sein Fachgebiet fällt, Stellung, so dürfen die zuständigen Bundesbehörden darauf abstellen, es sei denn, es bestünden Hinweise auf eine unvollständige oder unsorgfältige Abklärung des massgeblichen Sachverhalts. Solches wird weder von den Beschwerdeführenden vorgebracht noch finden sich entsprechende Hinweise in den Akten. Demzufolge besteht kein Anlass, an der Lenkungswirkung der in der bewilligten Gebührenordnung vorgesehenen Tageslärmgebühren zu zweifeln. Dass die Vorinstanz die fragliche Regelung bezüglich Tageslärmgebühren genehmigt hat, ist daher nicht zu beanstanden.

7.5.3 Nicht zu überzeugen vermag der angefochtene Genehmigungsentscheid hingegen insoweit, als darin eine ausreichende Lenkungswirkung der in der bewilligten Gebührenordnung vorgesehenen Lande- und Startzuschläge in den Tagesrand- und Nachtstunden bejaht wird. Der Drehkreuzbetrieb am Landesflughafen Zürich beruht auf einem ausgeklügelten System von sechs Wellen, in denen Kurz-, Mittel- und Langstreckenflugzeuge so aufeinander abgestimmt sind, dass die Passagierströme optimal geführt werden (vgl. zum Ganzen: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 20. Dezember 2009 E. 30.6.2). Dieses System ist ausgesprochen kompliziert und bietet nur wenig Spielraum für Flugplanänderungen. Ausgehend von einem (nahezu) zwingenden Bedarf der Fluggesellschaften an Anflügen auf und Abflügen vom Flughafen Zürich ist deren Preissensitivität daher als ausgesprochen gering einzuschätzen. In Übereinstimmung mit dem BAFU ist deshalb anzunehmen, dass hohe Lärmzuschläge erhoben werden müssen, um die Fluggesellschaften zu veranlassen, die Zahl der Flüge von den kritischen Zeiten in die Tagesstunden zu verlagern. Dass diese Annahme – wie vom BAFU vorgebracht – ebenfalls für den Einsatz leiserer Flugzeuge in diesen Zeiten gilt, erscheint zumindest plausibel. Bei dieser Ausgangslage ist nicht erstellt, dass die vorgesehenen Lärmzuschläge, die mehrheitlich lediglich einige hundert Franken betragen (vgl. Sachverhalt C.), die vom Bundesgericht verlangte Lenkungswirkung entfalten.

7.5.3.1 Diese Einschätzung wird von der Vorinstanz nicht kategorisch in Abrede gestellt. Sie nimmt jedoch an, die genehmigte Gebührenordnung erziele unter den gegebenen betrieblichen Rahmenbedingungen die höchstmögliche Lenkungswirkung, da deren weitergehende Erhöhung die

Funktion des Flughafens Zürich als Drehscheibe des internationalen Luftverkehrs gefährden würde. Ob diese Auffassung zutrifft, kann das Bundesverwaltungsgericht aufgrund der vorliegenden Unterlagen nicht beurteilen, da die Vorinstanz ihre entsprechenden Behauptungen in keiner Weise untermauert. Ohnehin erscheint die diesbezügliche Argumentation der Vorinstanz insofern problematisch, als für die Festlegung der vorzusehenden Gebühren zunächst Start- und Landezuschläge approximativ zu bestimmen sind, welche die erwünschte Lenkungswirkung entfalten. Erst wenn diese feststehen, sind die hieraus resultierenden betrieblichen Konsequenzen abzuschätzen. Sollten die entsprechenden Abklärungen ergeben, dass ein lenkungswirksame Start- und Landezuschläge für die Tagesrand- und Nachtstunden die Fluggesellschaften veranlassen würde, ihre Langstreckenflüge einzustellen oder in einem den Hubbetrieb des Flughafens Zürich gefährdenden Ausmass zu reduzieren, so wäre in einem weiteren Schritt zu untersuchen, ob die für die Funktion des Flughafens Zürich als Drehscheibe des internationalen Luftverkehrs entscheidenden Flüge von solchen Lärmzuschlägen ganz oder teilweise ausgenommen werden könnten, wobei aus Praktikabilitätsgründen wohl die – von der Beigeladenen in anderem Zusammenhang geforderte – Differenzierung nach Lang-, Kurz- und Mittelstreckenflugzeugen im Vordergrund stehen dürfte.

7.5.3.2 Ob eine derartige Regelung verbunden mit einer substanziellen Erhöhung der Lärmgebührenzuschläge für An- und Abflüge in den sensiblen Tagesrand- und Nachtstunden mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbar wäre, hängt entscheidend von deren Ausgestaltung ab. Dabei ist klar, dass eine mathematisch exakte Gleichbehandlung jedes auf dem Flughafen Zürich verkehrenden Flugzeugs aus praktischen Gründen nicht erreicht werden kann. Gewisse Schematisierungen und Pauschalisierungen sind unausweichlich und grundsätzlich zulässig. Nur wenn ein Flughafennutzer aufgrund solcher Schematisierungen und Pauschalisierungen im Vergleich zu anderen Fluggesellschaften wesentlich stärker belastet und damit systematisch benachteiligt wird, ohne dass hierfür ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, liegt ein Verstoss gegen das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot im Sinne von Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) vor. In diesem Zusammenhang kann durchaus der Tatsache Rechnung getragen werden, dass Schallschutzmassnahmen in erster Linie erforderlich werden, um die Bewohner und Bewohnerinnen vor nächtlichem Lärm und solchem in den frühen Morgenstunden zu bewahren, weshalb es durchaus denkbar ist, die Kos-

ten für solche Massnahmen nur oder überwiegend den Fluggesellschaften aufzuerlegen, die den Flughafen zu diesen Zeiten nutzen. Allerdings führen die Flüge zur Nachtzeit und in den frühen Morgenstunden dazu, dass die – insbesondere bei internationalen Flughäfen – ohnehin schon häufig tagsüber ausgelasteten Kapazitäten nicht weiter belastet werden. Insofern tragen diese Flüge massgeblich zum reibungslosen Funktionieren des Flughafens bei und kommen mittelbar allen Fluggesellschaften zugute (LUDGER GIESBERT, in: Kölner Kompendium, Luftrecht, Band 2, Luftverkehr, Hobe/von Ruckteschell [Hrsg.], Köln 2009, S. 568, STREIT, a.a.O., S. 155). Dass das Rechtsgleichheitsgebot aus diesen Überlegungen eine Obergrenze für Lärmzuschläge setzt, ist durchaus denkbar. Eine solche, allenfalls existierende Limite liegt allerdings deutlich über den vorgesehenen Lärmzuschlägen, weshalb höhere Lärmzuschläge unter diesem Blickwinkel nicht auszuschliessen sind. Für das Bundesverwaltungsgericht ist demnach aufgrund der vorhandenen Akten nicht erstellt, dass eine betriebsverträgliche Einführung höherer Lärmzuschläge ausgeschlossen ist. Der massgebliche Sachverhalt ist in dieser Beziehung folglich nicht hinreichend erstellt, womit sich die Beschwerde insoweit als begründet erweist.

8.
Im Übrigen erscheint der angefochtene Entscheid auch aus gebührenrechtlicher Sicht als problematisch.

8.1 Nach Art. 39 Abs. 4 LFG umfassen die Flughafengebühren Passagiergebühren, Sicherheitsgebühren, Landegebühren, Abstellgebühren, Lärm- und Emissions-Zuschläge, Nutzungsentgelte für die Benutzung der zentralen Infrastruktur und Zugangsentgelte für Flughafengebühren. Diese Gebühren dürfen insgesamt maximal in solcher Höhe festgelegt werden, dass sie die ausgewiesenen Kosten unter Berücksichtigung eines angemessenes Gewinnes nicht übersteigen. Mit dieser in Art. 39 Abs. 5 LFG enthaltene Regelung wird das für öffentlich-rechtliche Benutzungsgebühren im Allgemeinen geltende Kostendeckungsprinzip konkretisiert. Was darunter im Bereich der Flughafengebühren im Einzelnen zu verstehen ist, hat der Bundesrat in der gestützt auf 39 Abs. 6 LFG erlassenen Verordnung über die Flughagengebühren näher umschrieben, indem er insbesondere festgelegt hat, ob und inwiefern der "Aviation"- und der "Non-Aviation"-Bereich als einheitlicher Verwaltungszweig im Sinne des Kostendeckungsprinzips anzusehen sind (sog. Single- und Dual Till-System, vgl. STREIT, a.a.O., S. 108 ff., MÜLLER, a.a.O., S. 499 ff., vgl. da-

zu Voten der Kommissionsprecher im National- und Ständerat, AB N 2010, S. 412 f, ABS 2010, S. 673).

8.2 Ob die diesbezüglich getroffenen Regelungen zu überzeugen vermögen, kann vorliegend angesichts der zu beurteilenden Teilrevision der Gebührenordnung des Flughafens Zürich dahingestellt bleiben. In deren Rahmen wurden ausschleisslich die Lärmgebühren revidiert, deren Erträge dem "Airport of Zurich Noise Fund" (AZNF) zufliessen. Beim AZNF handelt es sich entgegen der insofern irreführenden Bezeichnung nicht um ein Fonds, sondern um ein spezielles Konto innerhalb der Unternehmensrechnung der Beschwerdegegnerin, das neben den Lärmgebühren durch die Passagiergebühren gespiesen wird (STREIT, a.a.O., S. 161). Es dient zur Deckung sämtlicher Ansprüche, welche den Anwohnern des Flughafens Zürich infolge der übermässigen Lärmimmission zustehen (Enteignungszahlungen, Zahlungen für Lärmschutzmassnahmen, die Kosten des Lärmschutzmanagements usw.). Unter dem Blickwinkel von Art. 39 Abs. 5 LFG erweisen sich die durch die strittige Änderung des Flughafengebührenreglements generierten (Mehr-)Einnahmen demnach als zulässig, wenn sie erforderlich sind, um die zukünftigen Ausgaben des AZNF, einschliesslich angemessener Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven (vgl. MÜLLER, a.a.O., S. 493, HÄFELIN/MÜLLER/ UHLMANN, a.a.O., N. 2637), zu decken.

8.2.1 In der angefochtenen Verfügung wird zu diesem Punkt ausgeführt, Prognosen über die Summe der zu erwartenden Lärmkosten seien mit grossen Unwägbarkeiten verbunden. Während das Basisszenario der Beschwerdegegnerin von Gesamtkosten von Fr. 740 Mio. ausgehe, würden die Kosten bei Realisierung des Negativszenarios gegen Fr. 1.55 Mrd. betragen. Welche Prognose sich verwirklichen werde, hänge nicht zuletzt davon ab, wie sich die zuständigen behördlichen Stellen und Gerichtsinstanzen zu den noch offenen Fragen im Zusammenhang mit den Entschädigungszahlungen und Schallschutzmassnahmen äussern würden. Aufgrund der Ist-Zahlen und der Prognose für 2012 und 2013 sei jedoch davon auszugehen, dass die Mittel des AZNF per Ende 2013 ausreichen würden, um die gemäss Basisszenario anfallenden Kosten zu finanzieren. Da das Negativszenario von deutlich höheren Kosten ausgehe, sei es grundsätzlich gerechtfertigt, den AZNF über das Jahr 2013 zu alimentieren. Es sei aber nicht mehr erforderlich, die jährlichen Einzahlungen in den AZNF in gleicher Höhe weiterzuführen. Deshalb habe die Beschwerdegegnerin die Passagier-Lärmgebühr im Rahmen der per 1. Januar 2014 geforderten Gesamtüberarbeitung des Flughafengebüh-

renreglements substantiell zu reduzieren oder zu sistieren. Ab 2014 sei der AZNF primär über die Lärmgebühren zu alimentieren.

8.2.2 Trotz dieser Ausführungen nimmt die Vorinstanz an, die strittige Gebührenänderung sei erfolgsneutral. Zur Begründung dieses Standpunktes führt sie aus, die Einnahmen aus den Lärmgebühren hätten sich zwischen 2001 und 2005 halbiert und sich seitdem auf einem Niveau zwischen Fr. 6 und 7 Mio. eingependelt. Mit der vorgesehenen Änderung werde ab 2013 abermals das Ertragsniveau aus dem Jahr 2001 erreicht, in welchem die Lärmgebühren auf dem Flughafen Zürich letztmals aktualisiert worden seien. Damit erweise sich die fragliche Änderung als ertragsneutral. Diese Schlussfolgerung würde zutreffen, wenn der erwartete Finanzbedarf des AZNF mit dem im Jahr 2001 angenommenen übereinstimmen würde und ein Anstieg der Lärmgebühren auf der Basis der aktuellen Verkehrsprognosen auszuschliessen wäre. Dass diese Voraussetzungen erfüllt sind, erscheint aufgrund der Aktenlage zweifelhaft, zumal die Vorinstanz selbst von einem sinkenden Finanzbedarf des AZNF ausgeht. Unter diesen Umständen liegt der Schluss nahe, dass die strittige Änderung des Flughafengebührenreglements zu Mehreinnahmen führen wird, denen keine entsprechenden Kosten gegenüberstehen; dies jedenfalls solange, als die Passagiergebühren nicht – wie von der Vorinstanz gefordert – sistiert bzw. wesentlich reduziert worden sind. Ob und wann die Beschwerdegegnerin eine solche Regelung in die Gebührenordnung des Flughafens Zürich aufnehmen und in Kraft setzen wird, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt schwerlich voraussagen. Ebenso wenig kann abgeschätzt werden, welche Einkommensausfällen eine solche Revision des Flughafengebührenreglements zur Folge hätte. Insofern erscheint es höchst fraglich, ob die strittige Änderung des Flughafengebührenreglements des Flughafens Zürich mit dem Kostendeckungsprinzip vereinbar ist. Wie es sich diesbezüglich verhält, kann aber letztlich mangels Kenntnis der massgeblichen Kostenfaktoren nicht abschliessend beurteilt werden, womit sich der massgebliche Sachverhalt als unzureichend ermittelt erweist.

8.2.3 Daraus ist jedoch nicht zu folgern, dass die im genehmigten Flughafengebührenreglement vorgesehenen landeabhängigen Lärmgebühren in der vorgesehenen Höhe zwangsläufig gegen Art. 39 Abs. 5 LFG verstossen. Freilich deutet die Aktenlage daraufhin, dass die strittige Gebührenordnung im Widerspruch zur fraglichen Regelung steht. Art. 39 Abs. 5 LFG verlangt indessen nicht, dass in jedem Einzelfall die Gebühr für eine bestimmte Tätigkeit genau den dadurch verursachten Kosten entspricht,

sondern bloss dass die Gesamterträge den Gesamtaufwand für den massgeblichen Verwaltungszweig zuzüglich eines angemessenen Gewinnes nicht oder nicht massgeblich übersteigen. Infolgedessen müssen die Lärmgebühren nicht ausschliesslich als Beiträge an die Lärmkosten angesehen werden, sondern sind als Teil der Flughafengebühren aufzufassen (BGE 125 II 182 E. 2 c/cc). Die Beschwerdegegnerin hätte demnach die Möglichkeit gehabt, neben den Lärmgebühren andere Flughafengebühren in ihre Vorlage einzubeziehen und diese zu senken, womit ein hierdurch entstandener Ertragsausfall über die Erhöhung der Lärmgebühren hätte kompensiert werden können. Auf diese Weise hätten die Lärmgebühren angehoben werden können, selbst wenn die massgeblichen Betriebskosten des Flughafens Zürich seit der letzten Revision im Jahr 2001 unverändert geblieben oder sogar – worauf die Ausführungen der Vorinstanz im Hinblick auf die finanzielle Situation des AZNF hindeuten – zurückgegangen sein sollten. Dasselbe wäre allenfalls möglich gewesen, wenn mit der Änderung der Lärmgebühren zugleich die Passagiergebühren ganz oder in erheblichen Ausmass gesenkt worden wären. Ob die Beschwerdegegnerin darüber hinausgehend berechtigt gewesen wäre, eine (reine) Lenkungsabgabe einzuführen (vgl. zum Begriff: KAPPELER, a.a.O., S. 57 f.), die nicht oder nur mehr untergeordnet der Finanzierung der Betriebskosten dient, ist umstritten (STREIT, a.a.O., S. 164). Diese Frage muss jedoch vorliegend nicht entschieden werden, da in den Akten nichts darauf hindeutet, dass sich eine Erhöhung der Lärmgebühren anderweitig nicht realisieren liesse.

9.

Aus den vorstehenden Überlegungen ist die vorliegende Beschwerde demnach gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Dispo-Ziff. 1 der Verfügung der Vorinstanz vom 7. Januar 2013 ist aufzuheben und die Angelegenheit zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen, bei der zurzeit das Genehmigungsverfahren betreffend die für den 1. Januar 2014 vorgesehene Gesamtüberarbeitung des Flughafengebührenreglements des Flughafens Zürich pendent ist. Im Rahmen dieses Verfahrens wird die Vorinstanz zu ermitteln haben, wie hoch die Lärmzuschläge für Starts und Landungen zu den Tagesrand- und Nachtzeiten anzusetzen sind, um voraussichtlich die gewünschte Lenkungswirkung entfalten zu können. In diese Untersuchung sind auch die an sich als lenkungswirksam einzustufenden Tageslärmgebühren einzubeziehen. Auf der Grundlage der dadurch gewonnenen Ergebnisse ist eine neue Lärmgebührenordnung auszuarbeiten, welche lenkungswirksame Lärmzuschläge zu den Tagesrand- und Nachtstunden, allenfalls unter Anpassung der in der

strittigen Gebührenordnung bewilligten Tageslärmgebühren vorsieht, und die gebührenrechtlichen Vorgaben von Art. 39 LFG, insbesondere das Kostendeckungsprinzip, respektiert. Die hierfür aus gebührenrechtlicher Sicht erforderlichen Sachverhaltsabklärungen sind vorzunehmen. Ob die Vorinstanz diese Arbeiten selber vornimmt oder die Beschwerdegegnerin hiermit beauftragt, steht in ihrem Ermessen. Im einen wie im anderen Fall hat sie jedoch dafür zu sorgen, dass das BAFU in einem möglichst frühen Verfahrensstadium angehört wird. Bei diesem Ergebnis braucht auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführenden nicht mehr eingegangen zu werden.

10.

Entzieht das Bundesverwaltungsgericht einer Beschwerde – wie im vorliegenden Beschwerdeverfahren – die aufschiebende Wirkung, so tritt die in der angefochtenen Verfügung angeordnete Rechtsfolge bereits während des laufenden Beschwerdeverfahrens ein. Wird die Beschwerde in der Folge gutgeheissen und die angefochtene Verfügung aufgehoben, ist die Rechtslage grundsätzlich dieselbe, wie wenn die angefochtene Verfügung nie erlassen worden wäre, und zwar selbst dann, wenn die Angelegenheit, wie vorliegend, zur Ergänzung des rechtserheblichen Sachverhalts und Neuentscheids an die Vorinstanz zurückgewiesen wird (MOSER/BEUSCH/ KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.23, ISABELLE HÄNER, Vorsorgliche Massnahmen im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, in: ZSR 1997, 2. Halbband, S. 392 f.). Diese Rechtsfolge kann zu unbefriedigenden Ergebnissen führen, weshalb es der Beschwerdeinstanz in dringlichen Fällen erlaubt ist, den durch den Entzug der aufschiebenden Wirkung geschaffenen Rechtszustand aufrechtzuerhalten, bis die Vorinstanz eine neue Verfügung getroffen hat, die den Rückweisungsentscheid umsetzt (BGE 129 V 370 E. 3, 106 V 18, vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 45.10.7, A-1187/2011 vom 29. März 2012 E. 7; PHILIPPE WEISSENBERGER, Praxiskommentar, Art. 61 N. 26 f.). Ob eine solche Anordnung, wie das Bundesgericht im Bereich des Sozialversicherungsrechts annimmt, auf dem Institut des Entzugs der aufschiebenden Wirkung fusst, erscheint fraglich. Überzeugender ist es, diese als vorsorgliche Massnahme im engeren Sinne anzusehen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 45.10.7). Letztlich kann diese Frage jedoch offengelassen werden. So oder anders kann hierdurch der durch den Entzug der aufschiebenden Wirkung geschaffene Rechtszustand bis zum Abschluss des vorinstanzlichen Verfahrens aufrechterhalten werden. Ein solches Vorgehen erscheint im vorliegenden Fall ange-

zeigt, ansonsten die per 1. Mai 2013 in Kraft getretene Lärmgebührenordnung mit dem vorliegenden Beschwerdeentscheid zu Gunsten der vormaligen Regelung aufgehoben würde, nur um voraussichtlich im Jahr 2014 durch die dann zumal umfassend überarbeitete Gebührenordnung abgelöst zu werden. Eine derart rasche Änderung der massgeblichen Gebührenregelung widerspricht dem öffentlichen Interesse an einer klaren sowie rechtsverbindlichen Ordnung und wäre für die Beschwerdegegnerin sowie die betroffenen Flughafennutzer mit einem erheblichen administrativen Aufwand verbunden. Selbst den Beschwerdeführenden kann an der Aufhebung der in Kraft gesetzten Gebührenordnung nicht gelegen sein, bestehen doch berechtigte Hoffnungen, dass diese den verloren gegangenen Lenkungseffekt der Lärmzuschläge – zumindest partiell – wiederherzustellen vermag. Aus diesen Gründen ist die genehmigte Änderung des Flughafengebührenreglements in Kraft zu lassen, bis die Vorinstanz eine neue Verfügung getroffen hat, die den vorliegenden Rückweisungsentscheid umsetzt, und die Beschwerdegegnerin dieses Lärmgebührenreglement in Kraft gesetzt hat.

11.

Gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG auferlegt das Bundesverwaltungsgericht die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei. Verfahrenskosten haben ausschliesslich Personen zu tragen, denen im Beschwerdeverfahren Parteistellung zukommt. Neben den Beschwerdeführenden kommt auch derjenigen Person, die sich mit eigenen Anträgen am Verfahren beteiligt, Parteistellung zu (MAILLARD, Praxiskommentar, Art. 63 N. 13, MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 4.41). Parteistellung hat aber auch, wer in einem verwaltungsrechtlichen Mehrparteienverfahren vor der Vorinstanz als Gegenpartei der nunmehr an das Bundesverwaltungsgericht gelangenden Partei beteiligt war. Handelt es sich hierbei um die das Verfahren auslösende Partei, bleibt bei Unterliegen eine Kostenpflicht bestehen, selbst wenn sie sich am Rechtsmittelverfahren nicht beteiligt hat (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 4.41). Weitere in den Schriftenwechsel einbezogene Beteiligte im Sinne von Art. 57 Abs. 1 VwVG, denen keine Parteirecht zukommen, trifft hingegen keine Kostenpflicht MAILLARD, Praxiskommentar, Art. 63 N. 13). Eine Partei unterliegt, wenn ihren Begehren aus formellen oder materiellen Gründen nicht entsprochen wird. In der Verwaltungsrechtspflege des Bundes gilt die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zu weiteren Abklärungen und neuem Entscheid mit noch offenem Ausgang praxisgemäss als volles Obsiegen der Beschwerdeführenden (vgl. BGE 132 V 215 E. 6.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3043/2011 vom 15. März 2012 E. 15.1, Urteile

des Bundesverwaltungsgerichts A-8457/2010vom 14. Juni 2011 E. 5 und A-8665/2010 vom 1. Dezember 2011 E. 9.1; MAILLARD, Praxiskommentar, Art. 63 N. 16). Nach Art. 63 Abs. 2 VwVG haben die Vorinstanzen oder unterliegende Bundesbehörden keine Verfahrenskosten zu tragen; anderen als Bundesbehörden, die Beschwerde führen und unterliegen, werden Verfahrenskosten auferlegt, soweit sich der Streit um deren vermögensrechtliche Interessen dreht.

11.1 Beim vorliegenden Verfahrensausgang gelten die Beschwerdeführenden als obsiegend, womit sie keine Verfahrenskosten zu tragen haben. Dasselbe gilt für die Vorinstanz, die als Bundesbehörde keine Kosten zu tragen hat. Die Swiss International Airlines AG ist in ihrer Eigenschaft als Beigeladene bezüglich des gestellten Antrag auf Abweisung der Beschwerde unterlegen. Dennoch erscheint es unter den gegebenen Umständen nicht angezeigt, ihr Kosten aufzuerlegen, da sie erstmals im vorliegenden Beschwerdeverfahren die Gelegenheit hatte, sich mit der Argumentation der Beschwerdeführenden auseinanderzusetzen, die am vorinstanzlichen Verfahren nicht beteiligt waren. Demzufolge sind die gesamten, auf Fr. 3'000.- festgelegten, Verfahrenskosten (vgl. Art. 63 Abs. 4bis VwVG i.V.m Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) von der Beschwerdegegnerin als unterliegender Partei zu tragen.

11.2 Nach Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE hat die Beschwerdegegnerin die obsiegende Partei ausserdem für die ihr durch das Verfahren entstandenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten überdies angemessen zu entschädigen (vgl. Art. 8 VGKE). Keine Parteientschädigung können jedoch Bundesbehörden und in der Regel andere Behörden, die als Parteien im Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht auftreten, beanspruchen (Art. 7 Abs. 3 VGKE, MAILLARD, Praxiskommentar, Art. 64 N. 14). Von dieser Regel ist nach der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts bei kleineren und mittleren Gemeinwesen, die über keinen Rechtsdienst verfügen und daher auf einen Rechtsanwalt angewiesen sind, allerdings abzuweichen (BGE 125 I 182 E. 7 m.H.; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1275/2011 vom 20. September 2012 E. 11, A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 60). Solchen Gemeinden, zu denen die Beschwerdeführerin mit ihren 7'000 Einwohnern gehört, ist eine Parteientschädigung zuzusprechen. Dasselbe gilt für den Beschwerdeführer, der als privatrechtlicher Verein eine Parteientschädigung beanspruchen kann. Den Beschwerdeführenden steht dem-

nach eine aufgrund der Akten auf Fr. 6'000.-, inkl. MwSt. und Barauslagen, festzulegende Parteientschädigung zu, die von der Beschwerdegegnerin zu entrichten ist.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde der Beschwerdeführenden wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Dispo-Ziff. 1 der Verfügung der Vorinstanz vom 7. Januar 2013 wird aufgehoben und die Angelegenheit im Sinne der Erwägungen zur Ergänzung des massgeblichen Sachverhalts und zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.
Die am 1. Mai 2013 in Kraft getretene Änderung des Flughafengebührenreglements des Flughafens Zürich bleibt in Kraft, bis die Vorinstanz eine neue Verfügung getroffen hat, in welcher der vorliegende Rückweisungsentscheid umgesetzt wird, und die Beschwerdegegnerin dieses neue Lärmgebührenreglement in Kraft gesetzt hat.

4.
Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 3'000.- hat die Beschwerdegegnerin zu tragen.

5.
Die Beschwerdegenerin hat den Beschwerdeführenden nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 6'000.-, inkl. Barauslagen und MwSt., zu bezahlen.

6.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
– die Beigeladene (Gerichtsurkunde)
– Generalsekretariat des UVEK (Gerichtsurkunde
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 0/03/35/35-03; Eingeschrieben)

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Kathrin Dietrich	Christa Baumann

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: