



Urteil vom 3. Mai 2017

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richter Christoph Bandli, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiber Andreas Meier.

Parteien

Post CH AG, Wankdorfallee 4, 3030 Bern,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Christoph Jäger,
Kellerhals Carrard, Effingerstrasse 1, Postfach 6916,
3001 Bern,
Beschwerdeführerin,

gegen

Flughafen Zürich AG, Postfach, 8058 Zürich,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Daniel Kunz,
Gfeller Budliger Kunz Rechtsanwälte, Florastrasse 44,
Postfach 1709, 8032 Zürich,
Beschwerdegegnerin,

und

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

Gegenstand

Genehmigung der Flugbetriebsgebühren der Flughafen
Zürich AG für die Jahre 2014 bis 2017; Verfügung des BAZL
vom 28. April 2016.

Sachverhalt:**A.**

Nachdem sich die Flughafen Zürich AG mit den Flughafennutzern nicht über die ab 2014 zu erhebenden Flugbetriebsgebühren (exklusive Lärmgebühren) hatte einigen können, unterbreitete sie dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) am 5. September 2013 einen Gebührenvorschlag zur Genehmigung. Mit Verfügung vom 14. November 2013 genehmigte das BAZL die entsprechenden Gebühren. Dagegen erhoben verschiedene Flughafennutzer (Fluggesellschaften) und das Board of Airline Representatives in Switzerland Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht. Dieses hiess die Beschwerden mit Urteil A-7097/2013 vom 25. Juni 2015 teilweise gut, hob die Genehmigung auf und wies die Sache zur Neubeurteilung ans BAZL zurück.

Im August 2015 einigten sich die Parteien des abgeschlossenen Beschwerdeverfahrens vergleichsweise auf ein System für die betreffenden Flugbetriebsgebühren, auf die Höhe dieser Gebühren und auf die Dauer der Gebührenperiode. Am 30. September 2015 unterbreitete die Flughafen Zürich AG dem BAZL die entsprechenden Anpassungen ihres Gebührenvorschlags.

B.

Am 5. Februar 2016 erhob die Post CH AG ebenfalls Beschwerde gegen die Verfügung des BAZL vom 14. November 2013. Sie beanstandete, dass die zu den Flugbetriebsgebühren gehörende "frachtbezogene Gebühr" gemäss dem Gebührenvorschlag der Flughafen Zürich AG neu auch auf Luftpost erhoben werden soll ("postbezogene Gebühr"). Was die späte Einreichung ihrer Beschwerde betrifft, führte die Post CH AG aus, sie habe erst Anfang Januar 2016 von der Verfügung vom 14. November 2013 erfahren.

Das BAZL zog die Post CH AG in der Folge ins laufende Verfahren mit ein. Darauf zog die Post CH AG ihre Beschwerde zurück. Das Bundesverwaltungsgericht schrieb das entsprechende Beschwerdeverfahren mit Entscheidung A-784/2016 vom 17. Mai 2016 als gegenstandslos geworden ab.

C.

Mit Verfügung vom 28. April 2016 entschied das BAZL erneut über die Genehmigung der betreffenden Flugbetriebsgebühren. Es genehmigte sowohl die postbezogene Gebühr (vgl. Dispositiv-Ziffer 2) als auch die übrigen Gebühren (vgl. Dispositiv-Ziffer 1).

D.

Am 27. Mai 2016 erhebt die Post CH AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung vom 28. April 2016. Sie beantragt, Dispositiv-Ziffer 2 sei aufzuheben und die postbezogene Gebühr sei nicht zu genehmigen.

E.

Die Flughafen Zürich AG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) beantragt in ihrer Beschwerdeantwort vom 18. August 2016, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das BAZL (nachfolgend: Vorinstanz) beantragt in seiner Vernehmlassung vom 23. August 2016 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde.

F.

Die Beschwerdeführerin hält in ihrer Replik vom 25. Oktober 2016 an ihrer Beschwerde fest. Die Beschwerdegegnerin hält in ihrer Duplik vom 7. November 2016 wiederum an den eigenen Anträgen fest. Am 17. November 2016 reicht die Beschwerdeführerin eine weitere Stellungnahme ein.

G.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit relevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

H.

Die Beschwerdegegnerin hat die von der Vorinstanz genehmigten Gebühren, mit Ausnahme der streitigen postbezogenen Gebühr, per 1. September 2016 in Kraft gesetzt (vgl. "Gebührenreglement für den Flughafen Zürich, Gültig ab 1. September 2016" [nachfolgend: Gebührenreglement]; abrufbar unter <www.flughafen-zuerich.ch> > Business & Partner > Flugbetrieb > Gebühren, besucht am 24. März 2017).

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), sofern eine der in Art. 33 VGG aufgeführten Vorinstanzen verfügt hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt.

Beim BAZL handelt es sich um eine Vorinstanz im Sinn von Art. 33 Bst. d VGG. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist im Bereich der Luftfahrt nicht gegeben (vgl. Art. 32 VGG und Art. 6 Abs. 1 des Luftfahrtgesetzes [LFG, SR 748.0]). Der angefochtene Genehmigungsentscheid stellt zudem ein taugliches Anfechtungsobjekt für Beschwerden dar, die von Seiten der gebührenpflichtigen Flughafennutzer eingereicht werden (vgl. Urteil des BVGer A-7097/2013 vom 25. Juni 2015 E. 1.1.1 bis 1.1.7). Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen 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 Änderung hat (Bst. c).

Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, soweit ihr dazu die Möglichkeit gegeben wurde. Weiter gilt sie als Schuldnerin der streitigen postbezogenen Gebühr (vgl. unten E. 5.2). Sie wird insoweit also zum Kreis der direkt gebührenpflichtigen "Flughafennutzer" gezählt. Als solcher ist sie durch die angefochtene Verfügung direkt berührt und in ihren eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen. Sie ist damit zu einer Beschwerde gegen die Genehmigung der postbezogenen Gebühr legitimiert.

1.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach einzutreten.

2.

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

3.

Die Vorinstanz hat die hier interessierenden Flugbetriebsgebühren inklusive der streitigen postbezogenen Gebühr erstmals mit Verfügung vom 14. November 2013 genehmigt. Die Beschwerdeführerin hat diese erste Verfügung erst am 5. Februar 2016 angefochten. Sie hat die entsprechende Beschwerde zudem wieder zurückgezogen. Es stellt sich daher die Frage, ob und inwiefern ihre Rügen im vorliegenden Beschwerdeverfahren noch zu berücksichtigen sind.

3.1 Die Beschwerdeführerin stellt sich sinngemäss auf den Standpunkt, da das Bundesverwaltungsgericht die Genehmigung vom 14. November 2013 mit dem Urteil A-7097/2013 vom 25. Juni 2015 aufgehoben habe, sei diese nie rechtskräftig geworden. Die vorliegende Beschwerde richte sich gegen die zweite Verfügung der Vorinstanz vom 28. April 2016. Die Beschwerdeführerin sei bei der Anfechtung dieses neuen Entscheids keinen Einschränkungen unterworfen.

3.1.1 Die Beschwerdeführerin übersieht, dass die Frage nach der Rechtskraft von Anordnungen von der Frage zu trennen ist, welche Rügen in welchem Verfahrensstadium noch vorgebracht werden können: Hebt das Bundesverwaltungsgericht die angefochtene Verfügung auf und weist es die Sache an die untere Instanz zurück, erwächst die betreffende Verfügung selbstverständlich nicht in Rechtskraft. Das bedeutet allerdings nicht, dass die untere Instanz, wenn sie das Verfahren aufgrund der Rückweisung wieder aufnimmt, über sämtliche sich stellenden Fragen neu befinden kann. Vielmehr ist sie bei ihrem neuen Entscheid an die Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts gebunden (vgl. PHILIPPE WEISSENBERGER / ASTRID HIRZEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2. Auflage 2016, Art. 61 Rz. 28). Dies gilt nicht nur für die zur Rückweisung führenden, sondern auch für die übrigen Erwägungen (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Auflage 2013, Rz. 3.196; vgl. zum Ganzen auch Urteil des BVerfG A-3757/2016 vom 3. Mai 2017 E. 5 [betreffend Rückweisungen durch das Bundesgericht]).

Wird der neue Entscheid der unteren Instanz wiederum ans Bundesverwaltungsgericht weitergezogen, so ist dieses selber an seine früheren Erwägungen gebunden (vgl. WEISSENBARGER/HIRZEL, a.a.O., Art. 61 Rz. 28). Die Parteien können also insbesondere noch rügen, das erste Urteil sei nicht richtig umgesetzt worden. Jene Punkte aber, in denen keine Rückweisung an die untere Instanz erfolgt war, können grundsätzlich nicht mehr beanstandet werden. Dabei kommt es nicht darauf an, ob sich das Gericht abschliessend zu diesen Punkten geäussert hatte oder mangels entsprechender Rügen überhaupt nicht darauf eingegangen war (vgl. dazu Urteil des BGer 4A_696/2015 vom 25. Juli 2016 E. 3.5.1 [in Bezug auf Rückweisungen durch das Bundesgericht]). Dies deshalb nicht, weil die Bindung des Gerichts an seine früheren Erwägungen aus dem Prinzip der Einmaligkeit des Rechtsschutzes abgeleitet wird (vgl. dazu Urteil des BGer 4A_696/2015 vom 25. Juli 2016 E. 3.5.2.2). Gemäss diesem Prinzip gilt es zu verhindern, dass Entscheide immer wieder in Frage gestellt oder die nachteiligen Konsequenzen einer verpassten Beschwerdefrist umgangen werden können (vgl. dazu Urteile des BVGer A-4724/2015 vom 17. Dezember 2015 E. 3.1, A-230/2015 vom 10. Juni 2015 E. 3.1, A-5301/2013 vom 28. Februar 2014 E. 1.4.2 und A-5175/2012 vom 27. Februar 2013 E. 3.1.3). Es geht mithin um die Rechtssicherheit und die Prozessökonomie (vgl. dazu auch BGE 118 Ia 209 E. 2d). Hätte die Beschwerde führende Partei eine Rüge ohne Weiteres schon im ersten Beschwerdeverfahren vorbringen können, ist diese im Rahmen des zweiten Beschwerdeverfahrens daher nicht mehr zu berücksichtigen.

3.1.2 Gestützt auf die Verfahrensbestimmungen der Verordnung vom 25. April 2012 über die Flughafengebühren (SR 748.131.3; nachfolgend: FGV) führen die Flughafenhalter der Flughäfen Genf und Zürich in einem ersten Schritt jeweils Verhandlungen mit den Flughafenutzern über die Flugbetriebsgebühren; kommt eine Einigung zustande, so legen sie die Gebühren basierend auf dem Verhandlungsergebnis fest (vgl. Art. 20 Abs. 1 Bst. a FGV). Kommt keine Einigung zustande oder wird das Verhandlungsergebnis von der Vorinstanz abgelehnt, so unterbreiten die Flughafenhalter der Vorinstanz einen (nunmehr einseitig erarbeiteten) Gebührenvorschlag zur Genehmigung (vgl. Art. 20 Abs. 1 Bst. b FGV).

Vorliegend hat die Vorinstanz das Genehmigungsverfahren nach Art. 20 Abs. 1 Bst. b FGV im Anschluss an das Urteil A-7097/2013 vom 25. Juni 2015 wieder aufgenommen (vgl. Verfügung vom 28. April 2016, S. 2 [unten]). Da die Beschwerdegegnerin verpflichtet war, die Flugbetriebsgebühren anzupassen (vgl. dazu Art. 51 Abs. 1 Bst. a FGV), durfte sie dieses

Verfahren nicht abbrechen (vgl. dazu Art. 20 Abs. 3 FGV). Sie zog ihren Gebührevorschlag denn auch nicht zurück, sondern passte diesen – entsprechend dem zustande gekommenen Vergleich – lediglich an (vgl. Sachverhalt A; zur Zulässigkeit von Anpassungen im Verlauf des Genehmigungsverfahrens: Urteil des BVGer A-7097/2013 vom 25. Juni 2015 E. 6.5). Jene Regelungen, die von der Beschwerdeführerin beanstandet werden, sind von diesen Anpassungen nicht betroffen: Bereits die mit der ersten Verfügung vom 14. November 2013 genehmigte Fassung sah vor, dass die "frachtbezogene Gebühr" neu auch auf Luftpost erhoben werden soll (vgl. Urteil des BVGer A-7097/2013 vom 25. Juni 2015 E. 18). Auch haben sich hinsichtlich der Höhe dieser Gebühr keine Änderungen mehr ergeben (vgl. Verfügung vom 28. April 2016, S. 6 f.). Andere Umstände, die erst jetzt zu diesbezüglichen Rügen Anlass gegeben hätten, sind ebenfalls nicht ersichtlich.

3.1.3 Es ergibt sich somit, dass die Beschwerdeführerin sämtliche im vorliegenden Verfahren vorgebrachten Rügen ohne Weiteres schon in einer Beschwerde gegen die Verfügung vom 14. November 2013 hätte vorbringen können. Im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens sind diese an sich nicht mehr zu berücksichtigen.

3.2 Zu beachten sind allerdings die besonderen Umstände des vorliegenden Falls: Wie erwähnt, hat die Beschwerdeführerin die Verfügung vom 14. November 2013 am 5. Februar 2016 noch angefochten. Sie hat die entsprechende Beschwerde in der Folge aber wieder zurückgezogen. Dies, weil ihr die Vorinstanz in Aussicht stellte, sie könne ihre Interessen noch mit einer Beschwerde gegen die zweite Verfügung wahrnehmen (vgl. dazu Stellungnahme der Vorinstanz vom 11. April 2016 im Verfahren A-784/2016, Ziff. 4, und Verfügung vom 28. April 2016, S. 8 [letzter Absatz]). Die Vorinstanz hat sich in der zweiten Verfügung denn auch erneut mit den strittigen Fragen befasst (vgl. Verfügung vom 28. April 2016, S. 9). Die Beschwerdegegnerin hat sich diesem Vorgehen nicht widersetzt.

3.3 Die Beschwerdeführerin wurde somit von der Vorinstanz veranlasst, ihre Beschwerde gegen die Verfügung vom 14. November 2013 wieder zurückzuziehen. Wie an dieser Stelle darzulegen ist, war diese Beschwerde indes ohnehin verspätet.

3.3.1 Gemäss Art. 50 Abs. 1 VwVG ist die Beschwerde innerhalb von 30 Tagen nach Eröffnung der Verfügung einzureichen. Die Beschwerdeführerin hat die Verfügung vom 14. November 2013 demgegenüber erst

am 5. Februar 2016, d.h. nach über zwei Jahren, angefochten. Sie begründet die Verzögerung damit, sie sei am Verfahren, das zur Verfügung vom 14. November 2013 geführt habe, nicht beteiligt worden. Dies, obschon ihr Widerstand gegen die postbezogene Gebühr bekannt gewesen sei. Sie habe daher erst Anfang Januar 2016 von der Verfügung erfahren (vgl. Beschwerde vom 27. Mai 2016 Rz. 8 und 16).

3.3.2 Es trifft zu, dass die Beschwerdeführerin nicht ins Genehmigungsverfahren nach Art. 20 Abs. 1 Bst. b FGV einbezogen wurde. Daher wurde ihr auch die Verfügung vom 14. November 2013 nicht zugestellt. Am 27. November 2013 wurde diese Verfügung jedoch gestützt auf Art. 7 Abs. 2 FGV im Bundesblatt veröffentlicht (vgl. BBI 2013 8841).

Die Beschwerdeführerin macht zu Recht geltend, dass ihr die Vorinstanz die Möglichkeit zur Teilnahme am Genehmigungsverfahren hätte geben müssen (eingehend dazu: Urteil des BVGer A-7097/2013 vom 25. Juni 2015 E. 6). Hätte die Beschwerdeführerin diese Möglichkeit in der Folge wahrgenommen und sich als Partei am Verfahren beteiligt, hätte ihr die Verfügung vom 14. November 2013 grundsätzlich direkt zugestellt werden müssen (vgl. Art. 34 Abs. 1 VwVG). Es ist daher fraglich, ob die Veröffentlichung im Bundesblatt der Beschwerdeführerin gegenüber ausreichend war. Verneint man dies, liegt ein Eröffnungsmangel vor.

3.3.3 Wie aus Art. 38 VwVG hervorgeht, darf den Parteien aus mangelhafter Eröffnung kein Nachteil erwachsen. Allerdings darf der Eröffnungsmangel für die Partei nicht ohne Weiteres erkennbar gewesen sein und dürfen die Betroffenen auch nicht einfach zuwarten, wenn sie Anlass zur Annahme haben, eine Behörde könnte ihnen gegenüber einen Eröffnungsfehler begangen haben (vgl. dazu LORENZ KNEUBÜHLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2008, Art. 38 Rz. 1 bis 12). So beginnt die Beschwerdefrist für eine Partei, der ein Entscheid zu Unrecht nicht zugestellt wurde, mangels Mitteilung zunächst nicht zu laufen (vgl. dazu Art. 20 Abs. 1 VwVG). Es stellt sich aber die Frage, wie es sich verhält, wenn die betroffene Person aus einer nicht offiziellen Quelle Kenntnis vom Entscheid erlangt: Sie darf in diesem Fall nicht einfach untätig bleiben, sondern hat die nach den Umständen gebotenen Schritte zu unternehmen. Sie hat also darum besorgt zu sein, den Inhalt der Verfügung und deren Begründung zu erfahren und diese gegebenenfalls innert einer vernünftigen Frist anzufechten (vgl. dazu BGE 102 Ib 91 E. 3, Urteil des BGer 1C_150/2012 vom 6. März 2013 E. 2.3 und Urteil des BVGer A-5926/2012 vom 9. April 2013 E. 2.3.1).

Die Beschwerdeführerin hält selber fest, ihr Widerstand gegen die postbezogene Gebühr sei der Beschwerdegegnerin bekannt gewesen (vgl. wiederum Beschwerde vom 27. Mai 2016 Rz. 8 und 16). Umgekehrt wusste damit aber auch die Beschwerdeführerin, dass die Beschwerdegegnerin diese Gebühr im Rahmen der laufenden Anpassung der Flugbetriebsgebühren einführen wollte. In einem Schreiben vom 24. September 2013 an die Vorinstanz äusserte sich die Beschwerdeführerin denn auch unter dem Titel "Neues Gebührenreglement Flughafen Zürich Kloten" zur Angelegenheit (vgl. Beilage 2 zur Vernehmlassung der Vorinstanz vom 23. August 2016). Im Antwortschreiben der Vorinstanz vom 13. November 2013 wurden das laufende Genehmigungsverfahren und der unmittelbar bevorstehende Erlass der Verfügung vom 14. November 2013 zwar mit keinem Wort erwähnt. Immerhin aber stellte die Vorinstanz klar, die Beschwerdegegnerin werde im Rahmen der Anpassung der Flugbetriebsgebühren "auch das Gebührenreglement und die Bestimmungen über die Schuldner im Bereich der fracht- und postbezogenen Gebühren anpassen" (vgl. Beilage 3 zur Vernehmlassung der Vorinstanz vom 23. August 2016).

Die Beschwerdeführerin musste also damit rechnen, dass die postbezogene Gebühr in einem allfälligen Gebührevorschlag der Beschwerdegegnerin enthalten sein würde. Nachdem die neuen Flugbetriebsgebühren genehmigt worden waren, hätte sie daher darum besorgt sein müssen, näheres dazu zu erfahren. Wenn sie von dieser Genehmigung erst nach über zwei Jahren – und erst ein halbes Jahr nach Ergehen des Urteils A-7097/2013 des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Juni 2015 – erfahren haben will, ist dies nur schon aufgrund der Medienberichterstattung unglaublich.

3.3.4 Die Beschwerdeführerin hat ihre Beschwerde gegen die Verfügung vom 14. November 2013 demnach verspätet eingereicht. Durch den Rückzug dieser Beschwerde konnten ihr somit keine Nachteile erwachsen. Es spielt daher auch keine Rolle, dass die Beschwerdeführerin von der Vorinstanz zum Beschwerderückzug veranlasst wurde.

3.4 Wie aufgezeigt, steht hinter dem Prinzip der Einmaligkeit des Rechtsschutzes letztlich das Interesse an der Prozessökonomie und der Rechtssicherheit (vgl. E. 3.1.1). Vorliegend hat es die Beschwerdeführerin versäumt, rechtzeitig gegen die Verfügung vom 14. November 2013 Beschwerde zu führen und ihre Rügen in diesem Rahmen vorzubringen. Es ist ihr daher nicht zuzugestehen, ihre Stellung zum jetzigen Zeitpunkt noch auf Kosten der übrigen Flughafennutzer zu verbessern. Diese müssen sich

Anpassungen der genehmigten Gebühren zu ihren Ungunsten unter den gegebenen Umständen nicht mehr gefallen lassen.

Die Vorinstanz wollte es der Beschwerdeführerin hingegen ausdrücklich ermöglichen, ihre Interessen noch mit einer Beschwerde gegen die vorliegend angefochtene Verfügung vom 28. April 2016 wahrzunehmen. Sie hat sich in dieser Verfügung daher erneut mit den strittigen Fragen befasst. Die Beschwerdegegnerin hat dagegen keine Einwände erhoben (vgl. dazu E. 3.2). Es rechtfertigt sich daher, die Rügen der Beschwerdeführerin ausnahmsweise noch zu berücksichtigen, soweit sie nicht auf eine Schlechterstellung anderer Flughafennutzer hinauslaufen.

Damit ist insbesondere die Frage näher zu prüfen, ob die "frachtbezogene Gebühr" überhaupt auf Luftpost erhoben werden kann. Würde die postbezogene Gebühr ersatzlos entfallen, hätte dies im vorliegenden Fall nach Ansicht der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz keinen Einfluss auf die Höhe anderer Gebühren. Die übrigen Flughafennutzer würden dadurch also nicht schlechter gestellt. Anordnungen hinsichtlich der genauen Ausgestaltung und des Bezugs der postbezogenen Gebühr können nach dem Gesagten aber nur noch getroffen werden, wenn eine Schlechterstellung anderer Flughafennutzer ebenfalls ausgeschlossen ist.

3.5 Zusammengefasst hat es die Beschwerdeführerin versäumt, rechtzeitig gegen die erste Verfügung der Vorinstanz vom 14. November 2013 Beschwerde zu führen und ihre Rügen in diesem Rahmen vorzubringen. Aufgrund der gegebenen, besonderen Umstände sind diese im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ausnahmsweise aber noch zu berücksichtigen. Dies allerdings nur insoweit, als sie nicht auf eine Schlechterstellung anderer Flughafennutzer hinauslaufen.

4.

Zunächst sind nun die Grundlagen und die Ausgestaltung der postbezogenen Gebühr näher darzustellen.

4.1 Nach Art. 39 LFG erhebt die Beschwerdegegnerin für die Benutzung der dem Flugbetrieb dienenden Flughafeneinrichtungen und für den Zugang zu diesen Einrichtungen sogenannte "Flughafengebühren". Gemäss Art. 1 Abs. 2 FGV setzen sich diese Flughafengebühren aus Flugbetriebsgebühren, Zugangsentgelten und Nutzungsentgelten zusammen.

Die Flugbetriebsgebühren werden für jene Einrichtungen und Dienste erhoben, die für die Sicherstellung des Luftfahrtbetriebs (inklusive Luftsicherheit) bereitgestellt werden müssen und nicht über Zugangs- oder Nutzungsentgelte finanziert werden (vgl. dazu Art. 1 Abs. 3 und Art. 31 bis 33 FGV). Neben anderen Gebühren wie Lande- und Passagiergebühren können auch Frachtgebühren erhoben werden (vgl. Art. 1 Abs. 3 Bst. a Ziff. 4 FGV).

4.2 Gestützt auf diese Regelung erhebt die Beschwerdegegnerin eine frachtbezogene Gebühr. Die entsprechende Ziffer 2.7.3 des Gebührenreglements lautet wie folgt (Tarife in Schweizer Franken exklusive Mehrwertsteuer):

Die frachtbezogene Gebühr ist vom Halter des Flugzeuges und vom Spediteur solidarisch geschuldet.

Als Spediteur gilt jeder Empfänger gemäss Transportauftrag. Transferfrachtgebühren werden dem ankommenden Luftfrachtführer (Carrier) in Rechnung gestellt.

Die frachtbezogene Gebühr betrifft Fracht, welche mit dem Flugzeug transportiert wird, sowie Fracht, welche mit Road Feeder Service (RFS) transportiert wird.

Die Frachtgebühr wird pro ausgeladenes kg (brutto) Fracht erhoben.

Luftpost gilt im Rahmen dieser Ziffer als Fracht.

Gebühr pro ausgeladenes kg Fracht/Post	
Import	Transfer-in
0.06	0.02

4.3 Die vorliegend streitige postbezogene Gebühr soll mit Absatz 5 dieser Bestimmung eingeführt werden ("Luftpost gilt im Rahmen dieser Ziffer als Fracht"; in der Verfügung vom 28. April 2016 fälschlicherweise als Absatz 4 bezeichnet). Obschon dieser Absatz aufgrund der vorliegenden Beschwerde noch nicht in Kraft gesetzt werden konnte, ist er im Gebührenreglement bereits enthalten. In einer Fussnote wird aber darauf hingewiesen, aufgrund von ergriffenen Rechtsmitteln werde Luftpost bis auf weiteres nicht mit Gebühren belastet.

5.

Als nächstes ist näher auf die Tätigkeit der Beschwerdeführerin am Flughafen Zürich einzugehen.

5.1 Die Beschwerdeführerin erläutert, als Grundversorgerin im Schweizer Postwesen obliege ihr unter anderem die Verarbeitung der auf den Schweizer Landesflughäfen ankommenden Luftpostsendungen (Briefe und Pakete): Die Schweizerische Eidgenossenschaft sei aufgrund des Weltpostvertrags verpflichtet, sämtliche auf dem Luftweg eingehenden Sendungen anzunehmen, zu bearbeiten und zuzustellen. Ausserdem habe sie Sendungen, die in einem anderen Vertragsstaat zugestellt werden sollen, durch ihr Territorium durchzuleiten (vgl. Beschwerde vom 27. Mai 2016 Rz. 20 f.). Die Beschwerdeführerin sei daher mit einem eigenen Betriebsgebäude am Flughafen präsent. Ihre Aufgabe bestehe darin, die bei diesem Gebäude eingehende Import- von der Transitpost zu trennen. Sie leite die Importpost zur Inlandzustellung weiter, während sie die Transitpost bei ihrem Betriebsgebäude zur Abholung und Weiterleitung an die jeweiligen Zieldestinationen bereit stelle (vgl. Beschwerde vom 27. Mai 2016 Rz. 22 f.).

5.2 Gemäss Art. 5 Abs. 1 FGV zählen hinsichtlich der Frachtgebühren nicht nur die Fluggesellschaften (Halter der Flugzeuge), sondern auch die Spediteure zu den Gebührenschildnern. In Ziffer 2.7.3 des Gebührenreglements wird entsprechend festgehalten, die fracht- und postbezogene Gebühr sei vom Halter des Flugzeugs und vom Spediteur solidarisch geschuldet. Als Spediteur gilt gemäss dieser Bestimmung "jeder Empfänger gemäss Transportauftrag". Wie die Beschwerdegegnerin in ihrer Beschwerdeantwort vom 18. August 2016 (Rz. 17) ausführt, ist die Beschwerdeführerin ihrer Ansicht nach jeweils Empfängerin der Luftpost gemäss Transportauftrag und damit Gebührenschildnerin. Auch die Vorinstanz stellt sich in ihrer Vernehmlassung vom 23. August 2016 (S. 5) auf den Standpunkt, die Beschwerdeführerin sei Schuldnerin der postbezogenen Gebühr.

In der Praxis wird die Gebühr für ausgeladene Importfracht vom Spediteur und jene für ausgeladene Transferfracht von der Fluggesellschaft (Operating Carrier) bezogen. Das Inkasso erfolgt in beiden Fällen über den Bodenabfertigungs-Dienstleister (Handling Agent), den die Fluggesellschaft mit der Frachtabfertigung betraut hat. Hinsichtlich der postbezogenen Gebühr soll analog verfahren werden (vgl. Schreiben der Beschwerdegegnerin vom 25. Oktober 2013 an die Vorinstanz [Beilage 1s zur Beschwerdeantwort vom 18. August 2016]).

6.

Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, es bestehe keine Rechtsgrundlage für die streitige postbezogene Gebühr: In der Aufzählung von Art. 39 Abs. 3 LFG sei eine solche nicht aufgeführt. Es fehle daher schon an einer ausreichenden Delegationsnorm. Ohnehin aber fänden sich auch in der FGV keine Hinweise auf eine postbezogene Gebühr. Zwar könnten gemäss Art. 1 Abs. 3 Bst. a Ziff. 4 FGV Frachtgebühren erhoben werden, doch sei es sachlich falsch, Luftpost mit Fracht gleichzustellen. Angesichts des strengen Legalitätsprinzips im Abgaberecht bestehe für einen solchen Analogieschluss kein Raum (vgl. Beschwerde vom 27. Mai 2016 Rz. 33 bis 38).

6.1 Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an den Ordnungsgeber, so müssen die grundlegenden Bestimmungen über den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung der Abgabe im Gesetz selber enthalten sein (vgl. Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV). Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe und die Bemessungskriterien im Gesetz stets explizit genannt werden müssen. Sie können sich mitunter auch erst durch Auslegung ergeben (vgl. MICHAEL BEUSCH, Abgaberecht, in: Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, S. 899-932, Rz. 22.42 und 22.73).

Was die Bemessung betrifft, werden die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage für gewisse Arten von Kausalabgaben zudem gelockert: Sie dürfen dann herabgesetzt werden, wenn das Mass der Abgabe bereits durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird (vgl. BGE 132 II 371 E. 2.1 und BGE 130 I 113 E. 2.2; vgl. auch BEUSCH, a.a.O., Rz. 22.76). Die Flughafenengebühren fallen als kostenabhängige Benutzungsgebühren in diese Kategorie (vgl. Urteil des BVGer A-7097/2013 vom 25. Juni 2015 E. 9 [vor E. 9.1], unter Hinweis auf BGE 125 I 182 E. 4a und 4f).

6.2 Gemäss Art. 39 Abs. 1 LFG werden die Flughafenengebühren für die Benutzung der dem Flugbetrieb dienenden Flughafeneinrichtungen und für den Zugang zu diesen Einrichtungen (einschliesslich der flugbetriebsspezifischen Sicherheitskontrollen) erhoben. Damit wird der Gegenstand der Gebühren – d.h. die Leistung, für welche die Gebühren erhoben werden (vgl. BEUSCH, a.a.O., Rz. 22.62) – im Gesetz selber bezeichnet. Im Einzelnen geht es etwa um die Finanzierung von Pisten, Abrollwegen und Vorfeld sowie der Infrastruktur zur Abfertigung von Passagieren und Fracht (vgl.

dazu Art. 31 FGV). Hinzu kommen insbesondere Aufwendungen für die Luftsicherheit (vgl. dazu Art. 32 FGV).

Bei der Frage, ob die Gebühren unter anderem an die Menge der ausgeladenen Fracht bzw. Post anknüpfen dürfen, geht es demgegenüber um die für die Gebührenerhebung massgebenden Parameter. Diese Frage ist der Gebührenbemessung zuzuordnen (vgl. dazu BEUSCH, a.a.O., Rz. 22.71 [zu den Flughafengebühren zudem Rz. 22.65 und 22.66]): Es trifft zu, dass Art. 39 Abs. 3 LFG, der sich zu den verschiedenen Gebührenkategorien äussert, neben den Zugangs- und Nutzungsentgelten lediglich Passagiergebühren, Sicherheitsgebühren, Landegebühren, Abstellgebühren sowie Lärm- und Emissionszuschläge nennt, nicht jedoch Fracht- bzw. Postgebühren. Durch die Verwendung des Worts "insbesondere" hat der Gesetzgeber jedoch klargestellt, dass es sich um eine nicht abschliessende Aufzählung handelt. Wie aufgezeigt, durfte er es dem Ordnungsgeber überlassen, näher zu definieren, nach welchen Regeln die Gebühren zu bemessen sind. Zudem hat die Beschwerdegegnerin bereits vor Inkrafttreten von Art. 39 LFG Frachtgebühren erhoben. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, der Gesetzgeber habe entsprechend ausgestaltete Gebühren nunmehr ausschliessen wollen. Vielmehr wäre es inkonsequent, einerseits Passagiergebühren zu erheben, andererseits aber auf Frachtgebühren zu verzichten.

6.3 Die Bestimmung von Art. 1 Abs. 3 Bst. a Ziff. 4 FGV, wonach unter anderem auch Frachtgebühren erhoben werden können, beruht somit auf einer ausreichenden Delegationsnorm und ist nicht zu beanstanden. Es stellt sich jedoch die Frage, ob in diesem Zusammenhang unter dem Begriff "Fracht" auch "Post" zu verstehen ist.

6.3.1 Die Beschwerdeführerin macht in erster Linie rechtliche Unterschiede zwischen Fracht und Post geltend. Unbestritten ist demgegenüber, dass Luftpost in Bezug auf den Transport, d.h. in tatsächlicher Hinsicht, keine wesentlich anderen Eigenschaften aufweist als (andere) Luftfracht. Da es sich bei der FGV um einen luftfahrtrechtlichen Erlass handelt, der sich (neben verfahrensrechtlichen Fragen) vor allem technischen Aspekten der Gebührenfestlegung widmet, wäre an sich also davon auszugehen, dass unter dem Begriff "Fracht" (bzw. "fret" / "merci") ohne Weiteres auch "Post" zu verstehen ist.

Die Beschwerdeführerin weist indes zutreffend darauf hin, dass die Begriffe "Fracht" und "Post" in verschiedenen luftfahrtrechtlichen Bestimmungen

nebeneinander verwendet werden: So wird in Art. 100^{bis} Abs. 2 LFG auf Anschläge "durch Luftpostsendungen oder Luftfracht" bzw. auf die Durchsichtung von "Post- und Frachtsendungen" Bezug genommen. Ebenso werden in Art. 122a Abs. 3 der Luftfahrtverordnung vom 14. November 1973 (LFV, SR 748.01) Kontrollen "der Fluggäste, des nicht aufgegebenen Handgepäcks, des aufgegebenen Gepäcks, der Fracht, der Post und der Luftfahrzeuge" erwähnt. Im Zusammenhang mit der Definition des Begriffs "Flughafennutzer" (vgl. unten E. 7.2) verwendet zudem auch die FGV die Formulierung "Post oder Fracht" (bzw. "du courrier ou du fret" / "della posta o delle merci"; vgl. Art. 2 Bst. b FGV). Diese Formulierung wurde ihrerseits aus Art. 2 Ziff. 3 der Richtlinie 2009/12/EG übernommen ("Post und/oder Fracht").

Den genannten Bestimmungen ist allerdings gemeinsam, dass sie keine abweichende Behandlung von Luftpost vorsehen. Vielmehr wird mit den zitierten Formulierungen jeweils klargestellt, dass hinsichtlich der Post das Gleiche wie für die übrige Fracht gilt. In Art. 100^{bis} Abs. 2 LFG wird zwar zusätzlich festgehalten, dass die Postdienstleister verpflichtet sind, der Polizei die fraglichen Postsendungen auszuhändigen. Auch dies führt im Ergebnis jedoch nicht zu einer unterschiedlichen Behandlung, sondern zu einer Gleichstellung von Fracht und Post. Getrennte Regelungen für "Fracht" und "Post" finden sich, soweit ersichtlich, einzig im "Verzeichnis der Bodenabfertigungsdienste" gemäss Anhang 4 Beilage 1 des Betriebsreglements für den Flughafen Zürich vom 30. Juni 2011 (Stand am 1. August 2016). Dieses Verzeichnis wurde aus dem Anhang der Richtlinie 96/67/EG übernommen. Es definiert in seiner Ziffer 4 den Umfang der Frachtabfertigung und jenen der Postabfertigung separat. Die Definitionen unterscheiden sich im Wesentlichen aber nur darin, dass sich der Bodenabfertigungsdienstleister im Fall von Post nicht um die Zollformalitäten zu kümmern hat.

6.3.2 Es finden sich im Luftfahrtrecht demnach keine Bestimmungen, die es nahelegen würden, generell zwischen Post und (anderer) Fracht zu unterscheiden. Wie die vorstehend genannten Bestimmungen zeigen, ist es allerdings üblich, ausdrücklich auf die Gleichstellung von Fracht und Post hinzuweisen. In der hier interessierenden Bestimmung von Art. 1 Abs. 3 Bst. a Ziff. 4 FGV erfolgt keine solche Klarstellung. Aufgrund des Wortlauts dieser Bestimmung bleibt damit unklar, ob diese eine Grundlage für die streitige postbezogene Gebühr darstellt. Dies, zumal die Luftpost, anders als das übrige Transportgut, bisher nicht mit Frachtgebühren belastet wurde. Es ist daher zu prüfen, ob diesbezüglich weitere Anhaltspunkte bestehen. Darauf bleibt nachfolgend einzugehen.

6.3.3 Die Beschwerdeführerin verweist auf Art. 76 LFG, wonach für die Beförderung von Postsendungen auf dem Luftweg die besonderen Bestimmungen der Postgesetzgebung vorbehalten bleiben. Sie hält fest, sie erfülle ihre Aufgaben auf dem Flughafenareal auf Grundlage des Weltpostvertrags und gestützt auf die Postgesetzgebung.

Gegenstand der streitigen postbezogenen Gebühr ist nicht die Sortiertätigkeit, welche die Beschwerdeführerin in ihrem eigenen Betriebsgebäude am Flughafen ausübt. Wie aufgezeigt, geht es vielmehr um die Finanzierung der dem Flugbetrieb dienenden Flughafeneinrichtungen (Pisten, Abrollwege, Vorfeld, Infrastruktur für die Frachtabfertigung etc.), die im Zusammenhang mit dem Transport der Luftpost in Anspruch genommen werden (vgl. wiederum Art. 39 Abs. 1 LFG und Art. 31 FGV). Das Postgesetz (PG, SR 783.0) enthält keine Bestimmung, welche die Betreiberinnen der Landesflughäfen verpflichten würde, ihre Infrastruktur für den Transport von Post vergünstigt zur Verfügung zu stellen. Was den Weltpostvertrag betrifft, so legt dieser die Regeln des internationalen Postverkehrs fest; er verpflichtet die Beschwerdeführerin als nationales Grundversorgungsunternehmen, im Import alle Postsendungen aus einem Mitgliedsstaat zu befördern (vgl. Botschaft vom 20. Mai 2009 zum Postgesetz, BBl 2009 5181, S. 5219, 5235). Auch die Beschwerdeführerin macht jedoch nicht geltend, dass Dritte, deren Dienstleistungen von den nationalen Grundversorgungsunternehmen direkt oder indirekt in Anspruch genommen werden (Bahn-, Schifffahrt- und Luftfahrtunternehmen, Betreiber von Transportinfrastrukturen etc.), diese Dienstleistungen aufgrund des Weltpostvertrags vergünstigt erbringen müssten. Auch für die Beschwerdegegnerin kann dies somit nicht gelten.

6.3.4 Die Beschwerdegegnerin hält den Ausführungen der Beschwerdeführerin zudem entgegen, das Postwesen sei mittlerweile fast vollständig liberalisiert. Nur noch Briefe bis 50 Gramm würden einem Monopol unterliegen. Ob die Beschwerdeführerin oder ein privater Anbieter einen Grossbrief oder ein Paket über den Flughafen Zürich transportieren liessen, dürfe keinen Unterschied machen. Es sei nicht haltbar, der Beschwerdeführerin im Wettbewerbsbereich Vergünstigungen zu gewähren, die anderen Anbietern nicht zukämen (vgl. Beschwerdeantwort vom 18. August 2016 Rz. 26).

Diese Ausführungen überzeugen: Indem die Beschwerdegegnerin die dem Flugbetrieb dienenden Flughafeneinrichtungen zur Verfügung stellt, erfüllt sie öffentliche Aufgaben des Bundes. Sie ist in diesem Zusammenhang als dezentrale Verwaltungsträgerin zu qualifizieren (vgl. Urteil A-7097/2013

vom 25. Juni 2015 E. 1.1.5). Bei der Erhebung der Flughafengebühren ist sie daher an das verfassungsrechtliche Gebot der Wettbewerbsneutralität des Staates gebunden (vgl. zu diesem Gebot BGE 142 I 162 E. 3.2.1 und 3.7.2). Dieses gilt im Bereich des Postwesens zwar nur eingeschränkt: Die Beschwerdeführerin (bzw. deren Muttergesellschaft Schweizerische Post AG) ist nämlich verpflichtet, die Grundversorgung mit Postdiensten sicherzustellen (vgl. Art. 13 Abs. 1 und Art. 32 Abs. 1 PG). Sie hat deshalb nicht in allen Fällen die Möglichkeit, unrentable Dienste einzustellen (vgl. Botschaft vom 20. Mai 2009 zum Postgesetz, BBl 2009 5181, S. 5226). Aus diesem Grund wird ihr das ausschliessliche Recht gewährt, Briefe bis 50 Gramm zu befördern (vgl. Art. 18 Abs. 1 PG). Die Erträge aus diesem "Restmonopol" dienen der Finanzierung der Grundversorgung (vgl. dazu Art. 19 Abs. 1 PG [e contrario] und Botschaft vom 20. Mai 2009 zum Postgesetz, BBl 2009 5181, S. 5201 f.). Ausserhalb des Restmonopols ist der Postmarkt aber geöffnet worden (vgl. dazu Botschaft vom 20. Mai 2009 zum Postgesetz, BBl 2009 5181, S. 5200 f.). Es ist denn auch eines der erklärten Ziele des PG, die Rahmenbedingungen für einen wirksamen Wettbewerb beim Erbringen von Postdiensten zu schaffen (vgl. Art. 1 Abs. 3 Bst. b PG).

Die Beschwerdegegnerin macht somit zu Recht geltend, sie habe die Gebühren, mit denen sie die Lufttransporte der Beschwerdeführerin und jene von Privaten belaste, grundsätzlich gleich zu bemessen. Angesichts des Gebots der Wettbewerbsneutralität des Staates wäre es heikel, die über die Beschwerdeführerin abgewickelten Transporte mit geringeren Gebühren zu belasten. Auch wenn eine solche Regelung aufgrund der besonderen Verhältnisse im Postwesen nicht ausgeschlossen sein sollte, müsste sie wohl auf Gesetzesstufe vorgesehen sein. Wie aufgezeigt, enthält das PG keine entsprechende Bestimmung. Indem die Beschwerdegegnerin die frachtbezogene Gebühr neu auch auf Luftpost erhebt, trägt sie daher den verfassungs- und postrechtlichen Vorgaben Rechnung.

6.3.5 Festzuhalten ist demnach, dass allein aufgrund des Wortlauts von Art. 1 Abs. 3 Bst. a Ziff. 4 FGV unklar bleibt, ob diese Bestimmung eine Grundlage für die streitige postbezogene Gebühr darstellt. Die Auslegung der Beschwerdegegnerin, wonach dies der Fall ist, erweist sich ausgehend vom übergeordneten Recht indes als überzeugend.

6.4 Es ist somit zulässig, auch die Luftpost mit Frachtgebühren zu belasten. Insoweit ist gegen die vorgesehene postbezogene Gebühr also nichts einzuwenden.

7.

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, sollte eine postbezogene Gebühr erhoben werden, so gehöre sie nicht zum Kreis der Abgabepflichtigen.

7.1 Unter anderem beanstandet die Beschwerdeführerin die Formulierung in Ziffer 2.7.3 des Gebührenreglements, wonach "jeder Empfänger gemäss Transportauftrag" als Spediteur und damit (neben der solidarisch haftenden Fluggesellschaft) als Schuldner der postbezogenen Gebühr gilt. Diese Formulierung sei zu unbestimmt. Empfänger gemäss Transportauftrag sei nämlich nicht die Beschwerdeführerin, sondern letztlich der Adressat der Postsendung (vgl. Beschwerde vom 27. Mai 2016 Rz. 52 bis 57).

Diesen Ausführungen ist nicht zu folgen: Die erwähnte Formulierung nimmt auf den Transportauftrag Bezug, welcher der Fluggesellschaft erteilt wurde. Was die Luftpost betrifft, so wird diese von der Fluggesellschaft (bzw. dem von dieser beauftragten Bodenabfertigungs-Dienstleister) bis zum Betriebsgebäude der Beschwerdeführerin transportiert. Die Beschwerdeführerin ist also jeweils Empfängerin gemäss Transportauftrag. Sie gilt nach Ziffer 2.7.3 des Gebührenreglements daher klarerweise als Solidarschuldnerin der postbezogenen Gebühr. Damit ist allerdings noch nicht gesagt, dass diese Regelung zulässig ist.

7.2 Die Beschwerdeführerin bestreitet dies denn auch: Gemäss Art. 39 Abs. 1 LFG würden die Flughafenengebühren für die Benutzung der dem Flugbetrieb dienenden Flughafeneinrichtungen und für den Zugang zu diesen Einrichtungen erhoben. Damit sei der Kreis der Abgabepflichtigen abschliessend umschrieben: Dazu gehöre, wer dem Flugbetrieb dienende Flughafeneinrichtungen nutze oder Zugang dazu habe. Die Beschwerdeführerin bezahle für den Zugang zu ihrem auf dem Flughafenareal befindlichen Betriebsgebäude denn auch Zugangsentgelte. Hingegen nutze sie selber keine dem Flugbetrieb dienenden Flughafeneinrichtungen. Es sei daher kein Grund ersichtlich, bei ihr Flugbetriebsgebühren zu erheben. Gemäss Art. 2 Bst. b FGV seien unter dem Begriff "Flughafennutzer" denn auch nur natürliche oder juristische Personen zu verstehen, die "für die Beförderung von Fluggästen, Post oder Fracht auf dem Luftweg zu oder von dem betreffenden Flughafen verantwortlich" seien. Diese Definition knüpfe unmittelbar an die Verantwortung zur Luftbeförderung an. Zwar seien gemäss Art. 5 Abs. 1 FGV neben den Haltern der Flugzeuge auch die Spediteure Schuldner der Frachtgebühren. Doch handle es sich bei der Beschwerdeführerin nicht um eine Spediteurin. Denn anders als ein auf

dem freien Lufttransportmarkt aktiver Spediteur stehe sie weder mit dem Absender der Postsendung im Ausland noch mit dem Empfänger der Import- oder Transitpost in irgend einem Vertragsverhältnis. Ihre Tätigkeit richte sich allein nach der Postgesetzgebung und dem Weltpostvertrag. Das führe dazu, dass sie, anders als die erwähnten Spediteure, keine Möglichkeit habe, die Gebühren auf den Absender oder den Adressaten des Transportguts abzuwälzen (vgl. Beschwerde vom 27. Mai 2016 Rz. 40 bis 51 und 58 bis 62).

7.2.1 Die Beschwerdeführerin stellt sich mithin auf den Standpunkt, die postbezogene Gebühr dürfe ausschliesslich von den Fluggesellschaften bezogen werden. Dies, weil allein die Fluggesellschaften die dem Flugbetrieb dienenden Einrichtungen und Dienste der Beschwerdegegnerin direkt in Anspruch nähmen bzw. unmittelbar für den Lufttransport verantwortlich seien. Zudem könne sie, die Beschwerdeführerin, die bei ihr bezogenen Gebühren nicht weiterverrechnen. Die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz setzen sich mit dieser Argumentation kaum auseinander.

7.2.2 Zu beachten ist indes, dass die Vorinstanz in der angefochtenen, zweiten Verfügung in erster Linie noch geprüft hat, ob die "frachtbezogene Gebühr" überhaupt auf Luftpost erhoben werden kann: Wie dargelegt, hat es die Beschwerdeführerin versäumt, rechtzeitig gegen die erste Verfügung der Vorinstanz Beschwerde zu führen und ihre Rügen in diesem Rahmen vorzubringen. Es ist ihr daher nicht zuzugestehen, ihre Stellung zum jetzigen Zeitpunkt noch auf Kosten der übrigen Flughafennutzer zu verbessern. Anordnungen hinsichtlich des Bezugs der postbezogenen Gebühr können daher nur noch getroffen werden, soweit eine Schlechterstellung anderer Flughafennutzer ausgeschlossen ist (vgl. E. 3).

Würde die postbezogene Gebühr zwar belassen, neu jedoch ausschliesslich von den Fluggesellschaften bezogen, würde dies eine Schlechterstellung Letzterer bedeuten. Eine entsprechende Anordnung kann somit nicht mehr getroffen werden. Im Zusammenhang mit der Festlegung der Flugbetriebsgebühren für die nächste Gebührenperiode wird die Beschwerdeführerin ihre Rügen gegebenenfalls aber wieder vorbringen können.

7.2.3 Die Zulässigkeit der Regelung, wonach "jeder Empfänger gemäss Transportauftrag" als Schuldner der postbezogenen Gebühr gilt, ist vorliegend somit nicht näher zu prüfen.

7.3 Auch was den Bezug der vorgesehenen postbezogenen Gebühr betrifft, sind demnach keine Anpassungen vorzunehmen.

8.

Die Beschwerdeführerin beanstandet sodann die Ausgestaltung der fracht- und postbezogenen Gebühr. Der Tarif für Importfracht betrage Fr. 0.06 pro Kilo und jener für Transferfracht Fr. 0.02 pro Kilo. Damit werde Importpost drei Mal mehr belastet als Transitpost. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern dieses Tarifsystem sach- und verursachergerecht sein solle. Die postbezogene Gebühr laufe damit letztlich auch dem Äquivalenzprinzip zuwider (vgl. Beschwerde vom 27. Mai 2016 Rz. 67 bis 69).

8.1 Auch Anordnungen hinsichtlich der genauen Ausgestaltung der postbezogenen Gebühr können nur noch getroffen werden, soweit eine Schlechterstellung anderer Flughafennutzer ausgeschlossen ist (vgl. wiederum E. 3). Es kann nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass eine Angleichung der Tarife für Importfracht und Transferfracht auch im Interesse der Fluggesellschaften läge. Diese haben im ersten Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht zwar die Höhe der fracht- und postbezogenen Gebühr beanstandet, nicht jedoch das Verhältnis zwischen dem Import- und dem Transfertarif (vgl. dazu Urteil des BVGer A-7097/2013 vom 25. Juni 2015 E. 18). Vielmehr haben sie im Verlauf des Genehmigungsverfahrens durchgesetzt, dass bei der Passagiersicherheitsgebühr stärker zwischen den Tarifen für Lokal- und für Transferpassagiere differenziert wird als von der Beschwerdegegnerin zunächst vorgesehen (vgl. dazu Urteil des BVGer A-7097/2013 vom 25. Juni 2015 E. 17 und Ziffer 2.7.2.3 des Gebührenreglements). Auch im vorliegenden Zusammenhang lässt sich eine Schlechterstellung der Fluggesellschaften demnach nicht ausschliessen.

8.2 Die Frage nach dem Verhältnis zwischen den Tarifen für Importfracht und für Transferfracht ist damit ebenfalls nicht näher zu prüfen.

9.

Die Beschwerdeführerin dringt mit ihren Rügen somit nicht durch, soweit diese überhaupt zu berücksichtigen sind. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen.

10.

10.1 Die Kosten des Beschwerdeverfahrens sind von der unterliegenden Beschwerdeführerin zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorliegend geht

es um eine Streitigkeit mit Vermögensinteresse (vgl. Urteil des BVGer A-7097/2013 vom 25. Juni 2015 E. 22.2.2). Das Volumen der postbezogenen Gebühr beläuft sich gemäss den übereinstimmenden Angaben der Parteien auf rund 0.6 Mio. Franken pro Jahr. Angesichts einer Gebührenperiode von vier Jahren ergibt sich damit ein Streitwert von mehr als 1 Mio. Franken. Die Gerichtsgebühr ist daher in einem Rahmen von Fr. 7'000.– bis Fr. 40'000.– festzulegen (vgl. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Weil nicht alle aufgeworfenen Fragen näher zu prüfen waren, rechtfertigt es sich, die Gerichtsgebühr auf Fr. 10'000.– festzusetzen.

Der Beschwerdeführerin sind somit Verfahrenskosten von Fr. 10'000.– aufzuerlegen. Dieser Betrag ist im Umfang von Fr. 5'000.– dem geleisteten Kostenvorschuss zu entnehmen.

10.2 Die Beschwerdegegnerin hat angesichts ihres Obsiegens Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE). Da die Beschwerdegegnerin keine Kostennote eingereicht hat, ist die Entschädigung aufgrund der Akten festzusetzen (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE). Es rechtfertigt sich, eine Parteientschädigung von Fr. 6'000.– zuzusprechen. Dieser Betrag ist der Beschwerdeführerin als unterliegender Gegenpartei zur Bezahlung aufzuerlegen (vgl. Art. 64 Abs. 2 und 3 VwVG).

11.

Die angefochtene Verfügung wurde gestützt auf Art. 7 Abs. 2 FGV im Bundesblatt veröffentlicht. Da diese Verfügung mit dem vorliegenden Urteil nicht aufgehoben oder geändert wird, besteht indes kein Anlass, auch das Urteil im Bundesblatt zu veröffentlichen (vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer A-7097/2013 vom 25. Juni 2015 E. 24).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Der Beschwerdeführerin werden Verfahrenskosten von Fr. 10'000.– auferlegt. Dieser Betrag wird im Umfang von Fr. 5'000.– dem geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag von Fr. 5'000.– ist innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zugunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

3.

Die Beschwerdeführerin wird verpflichtet, der Beschwerdegegnerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 6'000.– zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Jürg Steiger

Andreas Meier

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift 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: