



Urteil vom 15. Oktober 2019

Besetzung

Richterin Vera Marantelli (Vorsitz),
Richterin Maria Amgwerd, Richter Jean-Luc Baechler,
Gerichtsschreiber Pascal Sennhauser.

Parteien

X. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO,
Schweizerische Akkreditierungsstelle SAS,
Holzikofenweg 36, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Gebühren Akkreditierung; Verfügung der SAS
vom 6. Februar 2019.

Sachverhalt:**A.**

Das Einzelunternehmen X. _____, A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin), beantragte mit Gesuch vom 2. April 2017 bei der Schweizerischen Akkreditierungsstelle (SAS; nachfolgend: Vorinstanz) die Erneuerung ihrer Akkreditierung als Konformitätsbewertungsstelle in den Fachbereichen Hochfrequenz/KO, Gleichstrom und Niederfrequenz (DC/LF), bezüglich des Qualitätsmanagements sowie für das Messverfahren "Kalibrierung von Temperaturanzeigeräten".

B.

Bezüglich der erstgenannten drei Fachbereiche fanden am 6. und 15. Dezember 2017 sowie am 10. Januar 2018 Vor-Ort-Begutachtungen in den Räumlichkeiten der Beschwerdeführerin statt. Vorgängig hatte die Vorinstanz dieser am 3. November 2017 eine Kostenschätzung zugestellt, gegen welche nicht opponiert wurde.

C.

C.a Eine Begutachtung für den Fachbereich Temperatur war für den 13. Januar 2018 geplant, fand aber nicht statt, da zwischen den Parteien die Notwendigkeit einer Vor-Ort-Begutachtung in diesem Bereich sowie die Befähigung des vorgesehenen Fachexperten strittig war.

C.b Diesbezüglich erhob die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 22. Februar 2018 Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht (vgl. Urteil des BVGer B-1100/2018 vom 13. Juli 2018).

C.c Mit Zwischenentscheid vom 11. April 2018 wurde der Beschwerde im dortigen Verfahren die aufschiebende Wirkung erteilt. Zudem ist im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme die Akkreditierung der Beschwerdeführerin für das Messverfahren "Kalibrierung von Temperaturanzeigeräten" einstweilen bis zum Entscheid bezüglich Begutachtungsmethode und Gutachter aufrechterhalten worden.

C.d Mit Urteil vom 13. Juli 2018 wurde die Beschwerde teilweise gutgeheissen und die Vorinstanz angewiesen, den vorgesehenen Fachexperten durch einen anderen zu ersetzen. Im Übrigen, insbesondere bezüglich Begutachtungsmethode, wurde die Beschwerde abgewiesen. Für weitere Ausführungen, insbesondere zum den das Verfahren B-1100/2018 betreffenden Sachverhalt, kann auf das dort ergangene Urteil verwiesen werden.

C.e Im Nachgang dazu ergaben sich zwischen den Parteien Meinungsverschiedenheiten betreffend des Ablaufs der weiteren Begutachtung der Beschwerdeführerin zu deren Akkreditierung für das Messverfahren "Kalibrierung von Temperaturanzeigegeräten". Insbesondere war strittig, ob die Vorinstanz die Terminierung der Vor-Ort-Begutachtung davon abhängig machen durfte, dass die Beschwerdeführerin vorgängigen ihre ausdrückliche Zustimmung zu Kostenschätzung und Begutachtungsprogramm der Vorinstanz erklärte. Hierzu beantragte die Beschwerdeführerin mit Beschwerde vom 18. Januar 2019 vor dem Bundesverwaltungsgericht, es sei festzustellen, dass die Vorinstanz mit dem Festhalten an dieser Voraussetzung die von ihr beantragte Akkreditierung unrechtmässig verweigere respektive verzögere. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass die Vorinstanz mit dem geschilderten Verhalten eine Rechtsverweigerung begangen hatte und sie deshalb angewiesen, die ausstehende Begutachtung unverzüglich an Hand zu nehmen (vgl. Urteil des BVGer B-337/2019 vom 7. Mai 2019).

D.

Per 17. Mai 2018 akkreditierte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin in den begutachteten Fachbereichen (Hochfrequenz/KO, Gleichstrom und Niederfrequenz [DC/LF] sowie Qualitätsmanagement).

E.

Im Zusammenhang mit den diesbezüglich erbrachten Begutachtungsleistungen der Fachexperten stellte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin am 8. Mai 2018 Rechnung über Fr. 6'441.50 (betreffend Herrn B. _____) sowie am 30. Mai 2018 über Fr. 4'300.50 (betreffend Herrn Dr. C. _____). Die Beschwerdeführerin anerkannte diese beiden Teilrechnungen; sie sind nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

F.

F.a Für die Leistungen des leitenden Gutachters D. _____ stellte die Vorinstanz am 25. Juli 2018 Fr. 9'322.90 in Rechnung (Nr. 1101020513), umfassend seinen persönlichen Aufwand (38 Stunden à Fr. 220.–), Sekretariatsaufwand (6.5 Stunden à Fr. 130.–), Reisekosten (Fr. 90.40) sowie Spesen (Fr. 27.50; Vorinstanz, act. 1; Beschwerdeführerin, act. 2).

F.b Mit E-Mail vom 14. August 2018 bestritt die Beschwerdeführerin erstmals die Fälligkeit der Forderung. Sie führte aus, die Begutachtung sei

noch nicht abgeschlossen und keine Vorauszahlung vereinbart worden (Beschwerdeführerin, act. 5; Vorinstanz, act. 2).

F.c Mit Schreiben vom 17. August 2018 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit, die streitgegenständliche Rechnung sistieren und inhaltlich überprüfen zu wollen (Vorinstanz, act. 3; vgl. Angefochtene Verfügung, Ziff. I.7).

F.d Am 14. September 2018 hielt sie an der strittigen Forderung fest und präziserte, diese betreffe "alleinig die Leistungen des Leitenden Begutachters in Zusammenhang mit der erneut erteilten Akkreditierung der Bereiche DC/LF und Hochfrequenz/KO vom 17. Mai 2018" (Vorinstanz, act. 4; Beschwerdeführerin, act. 3).

F.e Die Beschwerdeführerin monierte am 29. September 2018, die Teilrechnung sei unstimmig, da "höher als die Kostenschätzung für die gesamte Akkreditierung". Die einzelnen Bereiche könnten allein in fachlicher Hinsicht getrennt werden, das Qualitätsmanagementsystem gelte für alle Bereiche gleichermassen, weshalb nicht von abgeschlossenen Arbeiten gesprochen werden könne, solange das Begutachtungsverfahren im Messbereich Temperatur (s. Ziff. C) noch pendent sei; dasselbe gelte auch für die administrativen Arbeiten (Vorinstanz, act. 5; vgl. Angefochtene Verfügung, Ziff. I.9).

F.f Darauf führte die Vorinstanz mit Schreiben vom 8. Oktober 2018 aus, die streitgegenständliche Rechnung Nr. 1101020513 vom 25. Juli 2018 über Fr. 9'322.90 umfasse alle Aufwände für die (erfolgte) Akkreditierung der Bereiche DC/LF und Hochfrequenz/KO sowie des Qualitätsmanagementsystems der Beschwerdeführerin. Da letzteres unabhängig von der Anzahl eingesetzter Verfahren die relevanten Anforderungen erfüllen müsse, bleibe die streitgegenständliche Rechnung vollumfänglich geschuldet (Vorinstanz, act. 6, vgl. Angefochtene Verfügung, Ziff. I.10).

F.g Am 22. Oktober 2018 bestritt die Beschwerdeführerin die geltend gemachte Forderung schriftlich erneut mit dem Einwand, dass die Anzahl der verrechneten Stunden zu hoch sei (Vorinstanz, act. 7, vgl. Angefochtene Verfügung, Ziff. I.11).

F.h Im Schreiben vom 23. November 2018 hielt die Vorinstanz an ihren Ausführungen (vgl. soeben Ziff. F.f) fest. Diesen lag eine Tabelle bei, aus welcher sich eine Zusammenstellung der in Rechnung gestellten 38 Stunden (vgl. Ziff. F.a vorstehend) entnehmen lässt. Die Vorinstanz wies dabei

darauf hin, dass die Kostenschätzung vom 3. November 2017 (vgl. Ziff. B) lediglich um zwei Stunden überschritten werde. Weiter stellte sie in Aussicht, dass, sollten für die noch pendente Begutachtung des Kalibrierverfahrens "Temperaturanzeigergeräte kalibrieren" keine ausserordentlichen Aufwände anfallen, [...] hierfür lediglich die damals offerierten Aufwände des Fachexperten für die Vorbereitung, Begutachtungstätigkeiten vor Ort und die Erstellung seines Berichts zur Prüfung des Kalibrierverfahrens in Rechnung gestellt werden würden. Weitere Aufwände des Leitenden Begutachtenden oder des Sekretariats würden bei Einhaltung dieser Rahmenbedingungen nicht in Rechnung gestellt werden (Vorinstanz, act. 8; Beschwerdeführerin, act. 4).

F.i In ihrem Schreiben vom 2. Dezember 2018 bestritt die Beschwerdeführerin erneut und ausdrücklich diverse der in der vorangehend erwähnten Tabelle angeführten Kostenpositionen. Sie bot eine Teilzahlung unbestrittener Positionen an (Vorinstanz, act. 9; vgl. Angefochtene Verfügung, Ziff. I.13).

F.j Die Vorinstanz hielt mit Schreiben vom 7. Januar 2019 wiederum vollumfänglich an ihrer Forderung fest (Vorinstanz, act. 10; vgl. Angefochtene Verfügung, Ziff. I.14).

F.k Mit Schreiben vom 28. Januar 2019 erneuerte und ergänzte die Beschwerdeführerin ihre Kritik. Sie ersuchte die Vorinstanz um Erlass einer anfechtbaren Verfügung, sollte diese an ihrer Forderung festhalten (Vorinstanz, act. 11; Beschwerdeführerin, act. 12). Gleichzeitig stellte sie die Bezahlung von Fr. 4'070.- in Aussicht (Fr. 5'070.- gemäss Vorschlag Teilzahlung [Ziff. F.i] ./ Fr. 1'000.- für geltend gemachte Verdienstaussfälle durch den abgesagten ergänzenden Begutachtungstermin im Bereich Temperatur vom 7. Januar 2019, vgl. Ziff. C).

G.

Mit Verfügung vom 6. Februar 2019 verpflichtete die Vorinstanz die Beschwerdeführerin zur Zahlung von Fr. 5'252.90 (Rechnungsbetrag von Fr. 9'322.90 abzüglich geleistete Zahlung von Fr. 4'070.-) binnen 30 Tagen ab Rechtskraft. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen die nach ihrer Ansicht einschlägigen Normen sowie die Kostenschätzung vom 3. November 2017 an.

H.**H.a**

Gegen diese Verfügung erhob die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 6. März 2019 Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht mit dem Antrag, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben. Sinngemäss eventualiter beantragt sie die Gebühr sei angemessen zu reduzieren oder die Sache mit dieser Anweisung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Ferner wird der Antrag gestellt, es sei festzustellen, dass die Gebühr erst nach Abschluss des gesamten Reakkreditierungsverfahrens fällig werde.

H.b

Bezüglich Fälligkeit führt die Beschwerdeführerin aus, die streitgegenständliche Rechnung Nr. 1101020513 vom 25. Juli 2018 enthalte sämtliche im Rahmen der Reakkreditierung zu erbringenden Leistungen des Leitenden Begutachters. Diese sei aber noch nicht abgeschlossen und im Bereich Temperatur das Verfahren B-337/2019 noch hängig (vgl. Ziff. C). Auch handle es sich nicht um eine abgeschlossene Teilleistung, da das Qualitätsmanagementsystem alle zur Reakkreditierung beantragten Messbereiche beschlage. Dies zeige sich auch daran, dass die Vorinstanz eingeräumt habe, für die noch ausstehende Begutachtung seien keine zusätzlichen Leistungen des Leitenden Begutachters mehr in Rechnung zu stellen (Beschwerde, S. 2).

Im Weiteren kritisiert sie die Höhe einzelner in Rechnung gestellter Positionen als unangemessen, unplausibel und nicht substantiiert nachgewiesen (Beschwerde, S. 2 ff.).

I.**I.a**

Mit Vernehmlassung vom 15. April 2019 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Die entscheiderelevante Begründung der Höhe der streitgegenständlichen Rechnung ergebe sich aus der angefochtenen Verfügung.

I.b

Die Prüfung des Managementsystems durch die Vorinstanz werde für jede Konformitätsbewertungsstelle unabhängig von der Anzahl der zur Akkreditierung beantragten Bereiche vorgenommen. Sie stelle eine zwingende Grundlage für die bereits akkreditierten Bereiche der Beschwerdeführerin dar. Die streitgegenständliche Rechnung beinhalte somit ausschliesslich

Leistungen im Zusammenhang mit den bereits akkreditierten Bereichen und sei somit fällig (Vernehmlassung, S. 2).

I.c

Im Weiteren nimmt die Vorinstanz Stellung zu den einzelnen als überhöht und unangemessen kritisierten Rechnungspositionen und führt deren Zustandekommen und Zusammensetzung aus (Vernehmlassung, S. 4 ff.).

J.

Mit Spontanreplik vom 28. April 2019 sowie Eingabe vom 10. Mai 2019 halten beide Parteien an ihren Anträgen fest.

K.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien sowie die eingereichten Unterlagen wird – soweit erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und auf eine Beschwerde einzutreten ist, prüft das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (vgl. BGE 130 II 65 E. 1; BVGE 2007/6 E. 1).

1.1 Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021), sofern – wie im vorliegenden Fall – keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Da hier eine Vorinstanz nach Art. 33 Bst. e VGG verfügt hat, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde gegen die Verfügung vom 6. Februar 2019 zuständig.

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich, soweit das VGG nichts anderes vorsieht, nach dem VwVG (Art. 37 VGG).

1.3 Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die

angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert. Folglich ist sie zur Beschwerdeführung legitimiert.

1.4 Nachdem auch der verlangte Kostenvorschuss rechtzeitig geleistet wurde, ist auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) grundsätzlich einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Verletzung von Bundesrecht – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie grundsätzlich auch auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Die Rechtsanwendung erfolgt von Amtes wegen, ohne Bindung an die Begründung der Parteibegehren (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.

3.1 Die Akkreditierung wird im Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse vom 6. Oktober 1995 (THG, SR 946.51) geregelt. Dieses definiert die Akkreditierung als "die formelle Anerkennung der Kompetenz einer Stelle, bestimmte Prüfungen oder Konformitätsbewertungen durchzuführen" (Art. 3 Bst. o THG). In Art. 10 THG werden dem Bundesrat insbesondere die Kompetenzen verliehen, ein System zur Akkreditierung von Prüf- und Konformitätsbewertungsstellen zu schaffen (Abs. 1) und dabei Zuständigkeiten für die Erteilung von Akkreditierungen, Anforderungen und Verfahren der Akkreditierung sowie die Rechtsstellung akkreditierter Stellen und die Rechtswirkungen ihrer Tätigkeit festzulegen (Abs. 2).

3.2 Darauf gestützt hat der Bundesrat die Verordnung über das schweizerische Akkreditierungssystem und die Bezeichnung von Prüf-, Konformitätsbewertungs-, Anmelde- und Zulassungsstellen (Akkreditierungs- und Bezeichnungsverordnung [AkkBV], SR 946.512) erlassen. Die Begutachtung eines Akkreditierungsgesuchs hat nach den international massgebenden Anforderungen zu erfolgen, wie sie insbesondere in den Normen und Grundsätzen nach deren Anhang 1 zum Ausdruck kommen (Art. 9 AkkBV). Zum Begutachtungsablauf regelt die Verordnung, dass ein Gesuchsteller

den Begutachtern Zutritt zu seinen Räumlichkeiten und Einrichtungen zu gewähren sowie alle Auskünfte zu erteilen hat, die für die Begutachtung seines Gesuchs notwendig sind (Art. 12 AkkBV). Die SAS gibt dem Gesuchsteller das Ergebnis der Begutachtung bekannt und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme. Auf dieser Grundlage fertigt der leitende Begutachter einen Antrag auf Akkreditierung, auf Akkreditierung mit Auflagen oder Bedingungen oder auf Nichtakkreditierung aus. Die SAS stellt diesen der Akkreditierungskommission zur Stellungnahme zu (Art. 13 Abs. 1 und 2 AkkBV). Die Kosten der Begutachtung hat die Stelle zu tragen, die sie im Rahmen von Verfahren nach der Verordnung verursacht. Die Ansätze richten sich nach den jeweiligen Gebührevorschriften der für das entsprechende Verfahren zuständigen Behörde (Art. 37 AkkBV). Vorliegend ist dies die Verordnung über die Gebühren des Staatssekretariats für Wirtschaft im Bereich der Akkreditierung (GebV-Akk, SR 946.513.7), welche die Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) bzw. der SAS auf dem Gebiet der Akkreditierung regelt (Art. 1 Abs. 1 GebV-Akk). Diese verweist in ihrem Art. 1 Abs. 2 auf die Bestimmungen der Allgemeinen Gebührenverordnung (AllgGebV, SR 172.041.1), soweit sie selbst keine besondere Regelung enthält.

3.3 Art. 1a GebV-Akk hält ausdrücklich fest, dass wer im Bereich der Akkreditierung eine Verfügung veranlasst oder eine Dienstleistung beansprucht, eine Gebühr bezahlen muss. Auslagen sind Bestandteil der Gebühr und werden gesondert berechnet (Art. 3 Abs. 1 GebV-Akk). Als Auslagen gelten auch die Kosten für beigezogene Dritte sowie Reise- und Transportkosten (Art. 6 AllgGebV). Die Gebühren berechnen sich nach Zeitaufwand. Der Gebührenansatz für eine Arbeitsstunde beträgt Fr. 130.– für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Administrativbereichs bzw. Fr. 220.– für leitende Begutachterinnen und Begutachter des Akkreditierungsbereichs (Art 6 GebV-Akk).

3.4 Gemäss Art. 4 GebV-Akk unterrichtet das SECO die gebührenpflichtige Person vorgängig über die voraussichtlich anfallenden Kosten (vgl. Art. 9 AllgGebV, welche diese Pflicht nur bei Verfügungen normiert, welche einen aussergewöhnlichen Aufwand erfordern). Für länger dauernde Arbeiten kann das SECO Teilleistungen in Rechnung stellen (Art. 5 Abs. 1 GebV-Akk). Bei Zahlungsrückstand kann die Ausführung der gebührenpflichtigen Tätigkeit abgebrochen werden (Art. 5 Abs. 3 GebV-Akk). In begründeten Fällen, insbesondere bei Wohnsitz im Ausland oder bei Zahlungsrückständen, kann die Verwaltungseinheit einen angemessenen Vorschuss oder Vorauszahlung verlangen (Art. 10 AllgGebV). Grundsätzlich stellt sie die

Gebühr unmittelbar nach Ausführung der Dienstleistung in Rechnung (Art. 11 Abs. 1 AllgGebV), eine allgemeine Pflicht zur Vorauszahlung besteht damit nicht. Bei Streitigkeiten über die Rechnung hat die Verwaltungseinheit eine Gebührenverfügung zu erlassen (Art. 11 Abs. 2 AllgGebV). Bei bestrittener Rechnung wird die Gebühr mit der Rechtskraft der Gebührenverfügung fällig, wobei eine Zahlungsfrist von 30 Tagen gilt (Art. 12 Abs. 1 Bst. c, Abs. 2 AllgGebV).

4.

Die Beschwerdeführerin erachtet die Rechnungsstellung für Leistungen des leitenden Begutachters (Rechnung 1101020513 vom 31.07.2018) nicht nur aufgrund des aus ihrer Sicht teilweise unplausibeln bzw. unverhältnismässig hohen geltend gemachten Aufwands als unrechtmässig; sie bestreitet vielmehr auch die Fälligkeit der Forderung an sich. Dies mit der Begründung, das Qualitätsmanagementsystem beschlage alle zur Reakkreditierung beantragten Messbereiche; da die Begutachtung im Bereich Temperatur noch ausstehe liege keine abgeschlossene Teilleistung vor, für die gemäss Art. 5 Abs. 1 GebV-Akk (vgl. E. 3.4.) Rechnung gestellt werden könnte (Beschwerde, S. 2; Ziff. H.b.).

4.1 Die Vorinstanz hielt bereits in Ziff. I.10 der angefochtenen Verfügung fest, dass das Qualitätsmanagementsystem unabhängig von der Anzahl eingesetzter Verfahren die relevanten Anforderungen erfüllen müsse. In ihrer Vernehmlassung vom 15. April 2019 erläuterte sie weiter, die erfolgte Prüfung des Qualitätsmanagementsystems stelle eine zwingende Grundlage für die bereits akkreditierten Bereiche der Beschwerdeführerin dar; Vorbereitungsarbeiten zum Bereich Temperatur seien in der bestrittenen Rechnung nicht enthalten (S. 2). Schon mit Schreiben vom 23. November 2018 stellte sie zudem in Aussicht, der Beschwerdeführerin für die Begutachtung im Bereich Temperatur (abgesehen von den Aufwänden des Fachexperten) keine zusätzlichen Aufwände des Leitenden Begutachters in Rechnung zu stellen, sofern keine ausserordentlichen zusätzlichen Aufwände anfielen (Vorinstanz, act. 8; vgl. Ziff. F.h).

Die Beschwerdeführerin äusserte sich in Ihrer Stellungnahme vom 28. April 2019 nicht mehr zur Frage der Fälligkeit. Aus ihren vorangehenden Eingaben geht jedoch klar hervor, dass auch sie davon ausgeht, dass das Qualitätsmanagementsystem den Bereich "Kalibrierung von Temperaturanzeigeräten" mitbeschlägt.

Dass die entsprechenden Aufwände erbracht wurden, stellt die Beschwerdeführerin nicht in Abrede. Auch aus den Akten geht nichts hervor, aus dem sich etwas Anderes schliessen liesse.

Inwiefern von einer noch nicht abgeschlossenen Teilleistung auszugehen wäre, ist daher nicht ersichtlich.

Die gestützt auf Art. 5 Abs. 1 GebV-Akk ergangene Rechnungsstellung der Vorinstanz erweist sich somit als grundsätzlich zulässig.

4.2 Da Feststellungsbegehren zu Leistungsbegehren subsidiär und nur zulässig sind, wenn daran ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse besteht (BGE 137 II 199 E. 6.5 S. 218; 126 II 300 E. 2c S. 303) ist unter diesen Umständen auf den Antrag der Beschwerdeführerin, "es sei festzustellen dass die Gebühr erst nach Abschluss des gesamten Akkreditierungsverfahrens fällig ist", nicht einzutreten.

4.3 Zu prüfen bleibt, ob die in Rechnung gestellt Gebühr rechtmässig bzw. ob der deren Bemessung zugrunde liegende, geltend gemachte Aufwand, wie die Beschwerdeführerin rügt, effektiv nicht plausibel resp. unverhältnismässig hoch veranschlagt worden ist.

4.3.1 Die hier strittige Gebühr für Dienstleistungen der Vorinstanz auf dem Gebiet der Akkreditierung ist den Kausalabgaben zuzurechnen. Die Verpflichtung zu einer öffentlich-rechtlichen Geldleistung bedarf einer formell-gesetzlichen Grundlage, welche die Leistungspflicht mindestens in den Grundzügen festlegt (Art. 127 Abs. 1 BV). Delegiert der Gesetzgeber, wie hier in Art. 16 THG, die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine nachgeordnete Behörde, so muss er zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlage selber festlegen. Das Erfordernis der Bestimmtheit kann bei gewissen Arten von Kausalabgaben gelockert werden, wo das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt (vgl. Urteil des BGer 9C_82/2017 vom 31. Mai 2017 E. 3.2).

Das *Kostendeckungsprinzip* besagt, dass der Gebührenertrag die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen soll.

Das *Äquivalenzprinzip* konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot für den Bereich der Kausalabgaben (Art. 5 Abs. 2 und

Art. 9 BV). Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs, wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen. Es ist nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind (vgl. Urteil des BGer 2C_399/2017 vom 28. Mai 2018 E. 8.4.1 mit Hinweis auf BGE 143 I 220 E. 5.2.2, 143 I 147 E. 6.3.1 und 141 I 105 E. 3.3.2; BVGE 2008/41 E. 5.3.1; Urteil des BVGer C-1264/2013 vom 2. Mai 2014 E. 3.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 2777 ff.). Eine gewisse Pauschalierung oder Schematisierung ist zulässig und mit der Rechtsgleichheit vereinbar (vgl. BGE 139 I 138 E. 3.5; 138 II 111 E. 5.3.4; 137 I 257 E. 6.1.1; 129 I 290 E. 3.2).

4.3.2 Eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips wird von der Beschwerdeführerin weder ausdrücklich noch sinngemäss geltend gemacht und braucht vorliegend nicht diskutiert zu werden, nachdem sich auch den Akten keine Hinweise auf eine Verletzung desselben entnehmen lassen.

Mit ihren Einwänden stellt die Beschwerdeführerin jedoch die Angemessenheit der von ihr geforderten Gebühr und damit die Einhaltung des Äquivalenzprinzips in Frage.

4.3.3 Die Vorinstanz begutachtet und akkreditiert Konformitätsbewertungsstellen gestützt auf internationale Normen. Mit der Akkreditierung wird formell die Kompetenz einer Stelle anerkannt, nach vorgegebenen Anforderungen Konformitätsbewertungen durchzuführen (vgl. Art. 3 Bst. o THG).

Der Vorinstanz kommt diesbezüglich ein ausgeprägtes Fachwissen zu, das namentlich auch die im Rahmen der Bearbeitung von Akkreditierungsgesuchen durchzuführenden Begutachtungen betrifft (vgl. Art. 9 ff. AkkBV).

Das Bundesverwaltungsgericht hat somit zwar die sich stellenden Fragen grundsätzlich frei zu prüfen (vgl. E. 2), sich aber dort eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen, wo der Vorinstanz zur Beantwortung spezifischer Fachfragen ein erheblicher Handlungsspielraum belassen wird, so

namentlich, wenn es um die erforderlichen Begutachtungstätigkeiten geht. Dabei variiert der Grad der Zurückhaltung im Einzelfall je nach der Natur der sich stellenden Fragen und dem erforderlichen Fachwissen. Insofern weicht das Bundesverwaltungsgericht nicht ohne Not von der Beurteilung der Vorinstanz ab, nicht zuletzt, wenn diese im Rahmen ihrer Vernehmlassung in hinreichendem Umfang zu Beschwerderügen Stellung genommen hat und ihre Darlegungen nachvollziehbar und einleuchtend sind (vgl. BVGE 2010/11 E. 4.2, 2008/14 E. 3.1 f., 4.3.2; Urteil des BVGer B-6405/2016 vom 5. Dezember 2017 E. 3.1; ZIBUNG/HOFSTETTER, in: Waldmann/Weissenberger (Hrsg.), Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 49 Rz. 45 ff.).

4.3.4 Die Begutachtung des Akkreditierungsgesuchs hat, wie erwähnt, nach den international massgebenden Anforderungen zu erfolgen, insbesondere der SN EN ISO/IEC 17011 (Art. 5 Abs. 2 AkkBV i.V.m. Anhang 1 zur AkkBV). Die internationalen Vorgaben schreiben namentlich eine Vor-Ort-Begutachtung vor. Das Begutachtungsteam hat demnach die Begutachtung der Dienstleistungen der Konformitätsbewertungsstelle zur Konformitätsbewertung einerseits am Standort der Konformitätsbewertungsstelle durchzuführen und andererseits an allfälligen weiteren Standorten, wo die Konformitätsbewertungsstelle tätig ist, Vor-Ort-Beobachtungen durchzuführen, um Nachweise zusammenzutragen, dass die Konformitätsbewertungsstelle die für den zutreffenden Bereich relevanten Normen sowie weitere Anforderungen einhält (Ziff. 7.7.2 SN EN ISO/IEC 17011). Des Weiteren hat das Begutachtungsteam auch die von der Konformitätsbewertungsstelle zur Verfügung gestellten Dokumente und Aufzeichnungen auf Normenkonformität und auf andere Anforderungen an die Akkreditierung prüfen (Ziff. 7.6.1 SN EN ISO/IEC 17011).

4.3.5 Die streitgegenständlichen Gebühren des leitenden Begutachters im Gesamtbetrag von Fr. 5'252.90 setzen sich gemäss der Vorinstanz wie folgt zusammen (vgl. Ziff. III.a der angefochtenen Verfügung; Vorinstanz, act. 1; Beschwerdeführerin, act. 2):

"Aufwand des leitenden Begutachters [...];

38h Aufwand à Fr. 220.–/h;	Fr. 8'360.00"
"Sekretariatsaufwand; 6.5h Aufwand à Fr. 130.–/h;	Fr. 845.00"
"Reisekosten;	Fr. 90.40"
"Spesen;	Fr. 27.50"
"./. Teilzahlung vom 31. Januar 2019	Fr. -4'070.00"

Eine detaillierte Aufschlüsselung des Aufwands des leitenden Begutachters wurde der Beschwerdeführerin durch die Vorinstanz mit Beilage zum Schreiben vom 23. November 2018 zur Kenntnis gebracht (Vorinstanz, act. 8; Beschwerdeführerin, act. 4).

4.3.6 Ein Vergleich dieser Zahlen mit der der Beschwerdeführerin von der Vorinstanz mit Schreiben vom 3. November 2017 neben einem detaillierten Programm zugesandten und von dieser nicht beanstandeten Schätzung (Vorinstanz, act. 16) ergibt für den Aufwand des leitenden Begutachters zwar lediglich eine Abweichung von zwei Stunden.

Die Beschwerdeführerin beanstandet jedoch einige Aufwandspositionen des leitenden Begutachters ausdrücklich, so dass es sich trotz der nur geringfügigen Abweichung rechtfertigt, die Nachvollziehbarkeit des für den Aufwand veranschlagten Betrages zu prüfen (vgl. E 4.3.3).

4.3.6.1 Die Vorinstanz stützte sich gemäss ihren Angaben zur Berechnung der strittigen Gebühren zum einen auf die GebV-Akk, insbesondere deren Art. 6, der für leitende Begutachterinnen und Begutachter des Akkreditierungsbereichs einen Stundenansatz von Fr. 220.– und für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Administrativbereichs einen solchen von Fr. 130.– vorsieht. Als Rechtsgrundlage für die Inrechnungstellung der Auslagen führt sie Art. 3 GebV-Akk, für die Reise- und Transportkosten auch Art. 6 Allg-GebV an.

Dieses Vorgehen wird von der Beschwerdeführerin zurecht nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

Streitig ist indessen, inwieweit das SAS-Reglement Nr. 704 "Anleitung für Fachexperten", welches vorsieht, dass Fachexperten gegenüber der

Vorinstanz nur die Hälfte der Fahrzeit in Rechnung stellen können, auch für leitende Begutachter anwendbar ist. Wäre von dessen Anwendbarkeit auszugehen, würde sich die von der Vorinstanz mit 10 Stunden (Begutachtungszeit inkl. volle Reisezeit) veranschlagte und entsprechend in Rechnung gestellte Dauer der Vor-Ort-Begutachtung vom 10. Januar 2018, wie von der Beschwerdeführerin geltend gemacht, auf 7 Stunden reduzieren.

Die "Anleitung für Fachexperten", SAS-Reglement Nr. 704, ist eine Verwaltungsverordnung. Solche Verordnungen richten sich an Behörden. Sie entfalten grundsätzlich nur im verwaltungshierarchischen Verhältnis zwischen über- und untergeordneter Verwaltungseinheit verpflichtende Wirkung, d.h. es können nicht allein gestützt auf sie Verwaltungsrechtsverhältnisse zum Bürger geregelt werden. Trotz ihrer Unverbindlichkeit für Gerichte werden Verwaltungsverordnungen praxisgemäss berücksichtigt, wenn sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen erlauben. Daher weichen Gerichte nicht ohne triftigen Grund von Verwaltungsverordnungen ab, jedenfalls solange nicht, als diese die rechtlichen Vorgaben sachgerecht und überzeugend konkretisieren. Insofern dienen Verwaltungsverordnungen dem Bestreben der Verwaltung, durch interne Weisungen eine rechtsgleiche Gesetzesanwendung zu gewährleisten. Darüber hinaus können Verwaltungsverordnungen freilich auch die Rechtsstellung des Bürgers indirekt mitprägen und Aussenwirkung entfalten (vgl. für viele Urteil des BVGer B-748/2018 vom 1. Mai 2018 E. 3.6 mit Verweis auf BGE 141 III 401 E. 4.2.2).

Gemäss Kapitel 1 der "Anleitung für Fachexperten", SAS-Reglement Nr. 704, gelten die darin enthaltenen Regeln sinngemäss auch für leitende Begutachter, allerdings nur dann, wenn diese in einem Begutachtungsverfahren auch als Fachexperten tätig sind.

Im vorliegenden Verfahren deutet nichts darauf hin, dass der leitende Begutachter auch als Fachexperte tätig war.

Es ist somit nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz das SAS-Reglement Nr. 704 hier nicht anwendet resp. sich bezüglich der Vergütung der Reisezeit für den leitenden Begutachter allein auf die GebV-Akk und die AllgGebV stützt, die keine entsprechende Reduktion vorsehen.

Inwiefern es gesetzes- und verfassungskonform ist, eine solche Reduktion bei den Fachexperten vorzunehmen, ist unter diesen Umständen nicht zu prüfen.

4.3.6.2 Die Beschwerdeführerin bestreitet weiter sinngemäss die Notwendigkeit einer E-Mail-Nachricht, in welcher der leitende Begutachter ihr am 9. Oktober 2017 allgemeine Informationen zur Planung der Begutachtung und zu den Witness Audits übermittelte.

Die Vorinstanz weist diesbezüglich zu Recht auf die entsprechende Vorgabe in Ziff. 7.7.2 SN EN ISO/IEC 17011 hin, wonach das Begutachtungsteam im Rahmen von Witness Audits am Standort der Konformitätsbewertungsstelle die von der Beschwerdeführerin angebotenen Vor-Ort-Kalibrierungen bei deren Kunden durchführt.

Es ist somit nachvollziehbar, dass die Vorinstanz die beanstandete E-Mail mit allgemeinen Informationen als notwendig erachtete.

4.3.6.3 Die Beschwerdeführerin bringt vor, eine Aufwandsposition in Höhe von 0.5 Stunden vom 16. und 17. Oktober 2017 betreffe unter anderem einen Fachexperten, bei welchem das angerufene Gericht den Anschein der Befangenheit später als für nicht ausgeschlossen erkannte (vgl. Ziff. C.d; Urteil des BVGer B-1100/2018 vom 13. Juli 2018).

Die Vorinstanz führt aus, die Aufwandsposition betreffe vor allem Terminanfragen an die Fachexperten für die inzwischen begutachteten Bereiche und die Weiterleitung der Ergebnisse an die Beschwerdeführerin.

Die Beschwerdeführerin widerspricht dieser Darstellung in ihrer Stellungnahme vom 28. April 2019 nicht mehr.

Auf diesen Punkt ist daher nicht mehr weiter einzugehen, zumal sich aus den Akten nichts ergibt, das auf etwas anderes schliessen liesse.

4.3.6.4 Die als unverhältnismässig gerügten Aufwandspositionen vom 18. Oktober 2017 in Höhe von insgesamt einer Stunde betreffen E-Mails an die Beschwerdeführerin, Korrespondenz zur Terminkoordination mit Fachexperten sowie das schriftliche Aufdatieren derselben mit Informationen.

Die Vorinstanz führt diesbezüglich aus, hier sei die Kostenschätzung validiert und eine von der Beschwerdeführerin beantragte Erweiterung des Geltungsbereichs der Akkreditierung besprochen worden.

Inwiefern dies nicht zutreffen sollte, ist nicht erkennbar.

Die Beschwerdeführerin bestreitet weiter, dass die Kommunikation der Anforderungen an die zur Beurteilung des Reakkreditierungsgesuchs notwendigen Unterlagen an sie am 20. Oktober 2017 wie veranschlagt eine Stunde gedauert haben könne.

Die Vorinstanz weist in ihrer Vernehmlassung auf die Rechtsgrundlagen der erläuterten Bedingungen hin (insb. Art. 8 AkkBV und SAS-Dokument Nr. 707; Vorinstanz, act. 15), zudem erläutert sie, dass in der veranschlagten Stunde zusätzliche Korrespondenz mit der Beschwerdeführerin sowie zwei Fachexperten enthalten sei.

Auch hier lässt sich in den Akten nichts finden, das gegen die Ausführungen der Vorinstanz sprechen würde.

Die Beschwerdeführerin stellt auch den für die Erstellung der Kostenschätzung am 3. November 2017 veranschlagten Aufwand von anderthalb Stunden in Frage; diesbezüglich weist sie auf die ihrer Ansicht nach massgebliche Abweichung zwischen dem tatsächlichen Aufwand und der Kostenschätzung hin.

Mit Hinweis auf die noch ausstehende Begutachtung im Messbereich "Kalibrierung von Temperaturanzeigeräten" legt die Vorinstanz dar, dass die Kostenschätzung in diesem Bereich den ungefähren tatsächlichen Kosten entspricht und die totalen Kosten für alle Fachexperten mit der Kostenschätzung annähernd übereinstimmen.

Die Ausführungen der Vorinstanz sind auch zu diesem Punkt nachvollziehbar. Dass der leitende Gutachter, wie von der Beschwerdeführerin geltend gemacht, bei der Erstellung der Kostenschätzung mangelnde Sorgfalt walten liess, ist nicht ersichtlich.

4.3.6.5 Die Beschwerdeführerin bringt ferner vor, die für weiteren E-Mail-Verkehr veranschlagten Aufwände seien unverhältnismässig, ohne substantiiert darzulegen, welche Positionen weshalb kritisiert werden.

Die Vorinstanz führt dazu (wiederum mit Berufung auf die Vorgabe in Ziff. 7.7.2 SN EN ISO/IEC 17011) zu Recht aus, es sei die Pflicht der begutachteten Konformitätsbewertungsstelle, das Qualitätsmanagement-Handbuch und die wesentlichen zugehörigen Dokumente in der jeweils aktuellen Version der Vorinstanz zuzustellen.

Das Vorbringen der Beschwerdeführerin, die besagte Dokumente hätten sich seit der letzten Begutachtung nicht geändert, vermag daran nichts zu ändern.

4.3.6.6 Die Beschwerdeführerin rügt auch die Aufwandspositionen von insgesamt 7.5 Stunden im Zusammenhang mit der Bereinigung des Verzeichnisses der akkreditierten Geltungsbereiche als unangemessen.

Ein wesentlicher Teil davon entfällt auf die Korrespondenz mit der Beschwerdeführerin (vgl. Beschwerdeführerin, act. 10).

Diese bringt vor, der Aufwand sei aufgrund eines Fehlers der SAS entstanden. Ausserdem habe die SAS anlässlich einer früheren Akkreditierung die Geltungsbereiche der Messverfahren bereits überprüft.

Die Vorinstanz äussert dazu, die Beschwerdeführerin habe im von ihr erstellten Verzeichnis einige Messgrössen und -verfahren erfasst, welche anhand der Vorgaben der SAS nicht publiziert werden konnten.

Dies erscheint angesichts der im Recht liegenden Korrespondenz nachvollziehbar (vgl. Beschwerdeführerin, act. 10).

4.3.6.7 Auch aus dem Hinweis auf vorhergehende Akkreditierungsverfahren kann die Beschwerdeführerin für die Beurteilung der streitgegenständlichen Rechnung nichts zu ihren Gunsten ableiten. Ebensovienig ist ersichtlich, inwiefern durch den gestützt auf Art. 8 GebV-Akk erhobenen Jahresbeitrag Aufwände im Rahmen der Reakkreditierung abgegolten sein sollten.

4.3.6.8 Nicht zielführend ist schliesslich auch der von der Beschwerdeführerin gezogene Vergleich mit dem angeblich niedrigeren Begutachtungsaufwand der britischen Akkreditierungsstelle UKAS. Die Vorinstanz hat sich an die hier geltenden Vorgaben zu halten. Sie legt zudem zutreffend dar, dass nicht der Vergleich mit Erfahrungswerten anderer Konformitätsbewertungsstellen, sondern der jeweilige effektive Prüfungsaufwand für die Berechnung der Gebühr massgebend ist.

4.4 Insgesamt vermag die Beschwerdeführerin nicht überzeugend darzulegen und es ist auch nicht aus den Akten ersichtlich, welche Begutachtungshandlungen des leitenden Gutachters aus welchen Gründen nicht notwendig und daher verzichtbar oder aber unverhältnismässig gewesen wären.

Es besteht somit kein Anlass, an der Angemessenheit der Höhe der in der angefochtenen Verfügung festgehaltenen Begutachtungsstunden zu zweifeln – dies umso mehr, als das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich Zurückhaltung übt und nicht leichthin in Ermessensentscheide der Vorinstanz eingreift (vgl. E. 4.3.3), wenn sich, wie hier, die Vorinstanz durch besonderen Sachverstand auszeichnet und über einen gewissen Handlungsspielraum verfügt.

5.

Im Lichte dieser Erwägungen lässt sich die strittige Gebühr von insgesamt Fr. 5'252.90 (Fr. 9'322.90 ./. Teilzahlung vom 31. Januar 2019 von Fr. 4'070.00) nicht beanstanden.

Die angefochtene Verfügung verletzt somit kein Bundesrecht; die Beschwerde ist daher, soweit auf sie einzutreten ist, als unbegründet abzuweisen.

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdeführerin, weshalb ihr die Verfahrenskosten aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese werden auf Fr. 800.– festgesetzt (vgl. Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und mit dem einbezahlten Kostenvorschuss verrechnet.

7.

Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen (Art. 64 Abs.1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs.1 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie einzutreten ist.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem einbezahlten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.

Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Vera Marantelli

Pascal Sennhauser

Rechtsmittelbelehrung:

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

Versand: 22. Oktober 2019