



CH-3003 Bern, BAZL - LEWI

## EINSCHREIBEN

### **Persönlich / Vertraulich**

Herr Lukas Brosi, CFO  
Flughafen Zürich AG  
Postfach  
8058 Zürich-Flughafen

Aktenzeichen: BAZL brn / 361.141-00006/00009/00026/00011  
Bern, 6. November 2019

**Verfügung gemäss Art. 11 Abs. 2 FGV betreffend Einhaltung des Kostendeckungsprinzips durch die Flughafen Zürich AG und betreffend Berücksichtigung vergangener Renditedifferenzen gemäss Art. 51 Abs. 4 FGV**

## A. Sachverhalt

### **1. Festlegung Flugbetriebsgebühren für die laufende Gebührenperiode**

1. Mit Verfügung vom 28. April 2016 hat das BAZL den aktualisierten Antrag der Flughafen Zürich AG (FZAG) betreffend Flugbetriebsgebühren am Flughafen Zürich, unter Vorbehalt der postbezogenen Gebühr, genehmigt (Dispo-Ziffer 1). Vorbehalten bleibt, gemäss Dispo-Ziffer 3, eine durch das BAZL im Rahmen der allgemeinen Gebührenaufsicht angeordnete Anpassung der Flugbetriebsgebühren während der Gebührenperiode gemäss Art.11 Abs. 2 der Verordnung über die Flughafengebühren (SR 748.131.3, nachfolgend FGV genannt). Die Genehmigung des BAZL erfolgte auf der Basis einer vollständigen Kostenberechnung gemäss Kapitel 2, Abschnitt 4 FGV.

2. Die im Rahmen der Verfügung des BAZL ex-ante genehmigten Gebühren traten am 1. September 2016 in Kraft. Das Gebührenreglement des Flughafens sieht in Übereinstimmung mit Art. 10 FGV vor, dass die FZAG das nächste Verfahren zur Anpassung der Flugbetriebsgebühren 36 Monate nach Inkrafttreten der Gebühren beginnt (am 1. September 2019).

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL  
René Brenner  
Postadresse: 3003 Bern  
Standort: Mühlestrasse 2, 3063 Ittigen  
Tel. +41 58 469 30 30, Fax +41 58 465 80 32  
rene.brenner@bazl.admin.ch  
www.bazl.admin.ch

3. Weiter hält die Verfügung fest, dass die Segmentberichterstattung für die Segmente gemäss Art. 19 Abs. 2 und 3 FGV (Fassung zum Zeitpunkt der Verfügung) jährlich durch ein staatlich beaufichtigtes Revisionsunternehmen zu überprüfen und dem BAZL zuzustellen ist (Dispo-Ziffer 4).

4. In Abschnitt 2.1.6 der Verfügung vom 28. April 2016 thematisiert das BAZL die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips gemäss der FGV. Dabei verweist das BAZL in Bezug auf die Berechnung der angemessenen Kapitalverzinsung (WACCs) im flugbetriebsrelevanten Bereich auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Juni 2015 (A-7097/2013). Demnach sei der WACCs-Wert auf 5.8% oder 5.9% festzulegen. Das Kostendeckungsprinzip wurde vom BAZL ex-ante auf Basis dieses Werts beurteilt und dessen Einhaltung bestätigt.

5. In Abschnitt 2.1.5 der Verfügung vom 28. April 2016 thematisiert das BAZL die Höhe der Transferzahlungen für das Segment Flugverkehr. Gemäss Art. 34 Abs. 1 FGV (Fassung zum Zeitpunkt der Verfügung) werden maximal 30% des ökonomischen Mehrwerts im nichtflugbetriebsrelevanten Bereich auf der Luftseite des Flughafens sowie im Bereich des Strassenfahrzeug-Parkings als Transferzahlungen zur Finanzierung der Kosten des Segments Flugverkehr verwendet. Das BAZL hat den Anteil für diese Zahlungen auf die maximal möglichen 30% festgesetzt.

## 2. Realisierte Finanzergebnisse der FZAG im regulierten Bereich

6. Die FZAG hat die Segmentberichterstattung der Jahre 2016, 2017 und 2018 erstellt und im Anhang in ihrem Geschäftsbericht publiziert:

2016 (Seite 75 des Geschäftsberichts 2016 der FZAG):

(CHF in Mio.)							Total regulierter Geschäftsbereich
2016	Flugverkehr	PRM	Nutzungs- entgelte	Luftsicherheit	Zugangsentgelte	Eliminationen	
Erträge mit Dritten	358.5	12.9	61.4	174.9	1.0		608.7
Intersegmentäre Erträge	20.9		4.9	11.7	1.9	-19.8	19.6
<b>Total Erträge</b>	<b>379.4</b>	<b>12.9</b>	<b>66.3</b>	<b>186.6</b>	<b>2.9</b>	<b>-19.8</b>	<b>628.3</b>
Betriebskosten	-178.1	-12.1	-31.3	-88.4	-61.5	19.8	-351.6
<b>Segmentergebnis (EBITDA) <sup>3)</sup></b>	<b>201.3</b>	<b>0.8</b>	<b>35.0</b>	<b>98.2</b>	<b>-58.6</b>	<b>0.0</b>	<b>276.7</b>
Abschreibungen und Amortisationen	-94.9	-0.2	-34.1	-8.0	-4.4		-141.6
<b>Segmentergebnis (EBIT) <sup>3)</sup></b>	<b>106.4</b>	<b>0.6</b>	<b>0.9</b>	<b>90.2</b>	<b>-63.0</b>	<b>0.0</b>	<b>135.1</b>
<b>Investiertes Kapital</b>	<b>1'437.9</b>	<b>4.7</b>	<b>310.6</b>	<b>92.5</b>	<b>41.8</b>		<b>1'887.5</b>
<b>ROIC (in %)</b>	<b>5.9</b>	<b>11.6</b>	<b>0.2</b>	<b>79.9</b>	<b>-106.9</b>		<b>5.7</b>
Betriebsnotwendiges Vermögen nach FGV <sup>4)</sup>	1'384.8	2.6	301.0	66.7	39.5		1'794.6
<b>ROIC (in %) nach FGV</b>	<b>7.0</b>	<b>19.9</b>	<b>0.2</b>	<b>104.0</b>	<b>-114.7</b>		<b>6.7</b>

2017 (Seite 88 des Geschäftsberichts 2018 der FZAG):

(CHF in Mio.)							
2017	Flugverkehr	PRM	Nutzungsentgelte	Luftsicherheit <sup>4)</sup>	Zugangsentgelte <sup>4)</sup>	Eliminationen	Total regulierter Geschäftsbereich
Erträge aus Verträgen mit Kunden (IFRS 15)	361.3	14.7	68.6	166.8	1.0	0.0	612.4
Andere Erträge (nicht IFRS 15)	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
<b>Total Erträge mit Dritten</b>	<b>361.5</b>	<b>14.7</b>	<b>68.6</b>	<b>166.8</b>	<b>1.0</b>	<b>0.0</b>	<b>612.6</b>
Intersegmentäre Erträge	19.0	0.0	5.7	10.7	2.1	-18.6	18.9
<b>Total Erträge</b>	<b>380.5</b>	<b>14.7</b>	<b>74.3</b>	<b>177.5</b>	<b>3.1</b>	<b>-18.6</b>	<b>631.5</b>
Betriebskosten	-174.7	-12.5	-33.4	-89.6	-60.7	18.6	-352.3
<b>EBITDA</b>	<b>205.8</b>	<b>2.2</b>	<b>40.9</b>	<b>87.9</b>	<b>-57.6</b>	<b>0.0</b>	<b>279.2</b>
Abschreibungen und Amortisationen	-100.8	-0.1	-24.9	-8.6	-4.2	0.0	-138.6
<b>EBIT</b>	<b>105.0</b>	<b>2.1</b>	<b>16.0</b>	<b>79.3</b>	<b>-61.8</b>	<b>0.0</b>	<b>140.6</b>
Investiertes Kapital per 31. Dezember 2017	1'452.3	7.4	318.2	114.0	42.5		1'934.4
ROIC (in %)	5.8	27.0	4.0	61.1	-116.4		5.9
Betriebsnotwendiges Vermögen nach FGV <sup>3)</sup>	1'337.9	2.5	296.5	62.7	38.0		1'737.6
ROIC (in %) nach FGV	7.0	64.3	4.3	97.5	-126.6		7.0

2018 (Seite 86 des Geschäftsberichts 2018 der FZAG):

(CHF in Mio.)							
2018	Flugverkehr	PRM	Nutzungsentgelte	Luftsicherheit <sup>4)</sup>	Zugangsentgelte <sup>4)</sup>	Eliminationen	Total regulierter Geschäftsbereich
Erträge aus Verträgen mit Kunden (IFRS 15)	380.6	15.6	69.9	177.7	1.1	0.0	644.9
Andere Erträge (nicht IFRS 15)	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
<b>Total Erträge mit Dritten</b>	<b>380.8</b>	<b>15.6</b>	<b>69.9</b>	<b>177.7</b>	<b>1.1</b>	<b>0.0</b>	<b>645.1</b>
Intersegmentäre Erträge	19.2	0.0	5.2	10.7	2.2	-18.0	19.3
<b>Total Erträge</b>	<b>400.0</b>	<b>15.6</b>	<b>75.1</b>	<b>188.4</b>	<b>3.3</b>	<b>-18.0</b>	<b>664.4</b>
Betriebskosten	-171.0	-13.1	-33.4	-89.0	-63.6	18.0	-352.1
<b>EBITDA</b>	<b>229.0</b>	<b>2.5</b>	<b>41.7</b>	<b>99.4</b>	<b>-60.3</b>	<b>0.0</b>	<b>312.3</b>
Abschreibungen und Amortisationen	-100.6	-0.1	-24.8	-6.2	-3.4	0.0	-135.1
<b>EBIT</b>	<b>128.4</b>	<b>2.4</b>	<b>16.9</b>	<b>93.2</b>	<b>-63.7</b>	<b>0.0</b>	<b>177.2</b>
Investiertes Kapital per 31. Dezember 2018	1'419.2	7.1	324.2	108.8	42.3		1'901.6
ROIC (in %)	7.1	25.1	4.2	66.5	-119.3		7.3
Betriebsnotwendiges Vermögen nach FGV <sup>3)</sup>	1'323.2	2.9	306.4	65.0	38.9		1'736.4
ROIC (in %) nach FGV	8.5	66.8	4.5	116.0	-131.6		8.8

Ebenfalls im Anhang der entsprechenden Jahresrechnung offengelegt werden die Transferzahlungen gemäss Art. 34 FGV (2016: CHF 16.3 Mio., 2017: CHF 14.3 Mio., 2018: CHF 14.5 Mio.).

7. Auf Basis der unter vorstehender Ziffer 6 ausgewiesenen Werte für die Verzinsung der betriebsnotwendigen Vermögenswerte gemäss FGV (Return on Invested Capital, ROIC) ist festzustellen, dass diese (2016: 6.7%, 2017: 7.0% und 2018: 8.8%) von dem im Rahmen der ex-ante Genehmigung verwendeten Wert (5.8% oder 5.9% gemäss Ziffer 4) abweichen. Aufgrund seiner allgemeinen Aufsichtsfunktion über die Flughafengebühren hat das BAZL zu untersuchen, ob diese Abweichung eine Verletzung der gesetzlichen Grundlagen, insbesondere des Kostendeckungsprinzips, darstellt.

### **3. Gesuch der FZAG bezüglich Anwendung von Art. 51 Abs. 4 FGV (Berücksichtigung vergangener Unterrenditen)**

8. Die FZAG hat dem BAZL am 25. Oktober 2018 ein Gesuch um Fristverlängerung betreffend Berücksichtigung vergangener Renditedifferenzen gemäss Art. 51 Abs. 4 lit. c FGV eingereicht. Das BAZL hat das Gesuch mit Verfügung vom 28. November 2018 gutgeheissen und den Zeitrahmen für eine allfällige Berücksichtigung von Renditedifferenzen bis am 31. Oktober 2021 verlängert.

9. Mit Schreiben vom 9. Juli 2019 hat die FZAG einen Antrag gemäss Art. 51 Abs. 4 FGV betreffend die Berücksichtigung vergangener Renditedifferenzen eingereicht und folgende Anträge gestellt:

1. Gestützt auf Art. 51 Abs. 4 FGV sei vom BAZL generell zu genehmigen, dass 50% der Renditedifferenzen, welche der FZAG in den 10 Jahren vor Inkrafttreten der FGV für den gesamten Flughafenbetrieb entstanden sind, bei der Festlegung von Flughafengebühren bis zum 31. Oktober 2021 berücksichtigt werden.
2. Es sei vom BAZL festzustellen – eventuell zu genehmigen –, dass die Berücksichtigung bereits in der laufenden Gebührenperiode erfolgen kann, falls das BAZL ansonsten gezwungen wäre, eine Gebührensenkung gemäss Art. 11 Abs. 2 FGV anzuordnen bzw. zu initiieren.
3. Soweit eine Berücksichtigung nicht im Rahmen der laufenden Periode erfolgt, sei vorzusehen, dass die ausgewiesene Renditedifferenz bei der Festlegung der Flughafengebühren in der kommenden Gebührenperiode berücksichtigt wird und bis zum vorgesehenen Enddatum im vollen (Rest-) Betrag geltend gemacht werden kann.

10. Zusammen mit dem Antrag hat die FZAG folgende Dokumente eingereicht:

- i. Renditedifferenzen Juli 2002 – Juni 2012, Kalkulation der Renditedifferenzen gemäss Art. 51 Abs. 4 FGV.
- ii. Bestätigung PricewaterhouseCoopers Schweiz (PwC) vom 8. Juli 2019.
- iii. Statistikbericht der FZAG.
- iv. Stellungnahme Prof. Dr. Felix Uhlmann vom 25. Juni 2019.

11. Auf den Inhalt der Begründung der FZAG wird, soweit für den Entscheid relevant, in den Erwägungen eingegangen.

### **4. Instruktion**

12. Mitte März 2019 hat die FZAG ihre revidierte Jahresrechnung 2018 publiziert (siehe Auszug in Ziffer 6). Am 3. Juni 2019 fand die Informations- und Konsultationsveranstaltung gemäss Dispo-Ziffer 5 der Verfügung des BAZL vom 28. April 2016 statt. Das BAZL war an dieser Veranstaltung anwesend. Dabei hat die FZAG die Flughafennutzer über die Ergebnisse der Segmente gemäss Art. 19 Abs. 5 FGV (Fassung zum Zeitpunkt der Verfügung) informiert. Gemäss Protokoll dieser Veranstaltung vom 4. Juni 2019 (Versand per E-Mail durch die FZAG) wurde auch der Umgang mit den Übergewinnen der laufenden Gebührenperiode thematisiert. Die SWISS vertrat dabei die Meinung, dass die Übergewinne der neuen Periode angerechnet werden müssen. Die FZAG wies darauf hin, dass die FGV keinen «Rollover» vorsehe, weder für eine Überdeckung, noch (abgesehen von der Übergangsbestimmung in Art. 51) für eine Unterdeckung. Das BAZL erwähnte ganz generell und ohne direkten Bezug auf die laufende Gebührenperiode, dass ein solcher «Rollover» im Rahmen der ex-ante Verhandlungen zwischen den Parteien vereinbart werden könne. Im Weiteren hat das BAZL an der erwähnten Veranstaltung explizit darauf verwiesen, dass es derzeit prüfe, ob aufgrund der ausgewiesenen Kapitalverzinsung von 8.8% Handlungsbedarf bestehe (siehe erwähntes Protokoll).

13. Mit Schreiben vom 6. August 2019 hat der Preisüberwacher dem BAZL eine Empfehlung gemäss Art. 14 Abs. 1 des Preisüberwachungsgesetzes (PüG; SR 942.20) eingereicht. Darin fordert der Preisüberwacher das BAZL auf, unverzüglich eine Gebührensenkung gemäss Art. 11 Abs. 2 FGV zu verfügen. Die Empfehlung des Preisüberwachers wurde der FZAG mit Gewährung des rechtlichen Gehörs zugestellt.

14. Zum Entwurf der vorliegenden Verfügung wurde der FZAG vom 16. September 2019 bis am 16. Oktober 2019 das rechtliche Gehör gewährt. Die FZAG hat ihre Stellungnahme mit Schreiben vom 15. Oktober 2019 fristgerecht eingereicht. Auf den Inhalt der Stellungnahme wird, soweit für den Entscheid relevant, in den Erwägungen eingegangen.

## **B. Erwägungen**

### **1. Formelles**

15. Gemäss Art. 39 Abs. 8 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0) und Art. 6 FGV hat das BAZL die Aufsicht über die Flughafengebühren. Gemäss Art. 11 Abs. 2 FGV kann das BAZL jederzeit die Durchführung eines Änderungsverfahrens oder direkt die Änderung der Gebühren anordnen, wenn diese nicht den Vorgaben der Gesetzgebung entsprechen.

16. Gemäss Art. 51 Abs. 4 FGV ist das BAZL zuständig für die Bewilligung der Berücksichtigung vergangener Renditedifferenzen bei der Festlegung der Flughafengebühren.

17. Das Verfahren richtet sich nach der FGV und den Vorgaben des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021).

### **2. Materielles**

#### **2.1 Beurteilung der Gesetzmässigkeit der in der laufenden Gebührenperiode erhobenen Gebühren**

##### **2.1.1 Anwendbares Recht**

18. Das am 1. September 2016 in Kraft getretene Gebührenreglement des Flughafens Zürich wurde vom BAZL auf der Basis einer umfassenden Kostenberechnung gemäss Kapitel 2, Abschnitt 4 FGV genehmigt. Wie nachfolgend gezeigt wird, ist dieser Genehmigungsentscheid auch für die nachträgliche Beurteilung der Gesetzmässigkeit des Gebührenreglements massgeblich.

19. Gemäss herrschender Lehre und Rechtsprechung gelten Flughafengebühren als Nutzungsgebühren und unterliegen dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip (BEUSCH Michael in: HÄNER Isabelle/WALDMANN Bernhard (Hrsg.), Kausalabgaben, Bern, 2015, S. 47; HÄNER Isabelle in: HÄNER Isabelle/WALDMANN Bernhard (Hrsg.), Kausalabgaben, Bern, 2015, S. 5; BVGer A-7097/2013 E.9). Vorliegend interessiert aufgrund der in Ziffer 7 dargelegten Differenz zwischen der verfügbaren und realisierten Verzinsung des betriebsnotwendigen Vermögens nach FGV in erster Linie das Kostendeckungsprinzip. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass sich das Kostendeckungsprinzip auf die Gesamtsumme der erhobenen Flughafengebühren bezieht und nicht hinsichtlich jeder einzelnen Gebühr zur Anwendung kommt (siehe dazu BVGer A-7097/2013 E. 9.2.2).

20. Gemäss BVGer (A-7097/2013 E. 9.1.1 und E. 9.1.2) besagt das Kostendeckungsprinzip, dass die Gesamteingänge den Gesamtaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht oder nur geringfügig überschreiten dürfen, wobei auch angemessene Abschreibungen und Rückstellungen zu berücksichtigen sind. Hinsichtlich der Flughafengebühren hat der Gesetzgeber das Kostendeckungsprinzip in Art. 39 Abs. 5 LFG konkretisiert. Danach dürfen die Gebühren maximal in solcher Höhe festgelegt werden, dass sie die ausgewiesenen Kosten unter Berücksichtigung einer angemessenen Verzinsung des investierten Kapitals nicht übersteigen. Gemäss Art. 36 Abs. 6 LFG hat der Bundesrat festzulegen, welche Kosten und welche Erträge für die Gebührenberechnung heranzuziehen sind. Weiter wird der Fall ausdrücklich erwähnt, in dem der Flughafenhalter in anderen als den unmittelbar für den Flugbetrieb notwendigen Geschäftszweigen Erträge erzielt. In einem solchen Fall kann der Bundesrat den Flughafenhalter verpflichten, einen Teil der daraus erzielten Gewinne in die Gebührenberechnung miteinzubeziehen (sogenannte Transferzahlungen). Von dieser Möglichkeit hat der Bun-

desrat Gebrauch gemacht und entsprechende Regelungen in Art. 34 FGV festgelegt. Diese kommen jedoch nur zur Anwendung, falls die Gebühren aufgrund einer umfassenden Kostenberechnung nach Kapitel 2, Abschnitt 4 festgelegt wurden. Dies ist, wie erwähnt, für das aktuelle Gebührenreglement des Flughafens Zürich der Fall.

## 2.1.2 Beurteilung der Einhaltung des Kostendeckungsprinzips

21. Für das Jahr 2018 zeigt Tabelle 1 die Differenz zwischen dem realisierten Ergebnis und dem Ergebnis, welches zu einer Rendite des betriebsnotwendigen Vermögens nach FGV (Anhang 1, Abs. 1.1) von 5.9% geführt hätte, wie gemäss Verfügung BAZL vorgesehen (siehe Ziffer 4 der vorliegenden Verfügung). Auf Stufe Ertrag beträgt die Differenz CHF 63 Mio. (10%) und auf Stufe NOPLAT (Net Operating Profit after Taxes = Gewinn nach kalkulatorischen Steuern, vor Zinsen) CHF 50 Mio. (49%). Tabelle 2 zeigt die Entwicklung der beschriebenen Differenz auf Stufe Ertrag über die gesamte Gebührenperiode. Dabei wird davon ausgegangen, dass das bereits lancierte Verfahren für die nächste Gebührenperiode eine Inkraftsetzung der neuen Gebühren per Anfang 2021 erlaubt. Aufgrund der Verfahrensvorschriften scheint dies, bei einer erfolgreichen Verhandlungslösung, ein realistisches Szenario. Die laufende Gebührenperiode würde somit bis Ende 2020 dauern. Die prognostizierte Differenz auf Stufe Ertrag beträgt [REDACTED], wobei die Prognose des BAZL für 2019 ein Ertragswachstum von [REDACTED] annimmt und für 2020 auf einem Ertragswachstum von [REDACTED] beruht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass vom Jahr 2016 grundsätzlich nur 4 Monate anzurechnen wären, da das Gebührenreglement per 1. September 2016 in Kraft trat. Die somit angewendete Pauschalisierung (Annahme einer Gebührenperiode von Anfang 2016 bis Ende 2020) erlaubt die Verwendung revidierter Jahresabschlüsse für die vergangenen Jahre. Zudem führt die volle Berücksichtigung des Jahres 2016 zu einer prozentual eher zu tief ausgewiesenen Überdeckung. Tabelle 3 zeigt die Entwicklung der Überdeckung auf Stufe Nachsteuergewinn (NOPLAT), wobei dieselbe Prognose verwendet wurde. Die prognostizierte Differenz zwischen einem NOPLAT bei einer Rendite von 5.9% und dem tatsächlich realisierten bzw. prognostizierten NOPLAT beträgt für die gesamte Gebührenperiode [REDACTED].

FZAG: 2018, in CHF Mio.	Tatsächlich	Erlaubt (WACC von 5.9%)	Differenz
<i>Regulierter Geschäftsbereich</i>			
Ertrag (intersegmentär und extern)	664	601	63 (10%)
NOPLAT	152	102	50 (49%)
Rendite auf betriebsnotwen. Vermögen	8.8%	5.90%	

**Tabelle 1:** Kostendeckung regulierter Bereich der FZAG für das Berichtsjahr 2018. NOPLAT: Net Operating Profit after Taxes = Gewinn nach kalkulatorischen Steuern, vor Zinsen.

FZAG: 2016-2020, in CHF Mio.	2016	2017	2018	2019	2020	Total
<i>Regulierter Geschäftsbereich</i>						
Ertrag bei Verzinsung 5.9%	610	608	601	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
Tatsächlicher Ertrag	628	632	664	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
Differenz	18	24	63	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
In Prozent	3%	4%	10%	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

**Tabelle 2:** Entwicklung Differenz Ertrag bei Rendite von 5.9% (gemäss Verfügung BAZL vom April 2016) und tatsächlich realisierter Rendite (bis 2018) bzw. prognostizierter Rendite (2019 und 2020). Die Prognose basiert auf einem Ertragswachstum von [REDACTED] für 2019 und [REDACTED] für 2020. Die Abschreibungen bleiben konstant, die Betriebskosten [REDACTED]. Ab 2019 wird ein betriebsnotwendiges Vermögen von [REDACTED] angenommen und eine Transferzahlung von [REDACTED].

FZAG: 2016-2020, in CHF Mio.	2016	2017	2018	2019	2020	Total
<i>Regulierter Geschäftsbereich</i>						
NOPLAT bei 5.9%	106	104	102			
Noplat tatsächlich	120	123	152			
Differenz	15	19	50			
In Prozent	14%	18%	49%			

**Tabelle 3:** Entwicklung Differenz NOPLAT bei Rendite 5.9% (Rendite gemäss Verfügung BAZL vom April 2016) und tatsächlich realisierter Rendite (bis 2018) bzw. prognostizierter Rendite (2019 und 2020). Annahmen identisch zu Tabelle 2.

22. Die gegenüber der Gewährung des rechtlichen Gehörs angepasste Ertragsprognose des BAZL für das Jahr 2019 liegt leicht höher, als die von der FZAG in der Eingabe vom 15. Oktober 2019 erwähnte Prognose (siehe Ziffer 13 der Eingabe). Für das Jahr 2020 verwendet das BAZL eine konservative [REDACTED] (die FZAG geht von einem sehr tiefen oder Nullwachstum aus). Der Halbjahresabschluss 2019 der FZAG prognostiziert für das Jahr 2019 leicht höhere Betriebskosten. Die Betriebskosten sind im regulierten Bereich in den Jahren 2016, 2017 und 2018 konstant. Vor diesem Hintergrund scheint es angemessen, für die Jahre 2019 und 2020 ein [REDACTED] pro Jahr anzunehmen. Auch die Abschreibungen im regulierten Bereich sind in den Jahren 2016, 2017 und 2018 konstant geblieben. Gemäss Halbjahresabschluss 2019 geht die FZAG bei den Abschreibungen von einem leicht sinkenden Betrag aus (für den gesamten Flughafenbetrieb). In der Eingabe der FZAG vom 15. Oktober 2019 fehlt ein konkreter Hinweis, wie stark die Abschreibungen im regulierten Bereich in den Jahren 2019 und 2020 ansteigen werden. Die Annahmen des BAZL sind vor diesem Hintergrund angemessen.

23. Die in Ziffer 21 dargelegten Differenzen basieren auf einem Gebührenreglement, das ex-ante vom BAZL gemäss den Vorgaben der Gesetzgebung bzw. den Bestimmungen der FGV genehmigt wurde. Vorliegend geht es nun darum zu beurteilen, ob diese Gebühren auch in einer ex-post Betrachtung angemessen sind, um die Einhaltung der gesetzlichen Grundlagen, insbesondere des Kostendeckungsprinzips, zu gewährleisten. Im Rahmen der Aufsichtsfunktion des BAZL gemäss Art. 6 und Art. 11 Abs. 2 FGV hat die entsprechende Beurteilung auf Basis eines Vergleichs der in der Verfügung des BAZL festgelegten Werte und den nachträglich durch den Flughafenhalter ausgewiesenen Werte zu erfolgen.

24. Die FZAG weist in ihrer Stellungnahme vom 15. Oktober 2019 darauf hin, dass die geltenden gesetzlichen Grundlagen für eine Intervention gemäss Art. 11 Abs. 2 FGV ausschlaggebend sein müssen. Das BAZL leite die beabsichtigte Intervention aus Erwägungen seiner eigenen Verfügung ab, welche keinen Eingang in das Dispositiv gefunden haben. Aus Sicht der FZAG entspricht jedes zulässige Verhandlungsergebnis letztlich den «Vorgaben der Gesetzgebung», weshalb ein Verhandlungsergebnis ohne Transferzahlungen und inklusive Berücksichtigung der Anrechnung von Renditedifferenzen gemäss Art. 51 Abs. 4 FGV (siehe dazu auch Abschnitt 2.1.3) als Messlatte herangezogen werden müsse. Diese Betrachtungsweise vermag nicht zu überzeugen. Sie würde einerseits einen wesentlichen Teil der Verfügung des BAZL ex-post unbedeutend machen, was nicht im Sinne des Verordnungsgebers gewesen sein kann. Andererseits wurde mit der Verfügung eine spezifische Rechtslage konkretisiert (insbesondere die konkrete Höhe der Gebühren, die Höhe der Verzinsung des betriebsnotwendigen Vermögens sowie die Höhe der Transferzahlungen gemäss Art. 34 FGV). Die in den Erwägungen der Verfügung vom 28. April 2016 erwähnten Parameter bilden somit den Rahmen der im konkreten Fall einzuhaltenden «gesetzlichen Grundlagen». Entgegen der Meinung der FZAG spielt es auch keine Rolle, dass nicht alle relevanten Messgrössen explizit im Dispositiv der Verfügung vom 28. April 2016 erwähnt sind. Das Dispositiv hat den Ausgang des Verfahrens vor der betreffenden Instanz in knapper Form wiederzugeben. Vorliegend wurde der Gebührevorschlag der FZAG genehmigt, weil er den Vorgaben der FGV entsprach. Die einzelnen Prüfpunkte wie insbesondere die Höhe der zulässigen Kapitalverzinsung, die Höhe der Transferzahlungen und eine allfällige Anrechnung vergangener Unterrenditen wurden in den Erwägungen ausführlich erörtert. Es ist nicht notwendig, jeden einzelnen Prüfpunkt in das Dispositiv aufzunehmen.

25. Seitens der Flughafennutzer besteht nach dem Grundsatz des Vertrauensschutzes ein berechtigter Anspruch darauf, dass die in der Verfügung des BAZL festgehaltenen Parameter auch bei einer ex-post Betrachtung nicht ausser Acht gelassen werden. Zudem ist auf die in den revidierten Jahresrechnungen der FZAG ausgewiesenen Renditen (ROIC) nach FGV hinzuweisen (siehe Ziffer 6). Diese Renditen wurden ebenso auf Basis der in der Verfügung des BAZL festgelegten Parameter berechnet. Dieselben Werte wurden bis anhin auch bei der Information der Flughafennutzer gemäss Dispo-Ziffer 5 der Verfügung des BAZL vom 28. April 2016 verwendet (vgl. Folie 17 und 18 der Präsentation des Anlasses). Eine alternative Betrachtungsweise (ohne Berücksichtigung der Transferzahlungen, jedoch ohne Erwähnung der nun ins Feld geführten Berücksichtigung vergangener Unterrenditen) wurde an der Informationsveranstaltung vom 3. Juni 2019 erwähnt, jedoch ohne die entsprechenden Überlegungen genauer darzulegen. Klarzustellen ist, dass weder die Flughafennutzer noch das BAZL dieser Betrachtungsweise zugestimmt haben. Eine nachträgliche Relativierung der in den Jahresrechnungen ausgewiesenen Überrenditen widerspräche jedoch ohnehin dem Grundsatz von Treu und Glauben. Überdies hätte die FZAG bereits bei den Informationsveranstaltungen der Jahre 2017 und 2018 die Gelegenheit gehabt, darüber zu informieren, dass gemäss ihrer Sichtweise die in den Jahresrechnungen dargestellten Renditen nicht für die Beurteilung des Kostendeckungsprinzips heranzuziehen sind.

26. In der Verfügung des BAZL vom 28. April 2016 wird auch der Inhalt von Ziffer 1.3 der Vergleichsvereinbarung vom August 2015 erwähnt (in den Erwägungen). Ziffer 1.3 dieser Vereinbarung hält fest (...), «*dass die vereinbarten bzw. zu verfügbaren Tarife und Gebühren (...) für die Gebührenperiode unverändert bleiben sollen.*». Die FZAG führt an, dass diese Passage gegen eine Intervention des BAZL spreche und Vertrauensschutz geniessen dürfte. Dem ist entgegenzuhalten, dass es vorliegend um ein Verfahren nach Art. 11 Abs. 2 FGV geht. In der gleichen Ziffer (1.3) der Vergleichsvereinbarung wird denn auch explizit festgehalten, dass eine vorzeitige Anpassung gemäss Art. 11 FGV vorbehalten bleibt. In der Verfügung des BAZL vom 28. April 2016 wird die zitierte Passagen ebenfalls erwähnt, auch hier mit dem expliziten Hinweis (im Dispositiv der Verfügung), dass eine vorzeitige Anpassung gemäss Art. 11 FGV vorbehalten bleibt. Eine Verletzung des Vertrauensschutzes aufgrund einer Intervention gemäss Art. 11 FGV ist deshalb nicht auszumachen.

27. Es ist davon auszugehen, dass das aktuelle Gebührenreglement der FZAG bis Ende 2020 in Kraft sein wird. Die exakte Dauer der laufenden Gebührenperiode hängt davon ab, wann das am 1. September 2019 begonnene Gebührenfestsetzungsverfahren abgeschlossen werden kann. Die Festlegung der Gebühren basiert auf einer Prognose-Berechnung und unterliegt naturgemäss gewissen Schwankungen. Vor diesem Hintergrund ist das Kostendeckungsprinzip grundsätzlich im Hinblick auf die gesamte Gebührenperiode hin zu berücksichtigen. Bei übermässigen, unvorhergesehenen Schwankungen ist das BAZL indes verpflichtet einzugreifen, da Art. 11 Abs. 2 FGV ansonsten zu einem toten Buchstaben mutieren würde. Festzuhalten ist demnach, dass das Kostendeckungsprinzip sich auf die gesamte Gebührenperiode erstreckt, eine Überprüfung der durch den Flughafenhalter ex-post übermittelten und ausgewiesenen Werte jedoch jährlich erfolgen und bei einer ausserordentlichen Überdeckung eingeschritten werden muss. Dieser Logik entspricht im Übrigen auch Dispo-Ziffer 4 der Verfügung des BAZL vom 28. April 2016, welche von der FZAG ein jährliches Reporting über die Segmentberichterstattung verlangt.

28. Vor dem Hintergrund, dass die Verordnung grundsätzlich die einvernehmliche Einigung zwischen Flughafennutzern und Flughafenhalter gewährleisten will, sollte ein Eingriff durch das BAZL nur in aussergewöhnlichen Fällen erfolgen. Für eine solche Interpretation spricht auch, dass der Flughafenhalter gemäss Art. 11 Abs. 1 Bst. a und b FGV bei aussergewöhnlichen oder nicht voraussehbaren Umständen ein Änderungsverfahren für die Gebühren beginnen darf. Vorliegend basiert die Gebührenfestlegung auf einer ex-ante Genehmigungsverfügung des BAZL. Der der Genehmigung des BAZL zugrundeliegende Antrag der FZAG basiert zudem auf Prognosewerten, wie dies gemäss Art. 29 FGV vorgesehen ist. Bei Prognosewerten ist davon auszugehen, dass sie auch unter normalen Umständen von den tatsächlich realisierten Werten abweichen können. Ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde bei vergleichsweise geringen Abweichungen wäre deshalb nicht verhältnismässig.

29. Auch das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) bestätigt in einem Urteil aus dem Jahr 2012, dass bei der Überprüfung der Einhaltung des Kostendeckungsprinzips eine Toleranzgrenze zur Anwendung kommt und führt aus, dass eine Überdeckung von 5% keine Verletzung des Kostendeckungsprinzips darstellt (WIEDERKEHR René/RICHLI Paul, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band 2, Bern 2014, N 683 f.; WIEDERKEHR René in: MÜLLER Markus/TSCHANNEN Pierre (Hrsg.), Kleine Schriften zum Recht, Kausalabgaben, Bern 2015, S. 60; BVGer A-5998/2010 E 4.3). Festzuhalten ist, dass sich das erwähnte Urteil auf Gebühren des Post- und Fernmeldeverkehrs bezieht, deren Festlegungsverfahren nicht mit dem Verfahren für die Festlegung von Flughafengebühren zu vergleichen ist. Ferner spielt die bei den Flughafengebühren explizit vorgesehene Verzinsung des eingesetzten Kapitals im erwähnten Urteil keine Rolle. Im Gegensatz zu den Flughäfen beurteilte das BVGer im konkreten Fall ein äusserst kapitalarmes Geschäftsmodell. Ferner fällt das BVGer sein Urteil vor dem Hintergrund eines relevanten Gebührenvolumens von unter CHF 1 Mio., während es bei den Flughafengebühren der beiden Landesflughäfen um wesentlich höhere Gebührenvolumina geht. Rein rechnerisch gesehen lässt sich die Kostendeckung ohne Toleranzgrenze bemessen. Es ist allerdings nachvollziehbar, dass aus Gründen der praktischen Anwendung dieses Prinzips gewisse Schwankungen zugelassen werden müssen. Die genannte Toleranzgrenze von 5% muss jedoch in Abhängigkeit der im konkreten Fall zur Anwendung kommenden gesetzlichen Grundlagen beurteilt werden.

30. Das BVGer hält im erwähnten Urteil fest, dass *«nach dem Kostendeckungsprinzip die Gesamteingänge den Gesamtaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht oder nur geringfügig überschreiten sollen»* (A-5998/2010, E.4.2). Dementsprechend bezieht sich das Kostendeckungsprinzip grundsätzlich auf den erzielten Gesamtertrag. Relevant ist dabei die Abweichung des realisierten Gesamtertrags im regulierten Bereich vom Gesamtertrag, der für die Kostendeckung notwendig gewesen wäre. Im Fall der Flughafengebühren ist bei der Festlegung einer entsprechenden Toleranzgrenze zu berücksichtigen, dass es sich um eine sogenannte *«rate-of -return»* Regulierung handelt, bei der die Verzinsung des eingesetzten Kapitals im Vordergrund steht. Für diese zulässige Verzinsung wurde in Anhang 1 der FGV eine detaillierte Methodik festgelegt. Diese Verzinsung entspricht dem in Tabelle 3 ausgewiesenen NOPLAT. Das BAZL hat neben der Bestimmung der Bemessungsgrössen jedoch auch die Höhe der anwendbaren Toleranzgrenze festzulegen. Dabei geht es um die Frage, ab welcher Höhe eine Abweichung als wesentlich einzustufen ist. Dazu lassen sich die etablierten Grundsätze aus dem Handbuch der Wirtschaftsprüfung (Expert Suisse, 2016, S. 122) anwenden. Auch eine Revisionsgesellschaft muss bei der Prüfung eines Jahresabschlusses festlegen, ab wann ein festgestellter Fehler bzw. eine Abweichung wesentlich ist und demzufolge eine Korrektur der Jahresrechnung erforderlich ist. In Anwendung dieser Grundsätze wäre auf Stufe NOPLAT eine Abweichung von 3% – 10% als wesentlich zu beurteilen<sup>1</sup>. Auf Basis der in Ziffer 28 gemachten Einschränkungen erscheint es zudem sinnvoll, diese zulässige Abweichung auf Stufe NOPLAT auf 15% zu erweitern. Dies entspricht einer zulässigen Abweichung von rund 3% auf Stufe Ertrag. Im Jahr 2018 entspricht diese Toleranzgrenze rund CHF 15 Mio. auf Stufe NOPLAT und rund CHF 18 Mio. auf Stufe Ertrag. Es ist auch angesichts dieser absoluten Zahlen kein Grund ersichtlich, warum eine darüberhinausgehende Abweichung und/oder Relativierung im konkreten Fall der Flughafengebühren zugelassen werden sollte. Festzuhalten ist deshalb, dass eine Intervention des BAZL bei einer realisierten bzw. prognostizierten Abweichung von 3% auf Stufe Ertrag angezeigt ist. Ergänzend ist zu erwähnen, dass diese Toleranzgrenze nicht nur bei einem Gebührenüberschuss zur Anwendung kommt. Nach dem gleichen Massstab müsste auch beurteilt werden, ob die FZAG das Recht hat, bei einer Unterdeckung ein Änderungsverfahren für die Flugbetriebsgebühren gemäss Art. 11 Abs. 1 FGV zu beginnen.

31. In ihrer Stellungnahme vom 15. Oktober 2019 (Ziffer 20) argumentiert die FZAG, dass das BAZL die Kapitalverzinsung bzw. den NOPLAT übermässig in den Vordergrund stelle. Das BAZL bleibt bei seiner Sichtweise, dass die Kapitalkosten im Fokus der Regulierung gemäss FGV stehen.

---

<sup>1</sup> 3-10% des bereinigten Jahresgewinns gelten für ein gewinnorientiertes profitables Unternehmen, das durch stabile Nettoerlöse aus Lieferungen und Leistungen (Umsätze) und stabile Jahresergebnisse gekennzeichnet ist. Bei einem nicht gewinnorientierten Unternehmen wären es 1-3% der Gesamtaufwendungen. Unabhängig davon in welche Kategorie der regulierte Bereich der FZAG eingeordnet wird, sind die oben definierten Toleranzgrenzen angemessen.

Der der Gebührengenehmigung zu Grunde liegende Wert wurde in der Verfügung des BAZL vom 28. April 2016 auch explizit erwähnt. Die Wichtigkeit dieses Parameters machen auch die umfassenden Erwägungen des BVGer zum Thema Kapitalverzinsung (WACC) in seinem Urteil vom 25. Juni 2015 (E.13 – E. 16) deutlich, ebenso die in diesem Zusammenhang von verschiedenen Stellen in Auftrag gegebenen Gutachten. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es richtig und sinnvoll ist, die Abweichung im Rahmen einer Rate-of-Return Regulierung eben auch auf Stufe dieser Rate of Return (=Kapitalverzinsung) zu messen und zu beurteilen.

32. Wie in Ziffer 21 aufgeführt, beträgt die erwartete Abweichung auf Stufe Ertrag [REDACTED] über die gesamte Gebührenperiode und liegt damit deutlich über der Toleranzgrenze von 3%. In absoluten Zahlen liegt der zu erwartende Mehrertrag damit bei [REDACTED] und die durch die FZAG einzubehaltende Toleranzgrenze bei [REDACTED]. Wie dargelegt, gibt es keinen Anlass, diese Toleranzgrenze weiter auszudehnen. Insbesondere ist es äusserst unwahrscheinlich, dass die Überdeckung, entgegen den aktuellen Prognosen der FZAG (siehe Ziffer 13 der Eingabe vom 15. Oktober 2019), über die gesamte Gebührenperiode ausgeglichen werden kann.

33. Die FZAG vertritt die Auffassung (siehe u.a. Ziffer 2 der Stellungnahme vom 15. Oktober 2019), dass die aktuellen Überrenditen insbesondere auf der *«aktuell vorliegenden Prognoseun- genauigkeit im normalen Rahmen»* beruhen. Sowohl die prozentual berechneten Schwankungen als auch die absoluten Abweichungen gemäss Ziffer 21 machen deutlich, dass vorliegend in keiner Art und Weise von «normalen» Schwankungen die Rede sein kann.

34. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Überdeckung im Jahr 2018 in Verbindung mit der Prognose über die gesamte Gebührenperiode eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips darstellt. Die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips über die gesamte Gebührenperiode ist deshalb über eine Gebührensenkung sicherzustellen. Optional hätte gemäss Art. 11 Abs. 2 FGV auch die Möglichkeit bestanden, dass das BAZL die Durchführung eines Änderungsverfahrens anordnet. Allerdings werden mit Beginn des ordentlichen Gebührenfestsetzungsverfahrens per 1. September 2019 ohnehin neue Gebühren festgelegt. Eine Verfügung des BAZL mit der Anordnung ein Änderungsverfahren zu starten, wäre komplett wirkungslos geblieben. Insbesondere hätte sich damit nichts in Bezug auf die Verletzung des Kostendeckungsprinzips in der laufenden Gebührenperiode geändert. Entgegen der Darstellung der FZAG hat das BAZL auch an der Informationsveranstaltung vom 3. Juni 2019 ein Änderungsverfahren nicht als mögliche Lösung für die Überdeckung in der laufenden Gebührenperiode dargestellt. Vielmehr hat es ganz generell festgehalten, dass ein Übertrag von Unter- oder Überdeckungen im Rahmen der ex-ante Verhandlungen vereinbart werden kann (siehe dazu auch Ziffer 12).

35. Als Alternative zu der vorliegend verfügten Gebührensenkung oder der (gemäss vorangehender Ziffer wirkungslosen) Anordnung eines neuen Gebührenfestlegungsverfahrens, wäre auch eine einvernehmliche Lösung denkbar gewesen. Art. 6 FGV hält explizit fest, dass das PüG sinngemäss zur Anwendung kommt. Art. 9 PüG sieht denn auch explizit die Möglichkeit einer einvernehmlichen Lösung vor. Es ist kein Grund ersichtlich, warum diese Regelung vorliegend nicht hätte angewendet werden können. Festzuhalten ist, dass es aufgrund der protokollierten Aussagen der Informations- und Konsultationsveranstaltung vom 3. Juni 2019 (siehe Ziffer 12) keinen Grund gab, von einer einvernehmlichen Lösung zwischen FZAG und den Fluggesellschaften in Bezug auf den Umgang mit den Abweichungen gemäss Ziffer 7 auszugehen. Auch die im Nachgang zum rechtlichen Gehör mit der FZAG geführten Gespräche führten nicht zu einer einvernehmlichen Lösung.

36. Das BVGer hält in seinem Urteil vom 29. März 2012 (A-5998/2010, E. 4.2) fest, dass bei der Auslegung des Kostendeckungsprinzips eine gewisse Schematisierung oder Pauschalisierung nicht ausgeschlossen sei. Dieser Grundsatz muss auch bei der Festlegung der im vorliegenden Fall notwendigen Gebührensenkung gelten. Eine mathematisch exakte Berechnung der für die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips notwendigen Gebührensenkung ist aufgrund der nicht genau definierten Dauer der Gebührenperiode (siehe dazu Ziffer 27) weder sinnvoll noch möglich. Im Rahmen des Szenarios gemäss Tabelle 2 wäre eine Gebührensenkung von über [REDACTED] notwendig, um die exakte Einhaltung des Kostendeckungsprinzips sicherzustellen. Indes ist bei der Höhe der Gebühren

eine gewisse Stabilität aus Gründen der Planungssicherheit wünschenswert, zumal mit Beginn der neuen Gebührenperiode (zu erwarten per Anfang 2021) die Gebühren voraussichtlich erneut angepasst werden. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass die im Jahr 2016 entstandene Überdeckung nicht vollständig der laufenden Gebührenperiode angerechnet werden kann (siehe Ziffer 21). Im Weiteren ist nicht auszuschliessen, dass sich das Passagier- und Flugbewegungswachstum deutlich verlangsamt und/oder es zu einem unerwarteten Kostenanstieg bzw. einem Ertragsausfall kommt. Ebenso ist es nicht ausgeschlossen, dass die Gebühren länger als bis Ende 2020 in Kraft bleiben, insbesondere falls es zu einem Rechtsverfahren bezüglich der nächsten Gebührenperiode kommt.

37. Vor diesem Hintergrund ist es angemessen, dass die Flugbetriebsgebühren für den Rest der laufenden Gebührenperiode um 15% gesenkt werden (mit Ausnahme der Tageslärmgebühren, der Tagesrand- und Nachtzuschläge und der Emissionsgebühren). Basierend auf einem prognostizierten Gesamtertrag von [REDACTED] würde diese Senkung maximal [REDACTED] betragen (auf Basis der Annahmen gemäss Tabelle 2 wird die Überdeckung auf Stufe Ertrag auf knapp 4% gesenkt und liegt damit immer noch über der Toleranzgrenze von 3%). Diese im Vergleich zum prognostizierten Mehrertrag von [REDACTED] äusserst moderate Senkung stellt sicher, dass die Kostendeckung auch bei einem ausserordentlich schlechten Geschäftsverlauf gewährleistet ist. Unter den Annahmen gemäss Tabelle 2 würde auch mit dieser Gebührensenkung immer noch ein Gebührensüberschuss von [REDACTED] über die gesamte Gebührenperiode (bis Ende 2020) verbleiben (bzw. eine durchschnittliche Rendite von [REDACTED] auf dem betriebsnotwendigen Vermögen). Dies umso mehr, weil die Gebührensenkung frühestens per 1. April 2020 in Kraft treten kann und nicht, wie in obiger Berechnung angenommen, per 1.1.2020.

### **2.1.3 Beurteilung des Antrags der FZAG gemäss Art. 51 Abs. 4 FGV für die laufende Gebührenperiode (Berücksichtigung vergangener Unterrenditen)**

#### **2.1.3.1 Beurteilung der Berechnung der Renditedifferenzen**

38. Wie in Ziffer 9 erwähnt, hat die FZAG am 9. Juli 2019 einen Antrag gemäss Art. 51 Abs. 4 FGV eingereicht. Gemäss Art. 51 Abs. 4 FGV hat der Flughafen die Möglichkeit nachzuweisen, dass seine jährliche Durchschnittsrendite für den gesamten Flughafenbetrieb während der letzten 10 Jahre vor Inkrafttreten der FGV unter der für den entsprechenden Zeitraum angemessenen Kapitalverzinsung liegt. Der Flughafen kann beim BAZL die Berücksichtigung eines Teils dieser Differenz bei der Festlegung der Flughafengebühren beantragen. Gemäss Art. 51 Abs. 4 lit. b FGV kann das BAZL eine Finanzierung von höchstens 50 Prozent der Renditedifferenzen bewilligen. Die Berücksichtigung der Renditedifferenzen bei der Festlegung der Flughafengebühren ist gemäss Art. 51 Abs. 4 lit c FGV längstens bis zum 31. Oktober 2018 erlaubt. Das BAZL kann die Frist auf Antrag des Flughafenhalters einmalig um drei Jahre verlängern. Wie in Ziffer 8 erwähnt, hat das BAZL den entsprechenden Antrag der FZAG im November 2018 genehmigt.

39. Die in Beilage i. (siehe Ziffer 10) dokumentierte Berechnung basiert auf Zahlen der publizierten Halbjahres- und Jahresabschlüsse der FZAG. Die Korrektheit der Berechnung der Renditedifferenzen wurde von PricewaterhouseCoopers (PwC) in Übereinstimmung mit Art. 51 Abs. 4 lit a. FGV bestätigt. PwC hat dabei die korrekte Übernahme von Daten aus den Jahres- bzw. Halbjahresberichten der FZAG geprüft. Zudem wurden die konkreten Berechnungen geprüft (mathematische Richtigkeit und Nachverfolgen der Bezüge und Formeln). Die Bedingung von Art. 51 Abs. 4 FGV ist somit erfüllt.

40. Die FGV trat am 1. Juni 2012 in Kraft. Um ein Abstellen auf die publizierte finanzielle Berichterstattung zu ermöglichen, hat die FZAG den zu berücksichtigenden Zeitraum auf 1.7.2002 – 30.6.2012 festgesetzt. Diesem Vorgehen ist zuzustimmen, zumal sich diese Verschiebung eher zu Ungunsten der FZAG auswirken dürfte (grössere Renditedifferenzen zu Beginn des gesetzlich definierten Zeitraums).

41. Die FZAG verzichtet bei ihrer Berechnung auf eine Darstellung der Segmente gemäss Art.1 FGV. Ihr ist zuzustimmen, dass eine nachträgliche Darstellung der Segmente gemäss FGV kaum

zuverlässig möglich wäre. Im Weiteren wird eine solche Segmentierung auch gemäss Wortlaut von Art. 51 Abs. 4 FGV nicht gefordert ( «(...) *jährliche Durchschnittsrenditen für den gesamten Flughafenbetrieb* (...)»). Eine Unterscheidung nach flugbetriebsrelevantem oder nicht-flugbetriebsrelevantem Bereich ist hier offensichtlich nicht vorgesehen, zumal diese Unterscheidung an anderen Stellen in der Verordnung jeweils explizit aufgeführt wird (siehe z.B. Art. 21 oder 29 FGV). Ebenfalls zuzustimmen ist der Bereinigung des Ergebnisses und des betriebsnotwendigen Vermögens, um den Effekten der Lärmgebühren und deren Vorfinanzierungscharakter gerecht zu werden.

42. Als Kapitalkostensatz für die Berechnung der Renditedifferenzen verwendet die FZAG den seit 2003 in der Jahresrechnung ausgewiesenen Diskontsatz für die Impairment-Rechnung und nicht den gemäss Art. 17 bzw. Anhang 1 FGV berechneten Kapitalkostensatz, wie gemäss Wortlaut von Art. 51 Abs. 4 FGV vorgesehen. Im Rahmen des Gebührenfestlegungsprozesses für die laufende Gebührenperiode wurden die WACCs für den flugbetriebsrelevanten Bereich ( ) sowie für den nicht-flugbetriebsrelevanten Bereich (Strassenfahrzeug-Parking ( ) und Kommerz Luftseite ( )) berechnet. Diese Berechnung erfolgte per Juni 2013. Aufgrund der sich laufend ändernden Berechnungsgrundlagen für den WACC (u.a. Zinssatz für Bundesobligationen) wäre es nicht sachgerecht, für die Berechnung der Renditedifferenzen von 2002-2012 auf diese Sätze abzustellen. Die Verwendung der in den Jahresrechnungen ausgewiesenen Diskontsätze für die Impairment-Rechnung erscheint vor diesem Hintergrund angemessen und sinnvoll.

43. Zusammenfassend ist die Berechnung der Minderrenditen für die Jahre 2002-2012 im Gesamtbetrag von nachvollziehbar dokumentiert und belegt. Der Antrag enthält im Weiteren alle erforderlichen Elemente gemäss Art. 51 Abs. 4 FGV.

#### **2.1.3.2 Verfahrensmässige Beurteilung der ex-post Anrechenbarkeit der Renditedifferenzen auf die laufende Gebührenperiode**

44. Im Kontext des Verfahrens nach Art. 11 Abs. 2 FGV ist auf den generellen Antrag 1 und den Antrag 2 (siehe Ziffer 9) einzugehen. Die FZAG fordert in Antrag 1 die Genehmigung, dass 50% der Renditedifferenzen, welche der Flughafen Zürich AG in den letzten 10 Jahren vor dem Inkrafttreten der FGV für den gesamten Flughafenbetrieb entstanden sind, bei der Festlegung der Flughafengebühren bis zum 31. Oktober 2021 berücksichtigt werden. In Antrag 2 beantragt die FZAG, dass das BAZL feststellt bzw. genehmigt, dass die Berücksichtigung bereits in der laufenden Gebührenperiode erfolgen kann, falls das BAZL ansonsten gezwungen wäre, eine Gebührensenkung gemäss Art. 11 Abs. 2 FGV anzuordnen.

45. Zunächst ist zu beurteilen, ob eine ex-post Anrechnung vergangener Unterrenditen im Sinne von Antrag 2 der FZAG verfahrensmässig überhaupt möglich ist. Die FGV sieht grundsätzlich einen transparenten ex-ante Festlegungsprozess der Flugbetriebsgebühren vor (Verhandlungsverfahren oder vollständige Kostenberechnung). Teil dieser Systematik ist auch Art. 51 Abs. 4 FGV, der die Möglichkeit einer Berücksichtigung von Renditedifferenzen «*bei der Festlegung der Flughafengebühren*» schafft. Der Wortlaut spricht damit eindeutig nur von einer Berücksichtigung im Rahmen des erwähnten ex-ante Festlegungsprozesses. Es ist auch kein anderer Grund ersichtlich, warum Art. 51 Abs. 4 FGV von der ex-ante Logik der FGV ausgenommen werden sollte. Dagegen spricht auch, dass in den Erläuterungen<sup>2</sup> zur FGV als Beispiel die Möglichkeit eines Aufschlags auf die gemäss Art. 17 FGV vorgesehene Kapitalverzinsung genannt wird. Art. 17 FGV bezieht sich ebenfalls auf den ex-ante Festlegungsprozess der Flugbetriebsgebühren. Die nachträgliche Anrechnung vergangener Unterrenditen mit dem Ziel, die Rendite gemäss FGV kalkulatorisch zu schmälern, entspricht in keiner Weise dem Sinn und Zweck von Art. 51 Abs. 4 FGV und würde sich als rechtsmissbräuchlich erweisen. Entgegen dem Vorbringen der FZAG ist eine nachträgliche Berücksichtigung von Renditedifferenzen im Sinne von Antrag 2 der FZAG deshalb abzulehnen. Auf Basis derselben Überlegungen ist auch Antrag 1 für die laufende Gebührenperiode (1.9.2016 bis voraussichtlich Ende 2020) abzulehnen.

---

<sup>2</sup> Mit Erläuterungen zur FGV sind in der gesamten Verfügung immer die Erläuterungen zum Erlass der FGV im Jahr 2012 gemeint. Dieses Dokument ist undatiert.

46. An dieser Einschätzung ändert auch der Inhalt des von der FZAG beigelegten Schreibens von Prof. Dr. Uhlmann nichts. Darin weist Prof. Dr. Uhlmann darauf hin, dass zwischen Art. 11 Abs. 2 FGV und Art. 21 FGV eine Verbindung bestehe. Art. 11 Abs. 2 FGV bezieht sich auf die Möglichkeit des BAZL jederzeit zu intervenieren, falls die Gebühren nicht den Vorgaben der Gesetzgebung entsprechen. Art. 21 FGV ist hingegen Teil der spezifischen Regeln für das (ex-ante) einvernehmliche Festlegungsverfahren der Flugbetriebsgebühren. Die von Prof. Dr. Uhlmann geschaffene Verbindung zwischen Art. 11 Abs. 2 FGV und Art. 21 FGV ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar. Daran vermag Prof. Dr. Uhlmanns Verweis auf Seite 4 f. der Erläuterungen der FGV nichts zu ändern (siehe Seite 2 des Schreibens von Prof. Dr. Uhlmann). Dieser Teil der Erläuterungen behandelt die einvernehmliche Festlegung der Gebühren und die darin erwähnte *«Beurteilung der Einhaltung des Kostendeckungsprinzips»* hängt mit Art. 26 Abs. 5 FGV (Genehmigung des Verhandlungsergebnisses durch das BAZL auf Antrag gemäss Art. 26 Abs. 4 FGV) zusammen. Art. 26 Abs. 5 FGV legt die Bedingungen für die ex-ante Genehmigung fest.

47. Entgegen der Darstellung der FZAG (Ziffer 28 der Stellungnahme vom 15. Oktober 2019) hängt der äussere Rahmen des Kostendeckungsprinzips sehr wohl vom anlässlich der Festlegung durchlaufenen Verfahren ab. Während die einvernehmliche Festlegung der Gebühren (Art. 21-27 FGV) in der Regel ohne eine Verfügung endet, ist für den Abschluss des Verfahrens zur Genehmigung der Gebühren aufgrund einer umfassenden Kostenberechnung immer eine Verfügung des BAZL notwendig. Damit wird eine spezifische Rechtslage konkretisiert und diese ist gemäss Ziffer 24 auch bei der ex-post Beurteilung der Einhaltung des Kostendeckungsprinzips zu berücksichtigen.

48. In ihrer Stellungnahme vom 15. Oktober 2019 (Ziffer 26) macht die FZAG geltend, dass es sich auch bei der nun verfügbaren Gebührensenkung um eine Festlegung der Flughafengebühren handle und der Antrag der FZAG deshalb gerade im Hinblick auf die Notwendigkeit einer Gebührensenkung während der laufenden Gebührenperiode zu prüfen sei. Dem ist entgegenzuhalten, dass es sich bei einer Massnahme gemäss Art. 11 Abs. 2 FGV nicht um ein ex-ante Gebührenfestlegungsverfahren handelt, sondern um eine Intervention der Aufsichtsbehörde aufgrund der Verletzung der rechtlichen Grundlagen. Weiter kann es nicht im Sinne des Ordnungsgebers gewesen sein, dass die Aufsichtsbehörde vor einer Intervention die nachträgliche Relativierung der ausgewiesenen Kapitalverzinsung (z. B. durch die Anrechnung vergangener Unterrenditen oder die Nicht-Berücksichtigung von Transferzahlungen gemäss Art. 34 FGV) zu prüfen hat. Dies umso weniger, als dass die FZAG bei der Festlegung der Flugbetriebsgebühren der laufenden Periode auf einen Antrag zur Anrechnung vergangener Unterrenditen verzichtet hat.

### **2.1.3.3 Eventualiter- Beurteilung 1: Beurteilung der materiellen Voraussetzung für eine ex-post Anrechenbarkeit von Unterrenditen gemäss Art. 51 Abs. 4 FGV**

49. Wie in Abschnitt 2.1.3.2 dargelegt, ist eine ex-post Anrechnung vergangener Unterrenditen gemäss Art. 51 Abs. 4 FGV aus verfahrensrechtlichen Gründen abzulehnen. Wie nachfolgend gezeigt wird, wäre indes eine ex-post Anrechnung selbst dann nicht zu genehmigen, wenn diese aufgrund des Verfahrens möglich wäre. Zunächst ist zu prüfen, welche Bedingungen bzw. Grundvoraussetzungen der Ordnungsgeber an die Bewilligung der Berücksichtigung vergangener Renditedifferenzen gestellt hat.

50. Die FZAG weist in ihrem Antrag insbesondere auf zwei Ereignisse hin, die den fraglichen Zeitraum von 2002 bis 2012 beeinflussten: der Einbruch des Flugverkehrs aufgrund des Groundings der Swissair als Home Carrier und, kurz zuvor, die Anschläge auf die Twin Towers in New York mit der darauffolgenden langsamen Erholung des Flugverkehrs. Parallel dazu tätigte die FZAG grosse Investitionen aufgrund der fünften Bauetappe. Aufgrund der erwähnten Ereignisse konnte diese Infrastruktur nur sehr teuer finanziert werden und war nach Abschluss bei weitem nicht ausgelastet. Die erwähnten Ereignisse werden auch in den Erläuterungen zur FGV erwähnt (S.11).

51. Die Erläuterungen zur FGV halten weiter fest, dass private Investoren während der fraglichen Zeit grosse Summen in den Flughafen Zürich investierten, ohne dafür angemessen entschädigt zu werden. Gemäss Erläuterungen hoffte man insbesondere auf eine nachhaltige Verbesserung der

Renditen in der Zukunft. Mit der vorliegenden Regulierung der Flughafengebühren würden die zukünftigen Möglichkeiten, vergangene Unterrenditen zu kompensieren, teilweise eingeschränkt. Dieser Sachverhalt könne sich nachteilig auf das Vertrauen des Kapitalmarktes in die Flughafen Zürich AG auswirken. Aus diesem Grund sehe Art. 51 Abs. 4 FGV vor (in den Erläuterungen Abs. 5), dass zumindest ein Teil (maximal 50%) der vergangenen Unterrenditen eines Flughafenhalters während einem bestimmten Zeitfenster kompensiert werden kann (siehe Erläuterungen Seite 11). Dieser Teil der Erläuterungen zur FGV ist von entscheidender Bedeutung. Ganz offensichtlich hat der Verordnungsgeber Art. 51 Abs. 4 FGV primär geschaffen, um auf eine Gefährdung des Vertrauens des Kapitalmarktes in die FZAG (Kapitalmarktfähigkeit) reagieren zu können. Eine Gefährdung der Kapitalmarktfähigkeit war jedoch weder zu Beginn der laufenden Gebührenperiode noch heute auszumachen.

52. Auch die FZAG hat es bei der Festlegung der Gebühren nicht für nötig erachtet, einen Antrag gemäss Art. 51 Abs. 4 FGV zu stellen und damit allenfalls eine höhere Rendite als 5.9% zu ermöglichen (WACC für den regulierten Bereich gemäss Verfügung BAZL vom 28. April 2016). Ganz offensichtlich beurteilte auch die FZAG eine Rendite von 5.9% auf dem betriebsnotwendigen Vermögen des regulierten Bereichs als angemessen. Während der laufenden Gebührenperiode sind keine Entwicklungen auszumachen, die an der Korrektheit dieser Einschätzung zweifeln lassen müssten.

53. Festzuhalten bleibt ferner, dass mit der vorliegend verfügten Gebührensenkung die zu erwartende Rendite unter Berücksichtigung der angewendeten Toleranzgrenze immer noch in der Höhe von 6.9% liegen und die im regulierten Bereich festgelegte Rendite (5.9%) nach wie vor übertreffen wird. Auch bei einer Gebührensenkung gemäss Art. 11 Abs. 2 FGV ist damit keine Gefährdung der Kapitalmarktfähigkeit der FZAG auszumachen. Auf Basis der Verfügung des BAZL vom 28. April 2016 hätte die FZAG zumindest die Möglichkeit gehabt, die Kapitalmärkte transparent über die zu erwartende Rendite im regulierten Bereich zu informieren. Inwieweit dies geschehen ist, entzieht sich der Kenntnis und Zuständigkeit des BAZL. Jedenfalls ist eine Schlechterstellung der Kapitalgeber aus regulatorischer Sicht nicht auszumachen.

54. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass für die laufende Gebührenperiode keine Gefährdung der Kapitalmarktfähigkeit der FZAG auszumachen ist. Eine ex-post Anrechnung vergangener Unterrenditen gemäss Art. 51 Abs. 4 FGV ist vor diesem Hintergrund nicht möglich. Der Antrag 2 ist auch auf Basis dieser Beurteilung abzulehnen.

55. Die FZAG versucht in ihrer Stellungnahme vom 15. Oktober 2019 (Ziffer 30) die Bedeutung der Erläuterungen zur FGV zu relativieren. Der Status dieses Dokuments entspricht dem für Erläuterungen zu Verordnungen des Bundesrats üblichen Rahmen. Das Dokument wurde im Übrigen auch vom BVGer im Urteil vom 25. Juni 2015 (A-7097/2013) zitiert und verwendet. Auch die FZAG verweist an anderer Stelle auf die Erläuterungen (Ziffer 33 der Eingabe vom 15. Oktober 2019). Offenbar ist der FZAG daran gelegen, dass der unmissverständlichen Formulierung der Erläuterungen gemäss Ziffer 51 eine untergeordnete Bedeutung zukommt.

#### **2.1.3.4 Eventualiter-Beurteilung 2: Konkrete Umsetzung der ex-post Anrechnung**

56. Ergänzend wird nachfolgend die konkrete Umsetzung einer ex-post Anrechnung beurteilt, falls entgegen den vorausgehenden Ausführungen (Ziffer 24 und Abschnitte 2.1.3.2 und 2.1.3.3) eine ex-post Anrechnung verfahrensmässig möglich wäre und die Grundvoraussetzung für die Anrechnung vergangener Unterrenditen (Vertrauensverlust des Kapitalmarktes bzw. Gefährdung der Kapitalmarktfähigkeit) erfüllt wäre.

57. Zunächst ist festzustellen, dass es dem Verordnungsgeber darum ging, eine Möglichkeit zu schaffen, damit die FZAG unter bestimmten Voraussetzungen einen Teil der zwischen 2002 und 2012 erzielten Unterrenditen kompensieren kann. Die laufende Gebührenperiode begann im Jahr 2016, also erst 4 Jahre nach Inkrafttreten der FGV. In den Jahren 2012-2015 erwirtschaftete die FZAG teilweise erhebliche Überschüsse. Diese Überrenditen sind bei der Beurteilung des maximal ab 2016 anrechenbaren Betrages ebenfalls zu berücksichtigen. Ansonsten besteht die reale Gefahr, dass die

Flughafennutzer die Unterdeckung der FZAG aus den Jahren 2002 bis 2012 mehrmals finanzieren. Die Berechnung der Unterrenditen ist wie folgt zu erweitern:

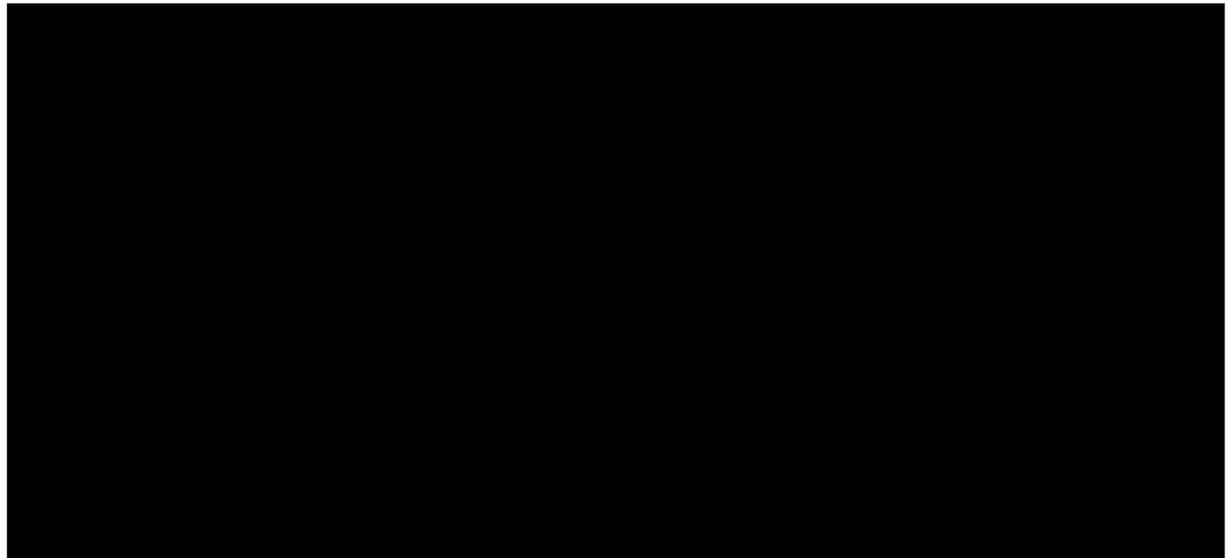
Jahre	Über- /Unterrendite	Bemerkungen
2012	-106	Berechnung BAZL, auf Basis JR 2012
2013	36	Berechnung BAZL, auf Basis JR 2013, WACC: 5.9%
2014	65	Berechnung BAZL, auf Basis JR 2014, WACC: 5.9%
2015	46	Berechnung BAZL, auf Basis JR 2015, WACC: 5.9%
<b>Total</b>		

**Tabelle 4:** Erweiterung Berechnung Unterrenditen (2012-2015) durch BAZL. Hinweis: Im Jahr 2012 erfolgte eine Rückstellung für die Personalvorsorge BVK. Dies führte zu einem 44.2% tieferen Gewinn als im Vorjahr. Ohne diesen Sondereffekt hätte der Gewinn um 13.1% zugenommen (Quelle: Jahresrechnung 2012 der FZAG).

Die Berechnung der Jahre 2012-2015 erfolgte analog der Berechnungen der FZAG für die Vorjahre. Ab 2013 wird für die Berechnung der Überrendite die Rendite gemäss Verfügung des BAZL vom 28. April 2016 verwendet (5.9%). Die Berechnung dieses Werts erfolgte per Mitte 2013, eine Anwendung ab dem Jahr 2013 ist deshalb angemessen. Dieser Wert wurde grundsätzlich für den nicht-regulierten Bereich festgelegt.

Es erscheint somit sachgerecht, dass 5.9% auch für den gesamten Flughafenbetrieb im Sinne von Art. 51 Abs. 4 FGV zur Anwendung kommt. Auf Basis dieser Berechnung reduziert sich das Total der

58. Bei der Berechnung des jährlich anrechenbaren Überschusses wäre zudem der Auslegung der FZAG bzw. Prof. Dr. Uhlmann zu folgen, wonach den in den Erwägungen der Verfügung des BAZL festgelegten Parameter für die ex-post Beurteilung der Einhaltung des Kostendeckungsprinzips untergeordnete Bedeutung zukommt. Die ex-post Anrechenbarkeit vergangener Unterrenditen ist nicht Teil der Verfügung des BAZL. Konsequenterweise kann auch der in der Verfügung festgelegte Wert für die Verzinsung des betriebsnotwendigen Vermögens (5.9%) nicht für die Berechnung der Überdeckung herangezogen werden. Vielmehr wäre dieser Wert für jedes Jahr neu zu bestimmen und der tatsächlich realisierten Rendite gegenüberzustellen. Dies entspricht im Übrigen auch der Logik der Berechnung des WACC für die Jahre 2002-2012 (Verwendung des jährlich in der Jahresrechnung ausgewiesenen Diskontsatzes). Die annäherungsweise berechnete Überdeckung für die laufende Gebührenperiode präsentiert sich nach dieser Logik wie folgt:



59. Inwieweit die Kompensationsmöglichkeit tiefer als 50% der Renditedifferenzen festzusetzen wäre und welcher Ermessensspielraum dem BAZL hierbei zukäme, kann aufgrund vorangehender Überlegungen grundsätzlich (noch) offenbleiben. Der Argumentation der FZAG, wonach die Flughafenutzer durch eine ex-post Anrechnung nicht zusätzlich belastet würden, ist jedoch nicht zuzustimmen. Zwar ist es korrekt, dass die kalkulatorische Berücksichtigung nicht zu höheren Gebühren führen würde. Gleichzeitig würde sie, gemäss den Überlegungen der FZAG, jedoch eine durch das BAZL verfügte Gebührensenkung verhindern und dadurch durchaus einer Schlechterstellung der Flughafenutzer gleichkommen.

#### **2.1.4 Erwägungen bezüglich aufschiebende Wirkung**

60. Gegen eine Verfügung des BAZL kann Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht werden. Gemäss Artikel 55 Absatz 1 VwVG hat die Beschwerde aufschiebende Wirkung. Hat die Verfügung keine Geldleistung zum Gegenstand, so kann die Vorinstanz darin einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen (Artikel 55 Absatz 2 VwVG). Dies wird sie immer dann tun, wenn eine Interessenabwägung ergibt, dass die durch die Behörde zu wahrenden öffentlichen Interessen höher einzustufen sind, als das Interesse des Verfügungsadressaten, die Wirkungen der Verfügung erst nach einer Überprüfung durch die zuständige Instanz eintreten zu lassen.

61. Die FZAG führt in ihrer Stellungnahme vom 15. Oktober 2019 aus, dass bezüglich der Intervention des BAZL keine Dringlichkeit ersichtlich sei und die angeführten Fakten schon seit Längerem bekannt seien. Die zur Intervention führenden Fakten sind dem BAZL indes erst seit der Publikation der Jahresrechnung 2018 bekannt. Erst mit dem Vorliegen dieses Resultats wurde klar, dass eine Kompensation der Überrendite während der laufenden Gebührenperiode praktisch ausgeschlossen ist. Eine frühere Intervention (beispielsweise aufgrund der Jahresrechnung 2017) wäre aufgrund des Ausmasses der Überdeckung und der verbleibenden Dauer der Gebührenperiode nicht angemessen gewesen.

62. Die FZAG ist weiter der Meinung, dass sich der Entzug der aufschiebenden Wirkung nicht rechtfertigen lasse (Ziffer 37 der Eingabe vom 15. Oktober 2019). Die Verhältnismässigkeit sei vorliegend klar nicht gegeben, da im Fall eines Obsiegens der FZAG in einem anschliessenden Beschwerdeverfahren eine Nachverrechnung der Differenz geleisteter Gebühren illusorisch sei. Noch massiver wäre gemäss FZAG zudem der gegenüber den Stakeholdern und dem Kapitalmarkt verursachte Schaden.

63. Diese Argumentation der FZAG ist nicht von der Hand zu weisen. Es trifft in der Tat zu, dass der Entzug der aufschiebenden Wirkung die FZAG im Falle eines Obsiegens im Beschwerdefall einem erheblichen finanziellen Risiko aussetzen würde. Es gibt keine Garantie, dass alle nachträglichen

Forderungen der FZAG beglichen würden. Hingegen kann die FZAG bei einer Niederlage im Beschwerdefall dazu verpflichtet werden, zu viel verrechnete Gebühren an die Nutzer zurückzuerstatten. Bei dieser Ausgangslage überwiegen die Interessen der FZAG. Auf einen Entzug der aufschiebenden Wirkung ist darum zu verzichten.

### **2.1.5 Inkrafttreten und Publikation**

64. Nach Art. 7 Abs. 3 FGV treten Verfügungen des BAZL frühestens 90 Tage, nachdem sie in Rechtskraft erwachsen sind, in Kraft. Unter Berücksichtigung dieser Fristen ist die Gebührensenkungen ab 1. April 2020 umzusetzen. Die Verfügung ist gemäss Artikel 7 FGV im Bundesblatt zu veröffentlichen.

### **2.2 Beurteilung des Antrags gemäss Art. 51 Abs. 4 FGV für die kommende Gebührenperiode (Berücksichtigung vergangener Unterrenditen)**

65. Gemäss Antrag 3 ihres Schreibens vom 9. Juli 2019 beantragt die FZAG die Berücksichtigung vergangener Unterrenditen für die kommende Gebührenperiode. Im Gegensatz zu einer ex-post Anrechnung ist ein solcher Antrag verfahrensmässig möglich. Festzuhalten ist, dass die Anrechnung vergangener Unterrenditen maximal bis zum 31. Oktober 2021 möglich ist (siehe dazu Ziffer 8). D.h. maximal bis zu diesem Zeitpunkt dürfen Gebühren in Kraft sein, deren Kostenbasis die Anrechnung vergangener Unterrenditen berücksichtigt.

66. In Bezug auf die Analyse der für eine Genehmigung notwendigen Gefährdung der Kapitalmarktfähigkeit der FZAG ist auf Abschnitt 2.1.3.3 zu verweisen. Aus heutiger Perspektive ist auch für die kommende Gebührenperiode nicht von einer Gefährdung der Kapitalmarktfähigkeit der FZAG auszugehen. Sollten sich die Rahmenbedingungen für die FZAG markant verschlechtern, würde das BAZL, auf Antrag der FZAG, eine Neuurteilung vornehmen. Ein solcher Antrag kann spätestens mit einem (allfälligen) Antrag bei der Festlegung der Gebühren aufgrund einer vollständigen Kostenberechnung eingereicht werden.

67. Die FZAG rechnet aufgrund der anhaltenden Tiefzinsphase mit relativ tiefen Flughafengebühren für die nächste Gebührenperiode. Die Berücksichtigung der bisherigen Renditedifferenzen im gesetzlich zulässigen Umfang führe somit auch in dieser Beziehung kaum zu einer übermässigen Belastung, sondern vermöge die völlig atypische Entwicklung im Zinsbereich im Gegenteil in ihren Auswirkungen etwas zu glätten. Dem ist entgegenzuhalten, dass die tiefen Zinsen für alle Marktteilnehmer gleich sind und die FZAG vom Tiefzinsniveau insbesondere in Form tiefer Fremdkapitalzinsen direkt profitiert. Im Rahmen der soeben abgeschlossenen Teilrevision der FGV hat der Bundesrat zudem auf eine Anpassung der Regeln zur Berechnung einer angemessenen Kapitalverzinsung verzichtet. Die Berücksichtigung der derzeitigen Marktgegebenheiten entspricht damit offensichtlich dem Willen des Verordnungsgebers. Es ist vor diesem Hintergrund kein Grund ersichtlich, weshalb die Auswirkungen des Tiefzinsniveaus für die FZAG «geglättet» werden sollten. Daran vermag auch der Blick auf andere Marktteilnehmer nichts zu ändern (siehe Stellungnahme der FZAG vom 15. Oktober 2019, Ziffer 38). Gemäss FZAG profitieren andere Marktteilnehmer von tiefen Fremdkapitalkosten, ohne diese Kosteneinsparungen über Preisreduktionen weitergeben zu müssen. Diese Aussage wird von der FZAG nicht weiter erläutert. Grundsätzlich ist aus ökonomischer Sicht davon auszugehen, dass Unternehmungen in einem kompetitiven Umfeld immer gezwungen sind, Kosteneinsparungen (zumindest teilweise) an ihre Kunden weiterzugeben, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.

68. Festzuhalten ist ferner, dass eine Anrechnung auf die kommende Gebührenperiode ohnehin nur möglich wäre, wenn die ausgewiesenen Unterrenditen gemäss Antrag der FZAG mit Ende der laufenden Gebührenperiode nicht bereits kompensiert wurden (im Sinne von Ziffer 57 und 58).

69. Der Verordnungsgeber hat für die Anrechnung der Unterrenditen aus den Jahren 2002-2012 bewusst einen längeren Zeitraum vorgesehen (bis 31. Oktober 2018 bzw. bis zum 31. Oktober 2021 gemäss bereits bewilligter Verlängerung). Es ist anzunehmen, dass der Verordnungsgeber damit grössere Gebührenschwankungen aufgrund der Anrechnung vergangener Unterrenditen verhindern

wollte. Aufgrund der verspäteten Inkraftsetzung des ersten Gebührenreglements stand bzw. steht für die Anrechnung vergangener Unterrenditen grundsätzlich der Zeitraum vom 1. September 2016 bis 31. Oktober 2021 zu Verfügung (bzw. 5.2 Jahre). Per 31. Dezember 2015 betrug die kumulierte Unterrendite [REDACTED]. Die maximal mögliche Kompensation pro Jahr ist vor diesem Hintergrund, im Falle eines erneuten Antrags an das BAZL gemäss Ziffer 66, auf maximal [REDACTED] pro Jahr zu beschränken um grössere Gebührenschwankungen zu verhindern.

70. Zusammenfassend ist eine Anrechnung vergangener Unterrenditen auf die nächste Gebührenperiode gemäss Antrag 1 in Verbindung mit Antrag 3 abzulehnen. Vorbehalten bleibt eine Wiedererwägung gemäss Ziffer 66.

### **3. Gebühren**

71. Nach Artikel 3 der Verordnung über die Gebühren des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (GebV-BAZL; SR 748.112.11) hat eine Gebühr zu bezahlen, wer eine Verfügung des BAZL veranlasst. Gestützt auf Artikel 5 GebV-BAZL ist die Gebühr nach Aufwand zu berechnen. Die Gebühr für die vorliegende Verfügung wird gemäss Artikel 13 GebV-BAZL mit einer separaten Gebührenverfügung erhoben.

## C. Verfügung

Aus den dargelegten Gründen wird verfügt:

1. Es wird festgestellt, dass in der laufenden Gebührenperiode bis und mit dem Jahr 2018 eine Überdeckung vorliegt, welche sich in Verbindung mit der Prognose über die gesamte Gebührenperiode noch weiter erhöhen wird und damit eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips darstellt.
2. Die Flugbetriebsgebühren der Flughafen Zürich AG sind ab 1. April 2020 für den Rest der laufenden Gebührenperiode um 15% zu senken (mit Ausnahme der Tageslärmgebühren, der Tagesrand- und Nachtzuschläge und der Emissionsgebühren).
3. Antrag 1 in Verbindung mit Antrag 2 (Anrechnung vergangener Unterrenditen in der laufenden Gebührenperiode) gemäss Schreiben der FZAG vom 9. Juli 2019 werden abgelehnt.
4. Antrag 1 in Verbindung mit Antrag 3 (Anrechnung vergangener Unterrenditen auf die nächste Gebührenperiode) werden abgelehnt. Vorbehalten bleibt eine Neubeurteilung des BAZL aufgrund geänderter Rahmenbedingungen gemäss den Erwägungen.
5. Die Verfügung wird gemäss Artikel 7 FGV im Bundesblatt veröffentlicht.
6. Die Gebühr für diese Verfügung wird der FZAG auferlegt. Sie wird mit separater Gebührenverfügung erhoben.

Bundesamt für Zivilluftfahrt



Christian Hegner  
Direktor



René Brenner  
Sektion Wirtschaftsfragen

### Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Verfügung kann binnen 30 Tagen seit der Eröffnung beim Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 9023 St. Gallen schriftlich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdefrist beginnt bei persönlicher Eröffnung an die Parteien an dem auf die Eröffnung folgenden Tag, bei Publikation in einem amtlichen Blatt an dem auf die Publikation folgenden Tag zu laufen.

Die Beschwerde ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift der Beschwerdeführer zu enthalten. Die angefochtene Verfügung und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit die Beschwerdeführer sie in den Händen haben.