



Urteil vom 19. April 2022

Besetzung

Richterin Mia Fuchs (Vorsitz),
Richter Pietro Angeli-Busi,
Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiberin Anna Wildt.

Parteien

A._____,
vertreten durch die Rechtsanwälte
Dr. iur. Stefan Kohler und MLaw Dan Pruschy,
Beschwerdeführerin,

gegen

**Bundesamt für Lebensmittelsicherheit
und Veterinärwesen BLV,**
Vorinstanz.

Gegenstand

Rechtsverzögerungsbeschwerde im Bewilligungsverfahren
für das Pflanzenschutzmittel X.____ (P ...).

Sachverhalt:**A.**

A.a Die Beschwerdeführerin reichte am 11. Januar 2017 beim damals zuständigen Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) ein Gesuch um Erteilung einer Bewilligung für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels X._____ (P ...) ein (Beschwerdebeilage 1). Ihren Angaben zufolge handelte es sich um ein Produkt des Gesuchstyps A2.3 (Produkt dessen Zusammensetzung äquivalent zu einem bereits bewilligten Referenzprodukt ist; vgl. Weisung für das Einreichen von Gesuchen für das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln in der Schweiz, abrufbar unter www.blv.admin.ch > Zulassung Pflanzenschutzmittel > Gesuche und Anträge > Gesuche, zuletzt besucht am 5. April 2022).

A.b Zwischen 28. Februar und 17. Oktober 2017 lud das BLW die Beschwerdeführerin mehrmals per E-Mail ein, ihre Angaben zu ergänzen (vgl. Beschwerdebeilage 2 und Vernehmlassung Beilagen 1 und 2).

A.c Mit Schreiben vom 7. Dezember 2017 wies das BLW die Beschwerdeführerin darauf hin, dass sich das Produkt zu 75% vom Referenzprodukt unterscheide und forderte Angaben und Unterlagen zur Produktchemie nach. Am 14. März 2018 folgten weitere Nachforderungen für die Beurteilung des Anwenderschutzes, der Toxizität sowie der Einstufung und Kennzeichnung (vgl. Schreiben vom 7. Dezember 2017 und 14. März 2018 jeweils mit Fristansetzung bis am 30. September 2018; Vernehmlassung Beilagen 3 und 4).

Am 10. Juli 2018 erstellte Agroscope einen Bericht zur Produktchemie und bestätigte die Änderung des Gesuchstyps von A2.3 auf A2.1 (neues Produkt, welches eine neue Kombination bereits bewilligter Wirkstoffe [neue Wirkstoffmischung] und/oder neue Wirkstoffmenge[n] enthält; vgl. Weisung für das Einreichen von Gesuchen für das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln in der Schweiz). Der Bericht enthält weitere Empfehlungen (Beschwerdebeilage 16).

Mit Schreiben vom 23. Juli 2018 forderte das BLW bei der Beschwerdeführerin Unterlagen und Informationen zur Wirksamkeit nach, unter Fristansetzung bis am 30. September 2019 (Vernehmlassung Beilage 5).

A.d Mit Datum vom 1. Oktober 2018 stellte die Beschwerdeführerin ein aktualisiertes Gesuch, kreuzte darin erneut «Gesuchstyp A2.3» an, und

brachte vor, ihr Produkt sei bereits in Österreich zugelassen (Vernehmlassung Beilage 6).

A.e Mit Schreiben vom 14. Januar 2019 wies das BLW die Beschwerdeführerin darauf hin, dass zur Wirksamkeit weitere Angaben fehlten, und setzte für deren Nachreichung Frist bis am 31. März 2019 an. Am 27. November 2019 wies das BLW die Beschwerdeführerin erneut darauf hin, dass die Angaben bzw. Begründungen zur Wirksamkeit nach wie vor unvollständig seien, und setzte für die Nachreichung Frist bis zum 29. Februar 2020 an (Vernehmlassung Beilagen 7 und 8).

A.f Mit E-Mail vom 2. Dezember 2019 stellte die Beschwerdeführerin eine Verfahrensstandanfrage zu elf Verfahren, darunter das Bewilligungsverfahren X._____, mit dem Ersuchen, «die Situation unverzüglich zu prüfen und verbindlich mitzuteilen, ob und bis wann eine Zulassung möglich sein wird» (Beschwerdebeilage 9).

Mit E-Mail vom 9. Dezember 2019 beantwortete das BLW die Verfahrensstandanfrage für die elf Gesuche. Zum Bewilligungsverfahren X._____ orientierte sie die Beschwerdeführerin über noch offene Nachforderungen (Beschwerdebeilage 9).

Mit E-Mail vom 5. März 2020 bestätigte die Beschwerdeführerin, dass ihrerseits bei verschiedenen Produkten aus verschiedenen Gründen noch nicht alle Unterlagen eingereicht worden seien (Beschwerdebeilage 9).

A.g Am 31. März 2020 erfolgte die Beurteilung der Produktchemie (Beschwerdebeilage 2), nachdem die Beschwerdeführerin die erforderlichen Nachlieferungen eingereicht hatte.

A.h Am 14. Mai 2020 gingen die am 27. November 2019 nachgeforderten Informationen der Beschwerdeführerin zur Wirksamkeit ein. Am 21. August 2020 lag das Gutachten zur Beurteilung der Wirksamkeit vor (Beschwerdebeilage 2).

A.i Mit Schreiben ihres Rechtsanwalts vom 25. August 2021 gelangte die Beschwerdeführerin mit einer weiteren Verfahrensstandanfrage betreffend 32 Verfahren an das BLW, welche unter anderem das Bewilligungsverfahren für das Pflanzenschutzmittel X._____ (P ...) betraf. Unter Androhung einer Rechtsverzögerungsbeschwerde ersuchte sie um Auskunft bis am 3. September 2021 (Beschwerdebeilage 5).

A.j Am 3. September 2021 bestätigte das BLW den Eingang der Verfahrensstandanfrage und stellte eine rasche Beantwortung in Aussicht (Beschwerdebeilage 13).

A.k Am 19. Oktober 2021 stellte die Beschwerdeführerin ein Gesuch um Akteneinsicht in fünf Verfahren, darunter das Bewilligungsverfahren für das Produkt X. _____ (Beschwerdebeilage 14).

Mit Schreiben vom 21. Oktober 2021 stellte das BLW die Gewährung der Akteneinsicht am 4. November 2021 in seinen Räumlichkeiten in Aussicht. Gleichzeitig bestätigte es einen Besprechungstermin zwischen Behördenvertretern und der Beschwerdeführerin, welcher auch die fünf Verfahren, zu denen das Akteneinsichtsgesuch gestellt wurde, betreffe (Beschwerdebeilage 15).

B.

Mit Eingabe vom 22. Dezember 2021 erhebt die Beschwerdeführerin Rechtsverzögerungsbeschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt die Feststellung der Rechtsverzögerung im Bewilligungsverfahren für das Pflanzenschutzmittel X. _____ (P ...) sowie die Anweisung des BLW bzw. der im Urteilszeitpunkt zuständigen Behörde, das Verfahren in einer Weise zu leiten, dass die Bewilligung innert dreier Monate oder angemessener Frist erteilt werde; jene Behörde sei im Weiteren anzuweisen, den zur Stellungnahme involvierten Beurteilungsstellen eine verbindliche Frist von 30 Tagen oder eine andere durch das Gericht festzusetzende angemessene Frist zur Erstellung von Beurteilungen, Gutachten oder sonstigen erforderlichen Stellungnahmen anzusetzen und durchzusetzen.

Zur Begründung bringt sie im Wesentlichen vor, das Bewilligungsverfahren stehe beinahe still, obwohl der zuständigen Behörde seit dem 14. Mai 2020 ein vollständiges Gesuch vorliege. Jene habe es als Leitbehörde unterlassen, den involvierten Stellen verbindliche Fristen aufzuerlegen, um die ausstehenden Berichte und Gutachten bereitzustellen.

C.

Das seit dem 1. Januar 2022 zuständige Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV; nachfolgend auch Vorinstanz) beantragt mit – innert der erstreckten Frist eingereichten – Vernehmlassung vom 22. Februar 2022 die Abweisung der Beschwerde. Eine längere Verfahrensdauer sei aufgrund der Komplexität des Verfahrens nichts Ungewöhn-

liches. Aufgrund eines unvollständigen Gesuchs, welches zu Nachforderungen geführt habe, liege es auch an der Beschwerdeführerin, dass der Bewilligungsentscheid noch nicht vorliege. Aktuell sei noch die Beurteilung einer Behörde ausstehend und mit der Publikation des Zulassungsgesuchs im Bundesblatt bis am 30. April 2022 zu rechnen.

D.

Mit – ebenfalls innert erstreckter Frist eingereichter – Replik vom 24. März 2022 hält die Beschwerdeführerin an ihren Beschwerdebegehren fest. Sie rüge nur die Rechtsverzögerung ab dem 14. Mai 2020, weshalb ihr eigenes Verhalten bis zu diesem Datum unbeachtlich sei. Die Rechtsverzögerung sei der Zulassungsstelle zuzuschreiben. Wegen fehlender Ressourcen verzögere jene das Bewilligungsverfahren seit zwei Jahren.

E.

Mit Verfügung vom 30. März 2022 bringt die Instruktionsrichterin der Vorinstanz die Replik zur Kenntnis.

F.

Auf die weiteren Vorbringen und Beweismittel der Parteien wird – soweit entscheiderelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), die von den in Art. 33 VGG aufgeführten Vorinstanzen erlassen wurden. Fehlt eine anfechtbare Verfügung, kann nach Art. 46a und Art. 50 Abs. 2 VwVG gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung grundsätzlich jederzeit Beschwerde geführt werden (vgl. BVGE 2008/15 E. 3.2). Beschwerdeinstanz ist dabei diejenige Behörde, die zuständig wäre, wenn die Verfügung ordnungsgemäss ergangen wäre (Urteile des BVGer B-2127/2020 vom 28. Juli 2020 E. 1.1, A-36/2013 vom 7. August 2013 E. 1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, N. 5.18).

Das BLV ist eine zulässige Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG. Da die vorliegende Streitsache nicht in einen nach Art. 32 VGG ausgeschlossenen Sachbereich fällt, ist das Bundesverwaltungsgericht für deren Beurteilung zuständig.

1.2 Die Beschwerde setzt voraus, dass bei der zuständigen Behörde zuvor ein Begehren um Erlass einer Verfügung gestellt wurde und Anspruch darauf besteht. Von einem bestehenden Anspruch ist auszugehen, wenn die Behörde verpflichtet ist, in Verfügungsform zu handeln, und der ansprechenden Person nach Art. 6 i.V.m. Art. 48 Abs. 1 VwVG Parteistellung zukommt (vgl. BVGE 2010/29 E. 1.2.2; Urteile des BVGer B-2127/2020 vom 28. Juli 2020 E. 1.3, A-5605/2017 vom 17. Januar 2018 E. 1.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., N. 5.20).

Die Beschwerdeführerin ist diesem Erfordernis nachgekommen. Sie hat ein Gesuch um Bewilligung des Pflanzenschutzmittels X._____ mit den erforderlichen Unterlagen bei der zuständigen Behörde eingereicht (vgl. Art. 21 i.V.m. Art. 71 Abs. 1 der Verordnung vom 12. Mai 2010 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln [PSMV, SR 916.161]; im Januar 2017 lag die Zulassungsstelle für Pflanzenschutzmittel noch im BLW [Beschluss des Bundesrates vom 12. Mai 2010, AS 2010 2331], seit dem 1. Januar 2022 ist sie dem BLV zugewiesen [Beschluss des Bundesrates vom 17. November 2021, AS 2020 760]). Mit Schreiben vom 25. August 2021 hat die Beschwerdeführerin die Überschreitung einer Frist für den Erlass einer anfechtbaren Verfügung geltend gemacht sowie um Mitteilung des voraussichtlichen Datums für den Entscheid ersucht und eine Rechtsverzögerungsbeschwerde angedroht. Sie bringt vor, in mehreren Bewilligungsverfahren auf einen Entscheid zu warten, ihre Beschwerde aber aus prozessualen Gründen auf das Verfahren zum Zulassungsgesuch X._____ (P ...) zu beschränken. In der streitgegenständlichen Angelegenheit (X._____ Bewilligungsverfahren) hat sie ein Recht auf einen Entscheid über das gestellte Gesuch. Sie hat zudem ein aktuelles schutzwürdiges Interesse an der Vornahme der als verzögert gerügten Amtshandlung. Sie ist somit zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Auf die im Übrigen formgerecht eingereichte Rechtsverzögerungsbeschwerde ist einzutreten.

2.

Die Prüfungsbefugnis des Bundesverwaltungsgerichts beschränkt sich bei Rechtsverzögerungsbeschwerden auf die Frage, ob das Gebot des

Rechtsschutzes in angemessener Zeit im konkreten Fall verletzt worden ist oder nicht. Im Falle einer Gutheissung der Beschwerde weist das Gericht die Sache mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Das Gericht darf in der Regel nicht anstelle der Behörde entscheiden, da dadurch der Instanzenzug verkürzt und allenfalls weitere Rechte der Verfahrensbeteiligten verletzt würden (BVGE 2008/15 E. 3.1.2; Urteile des BVGer B-2127/2020 vom 28. Juli 2020 E. 2, B-3265/2009 vom 21. Oktober 2009 E. 1.2; UHLMANN/WALLE-BÄR, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, N. 37 ff. zu Art. 46a VwVG).

3.

3.1 Gemäss Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist. Eine Rechtsverzögerung ist einer Behörde vorzuwerfen, wenn sie nicht innerhalb der gesetzlich vorgesehenen oder – wo eine gesetzliche Erledigungsfrist fehlt – innert angemessener Frist entscheidet. Die Angemessenheit einer Verfahrensdauer beurteilt sich nach der Art des Verfahrens und den konkreten Umständen einer Angelegenheit. Zu berücksichtigen sind der Umfang und die Schwierigkeit des Falls, das Verhalten der Verfahrensbeteiligten und der Behörden sowie die Bedeutung des Ausgangs des Verfahrens für den Betroffenen (BGE 135 I 265 E. 4.4; Urteil des BGer 1C_534/2017 vom 6. Dezember 2017 E. 2.3; Urteil des BVGer A-5605/2017 vom 17. Januar 2018 E. 3.1).

Eine Ordnungsfrist bringt zum Ausdruck, welche Behandlungsdauer als angemessen zu betrachten ist. Ihre Nichteinhaltung ist als Indiz für eine Verletzung des Rechtsverzögerungsverbots zu werten (BGE 130 I 312 E. 5.1; Urteil des BGer 6B_183/2017 vom 24. November 2017 E. 7.3). In der Rechtsprechung wird eine Rechtsverzögerung bei Verletzung von schematischen Behandlungsfristen unter anderem dann in Betracht gezogen, wenn es sich um einen spruchreifen und nicht ausserordentlich schwierigen Fall handelt (vgl. etwa Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich vom 14. August 2018, VB.2018.00230 zur 60-tägigen Behandlungsfrist nach Art. 27c Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 [LS 175.2]).

Der Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist bezieht sich ausgehend von den einzelnen Verfahrensabschnitten auf die gesamte Verfahrensdauer (BGE 131 III 334 E. 2.2 und 2.3; Urteil des BGer 1C_732/2021 vom 25. Januar 2022 E. 2.1). Werden im Instruktionsverfahren übermässig lange Fristen gewährt, liegt ein Verstoß gegen das Rechtsverzögerungsverbot vor (BGE 131 V 407 E. 1.1; 126 V 244 E. 4c). Gegen das Rechtsverzögerungsverbot wird auch verstossen, wenn Behörden ohne ersichtlichen Grund und ohne ausgleichende Aktivität während längerer Perioden untätig bleiben (BGE 139 I 206 E. 2.1; 124 II 49 E. 3a). Ist hingegen in einem Verfahren eine Koordination zwischen verschiedenen Abteilungen der Entscheidbehörde erforderlich, so sind gewisse Verzögerungen der Entscheidungsfindung in Kauf zu nehmen (BGE 144 II 486 E. 3.6).

Arbeitsüberlastung oder organisatorische Mängel schmälern den Anspruch einer Partei auf einen Entscheid innert angemessener Frist nicht (BGE 144 II 486 E. 3.2; 138 II 513 E. 6.4). Selbst wenn sich eine Behörde – im Unterschied zur formellen Rechtsverweigerung – bereit zeigt, einen Entscheid zu treffen, bzw. gewillt ist, tätig zu werden, ihrer Verpflichtung aber nicht innert angemessener Frist nachkommt, sondern untätig bleibt oder das gebotene Handeln über Gebühr hinauszögert und somit das Verfahren verschleppt, liegt eine Rechtsverzögerung vor (vgl. Urteil des BGer 8C_634/2012 vom 18. Februar 2013 E. 3.2; Urteile des BVer A-5605/2017 vom 17. Januar 2018 E. 1.2, B-147/2012 vom 4. Juli 2012 E. 2.2; UHLMANN/WALLE-BÄR, a.a.O., N. 21 zu Art. 46a VwVG).

3.2 Während der gesamten Verfahrensdauer wurde die PSMV mehrfach geändert, zuletzt mit Beschluss des Bundesrates vom 17. November 2021 (AS 2021 760), seit 1. Januar 2022 in Kraft. Diese Änderungen wirken sich aber nicht auf die Frage der Behandlungsfristen im vorliegenden Rechtsverzögerungsverfahren aus. Im Folgenden ist auf die Verfahrensmodalitäten und die Fristen für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln bei einem Bewilligungsverfahren nach Art. 15 Bst. a PSMV einzugehen.

Die Zulassungsstelle prüft das Gesuch auf Vollständigkeit und setzt – sofern erforderlich – eine angemessene Frist zur Ergänzung des Gesuchs. Werden die erforderlichen Angaben nicht fristgemäss geliefert, so weist sie das Gesuch ab (Art. 23 Abs. 1 und 2 PSMV). Die Zulassungsstelle leitet das Dossier mit den massgeblichen Unterlagen an die zuständigen Beurteilungsstellen weiter (Art. 23 Abs. 3 PSMV) und holt deren Bewertungen und Stellungnahmen ein (Art. 73 Abs. 1 Bst. b PSMV). Als Beurteilungsstellen sind das BLW, das BLV, das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und das

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) vorgesehen (vgl. Art. 72 ff. PSMV). Sie prüfen, ob die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind und nehmen eine Bewertung der Unterlagen nach Anhang 9 der PSMV vor (Art. 24 Abs. 1 PSMV). Die Stellungnahmen der Beurteilungsstellen gehen an die Zulassungsstelle (Art. 24 Abs. 4 und Art. 73 Abs. 1 Bst. b PSMV).

Art. 26 Abs. 1 PSMV verweist bezüglich der Fristen für die Bearbeitung eines Gesuchs auf die Verordnung vom 17. November 1999 über Ordnungsfristen für die Behandlung von Gesuchen in erstinstanzlichen wirtschaftsrechtlichen Verfahren (AS 1999 3472), welche durch die Verordnung vom 25. Mai 2011 über Grundsätze und Ordnungsfristen für Bewilligungsverfahren (Ordnungsfristenverordnung, OrFV; SR. 172.010.14) ersetzt wurde (Art. 6 OrFV). Nach Art. 26 Abs. 2 PSMV steht die Frist für die Bearbeitung des Gesuchs still, wenn die Zulassungsstelle eine Ergänzung des Dossiers verlangt.

Nach Art. 3 Abs. 1 OrFV ist jedes Gesuch so rasch als möglich zu behandeln. Art. 4 Abs. 1 OrFV regelt die Fristen für den Entscheid ab Eingang der vollständigen Unterlagen: Über Gesuche, deren Bearbeitungszeit in der Mehrzahl der Fälle höchstens einige Stunden erfordert, ist innert 10 Tagen zu entscheiden (Bst. a); bei einer Bearbeitungszeit von höchstens einer Woche ist innert 40 Tagen zu entscheiden (Bst. b); beträgt die Bearbeitungszeit für ein Gesuch voraussichtlich mehr als eine Woche, ist innert eines Zeitraums, welchen die Behörde der gesuchstellenden Person möglichst umgehend, spätestens jedoch nach drei Monaten mitteilt, zu entscheiden (Bst. c). Hält die Behörde eine Ordnungsfrist nach Art. 4 Abs. 1 OrFV nicht ein, so kann die gesuchstellende Person nach Art. 4 Abs. 4 OrFV von ihr verlangen, dass sie die Überschreitung der Frist schriftlich begründet und ihr mitteilt, bis wann der Entscheid voraussichtlich zu erwarten ist. Dies gilt nicht, solange die gesuchstellende Person einer Aufforderung, die Gesuchsunterlagen zu vervollständigen, nicht nachgekommen ist. Muss die Behörde vor dem Entscheid über ein Gesuch Stellungnahmen Dritter einholen, so setzt sie diesen für die Ausarbeitung ihrer Stellungnahme eine angemessene Frist. Diese Fristen kommen zu den Ordnungsfristen hinzu (Art. 5 Abs. 1 OrFV).

Die Zulassungsbehörde hat vor dem Zulassungsentscheid die beschwerdeberechtigten Organisationen im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) anzuhören (BGE 144 II 218).

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des Anspruchs auf Behandlung ihres Gesuchs innert angemessener Frist. Das BLW sei kontinuierlich untätig geblieben und habe nötige Verfahrenshandlungen verschleppt. Ihr Gesuch um Zulassung habe zwar eingangs mehrmals angepasst werden müssen, da der Gesuchstyp geändert worden sei. Per 14. Mai 2020 seien aber alle notwendigen Unterlagen vorgelegen, womit das Gesuch i.S.v. Art. 23 Abs. 3 PSMV als vollständig zu qualifizieren und an die Beurteilungsstellen weiterzuleiten gewesen sei. Trotz zahlreicher Nachfragen stehe seither das Bewilligungsverfahren beinahe still.

Am 4. November 2021 (Datum der Akteneinsicht) hätten noch die Beurteilungen der Exposition, der Eignung und Kennzeichnung und des Anwenderschutzes gefehlt. Die Verzögerung sei insbesondere darauf zurückzuführen, dass das BLV seine Aufgabe als Beurteilungsstelle nicht regelkonform wahrnehme, und die Zulassungsstelle als Leitbehörde die Beurteilungsstelle nicht zum Handeln bewege. Das BLW müsse, um die ihm übertragene Aufgabe regelkonform zu erfüllen, dem BLV verbindliche Fristen auferlegen. Stattdessen verlege es sich auf die Position, nichts tun zu können bzw. schlicht auf die ausstehenden Gutachten des BLV warten zu müssen, bevor weitere Verfahrenshandlungen gesetzt werden könnten.

Eine zeitige Bereitstellung der notwendigen Unterlagen sei durchaus möglich. Dies zeige sich anhand der innert dreier Monate vorgelegten Beurteilung der Wirksamkeit vom 21. August 2020. Auch hätten die Erstbeurteilungen Produktchemie, Wirksamkeit, Bientox, Anwenderschutz und Exposition zwischen November 2017 und Februar 2018 nicht länger gedauert. Die Bereitstellung des Gutachtens zum Bientox durch Agroscope am 2. November 2021 sei bereits als Verletzung des Anspruchs auf Behandlung des Gesuches innert angemessener Frist zu qualifizieren. Die Dauer von eineinhalb Jahren bis zur Bereitstellung erstaune, nachdem eine erste Beurteilung bereits im November 2017 teilweise erfolgt sei. Dasselbe treffe auch auf die ausstehenden Berichte des BLV zu. Weder gebe es eine einschlägige verfahrensrechtliche Vorschrift noch eine plausible Erklärung für die ausstehenden Berichte. Das BLW hätte alle säumigen Beurteilungsstellen, namentlich im BLV, rügen können und eine angemessene Frist einschliesslich Nachfrist zur Bereitstellung der ausstehenden Berichte und Gutachten setzen müssen (Art. 5 Abs. 1 OrFV).

Mit den in der informellen Korrespondenz enthaltenen Begründungen habe das BLW mit Verweis auf den Personalmangel die Rechtsverzögerung praktisch eingestanden.

4.2 In der Vernehmlassung führt die Vorinstanz aus, die längere Verfahrensdauer sei aufgrund der Komplexität des Verfahrens nicht aussergewöhnlich und durch ein überwiegendes öffentliches Interesse begründet. Wegen der grossen Anzahl der Gesuche und der Ressourcenknappheit könnten leider auch gewisse Verzögerungen nicht ausgeschlossen werden. Vorliegend habe aber die Beschwerdeführerin wesentlich dazu beigetragen, dass der Bewilligungsentscheid noch nicht vorliege. Ihr ursprüngliches Gesuch vom Januar 2017 habe zahlreiche Mängel aufgewiesen, weshalb sie bis ins Frühjahr 2020 habe aufgefordert werden müssen, fehlende Dokumente nachzureichen und formale Mängel zu beheben. Sie habe auch aufgefordert werden müssen, den Gesuchstyp von A2.3 auf A2.1 zu ändern, was die Anforderungen erhöht und die Einreichung weiterer Unterlagen notwendig gemacht habe. Die Beschwerdeführerin habe erst am 1. Oktober 2018 durch Einreichung eines neuen Gesuchs auf die Nachforderungen von Unterlagen zur Wirksamkeit reagiert. Dieses Gesuch habe neue Anwendungsparameter enthalten und wiederum Nachforderungen erfordert. Die erforderlichen Angaben zur Wirksamkeit seien von der Beschwerdeführerin erst im Mai 2020 gemacht worden. Da die Anwendungsparameter erst dann eindeutig bestimmbar gewesen seien, mussten ab diesem Zeitpunkt bereits erstellte Gutachten erneut angepasst werden (z.B. notwendige Aktualisierung des Gutachtens zu Bienentox).

Im Zulassungsverfahren zum Gesuch der Beschwerdeführerin für das Pflanzenschutzmittel X._____ (P ...) sei aktuell noch die Beurteilung des SECO ausstehend. Nach Rücksprache mit dieser Stelle könne die Zulassungsstelle die Publikation des Gesuchs der Beschwerdeführerin bis am 30. April 2022 in Aussicht stellen. Vor dem Zulassungsentscheid seien noch die interessierten beschwerdeberechtigten Organisationen im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG anzuhören. Die Zulassungsstelle werde die Beschwerdeführerin nach der Publikation informieren, ob beschwerdeberechtigte Organisationen innert Frist nach der Publikation von ihrem Recht Gebrauch gemacht hätten und wann der Zulassungsentscheid voraussichtlich erfolgen werde.

4.3 Replikweise führt die Beschwerdeführerin aus, sie rüge die Rechtsverzögerung nur ab dem 14. Mai 2020 – nachdem sie ihr Gesuch vervollstän-

digt habe. Ihre eigenen Handlungen davor seien irrelevant. Die Rechtsverzögerung sei auf die knappen Ressourcen der Zulassungsstelle zurückzuführen, die trotz zahlreicher Mahnungen keine Massnahmen ergriffen habe. Die von der Vorinstanz erwähnte Neuausstellung des Bientox-Gutachtens illustriere die Rechtsverzögerung. Jenes habe neu ausgestellt werden müssen, nachdem ein vollständiges Gesuch vorgelegen habe. Bei der Erstaussstellung habe das BLW dafür knapp sechs Monate benötigt. Für die Neuausstellung habe sich das BLW aber eineinhalb Jahre Zeit gelassen, also dreimal so lange gebraucht. Selbst unter Berücksichtigung der Komplexität des Verfahrens könne nicht von einer angemessenen Frist der Behandlung des Gesuchs ausgegangen werden. Die dreimal länger als ursprünglich erforderliche Verfahrensdauer sei nicht zu rechtfertigen. Es sei auch unerklärlich, weshalb die mit der Vernehmlassung in Aussicht gestellte Beurteilung des SECO nicht schon früher erfolgt sei.

5.

5.1 Mit Gesuchstellung vom Januar 2017 hat die Beschwerdeführerin ein Verfahren eingeleitet, welches seit fünf Jahren andauert. Die Beschwerdeführerin bringt im Wesentlichen vor, die Zulassungsstelle habe seit 14. Mai 2020 die in den Verfahrensmodalitäten vorgesehenen Instruktionshandlungen – etwa eine Fristansetzung gegenüber säumigen Beurteilungsstellen oder die regelkonforme Beantwortung von Verfahrensstandanfragen mit der Bekanntgabe von Entscheidungsfristen – unterlassen. Die Vorinstanz äussert sich zu diesen Vorwürfen nicht, weist aber auf die hohe Anzahl an Gesuchen, die Komplexität des Verfahrens sowie auf die unvollständige Gesuchseinreichung der Beschwerdeführerin hin, welche zu Nachforderungen geführt habe.

5.2 Die Darstellung der Beschwerdeführerin, dass im streitgegenständlichen Bewilligungsverfahren X. _____ zahlreiche Nachfragen oder gerechtfertigte Mahnungen erfolgt seien, um ein Datum für den Entscheid in Erfahrung zu bringen, findet keine Grundlage in den Akten. Von den neun bei den Beschwerdebeilagen befindlichen Nachfragen können nur zwei mit dem streitgegenständlichen Bewilligungsverfahren in Zusammenhang gebracht werden. Daraus ergeben sich keine belastbaren Indizien für ein grobes Fehlverhalten der Behörde: Auf die erste Anfrage vom 2. Dezember 2019 hat die Behörde der Beschwerdeführerin am 9. Dezember 2019 geantwortet (vgl. E. 3.2 hiavor, Art. 4 Abs. 4 OrFV). Danach hat die Beschwerdeführerin selbst die hierfür ursprünglich bis Ende Februar 2020 angesetzte Frist

um zweieinhalb Monate überschritten, indem sie erst Mitte Mai 2020 ihre Gesuchsunterlagen vervollständigt hat. Das BLW hat auch umgehend auf das zweite aktenkundige Schreiben mit Bezug zum X._____ Bewilligungsverfahren vom 25. August 2021 reagiert. In jenem Schreiben wurde ihm unter anderem vorgehalten, es habe auf ein anderes Schreiben vom 14. Oktober 2020 nicht geantwortet. Eine Überprüfung der Beschwerdebeilagen ergibt aber, dass es sich dabei um eine Verfahrensstandanfrage gehandelt hat, die nicht das Bewilligungsverfahren X._____, sondern 14 andere Verfahren betroffen hat. Die pauschalen Rügen der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe auf ihre Anfragen, den Zeitpunkt für die Entscheidungsfindung bekanntzugeben, nicht reagiert, sind zu relativieren. Alle übrigen Anfragen haben keinen erkennbaren Bezug zum streitgegenständlichen Bewilligungsverfahren X._____ (vgl. E-Mail-Austausch zwischen 5. und 30. März 2020 in neun anderen Verfahren; E-Mail-Austausch bzgl. Bekanntgabe von voraussichtlichen Zulassungsdaten in neun anderen Verfahren sowie die gleichzeitig erfolgte informelle Korrespondenz mit dem Direktor des BLW ab 16. Juni 2020; E-Mail-Anfrage an den Direktor des BLW vom 31. Mai 2021 inklusive pauschaler Reklamation zu 27 Verfahren, ohne diese zu benennen; Bürgerbrief vom 26. Juli 2021 an den Departementsvorsteher).

5.3 Es ist zwar richtig, dass das BLW nach Art. 4 Abs. 1 Bst. c OrFV bei Gesuchen, deren Bearbeitung voraussichtlich mehr als eine Woche erfordert, die Behandlungsfrist innert dreier Monate mitteilen soll und diese Mitteilung von der Beschwerdeführerin im Schreiben vom 25. August 2021 auch eingefordert wurde. Dabei handelt es sich jedoch um eine Ordnungsfrist, welche den ordnungsgemässen Verfahrensgang gewährleisten und nach Möglichkeit von der Verfahrensleitung eingehalten werden soll. Wird eine Ordnungsfrist nicht eingehalten, stellt sich im Kontext der Rechtsverzögerungsbeschwerde nur die Frage, ob sie grundlos missachtet wurde.

Zum Zeitpunkt der Erhebung der Rechtsverzögerungsbeschwerde war die Sachverhaltsabklärung nicht abgeschlossen. Die Beschwerdeführerin bemängelt diesbezüglich die Führung des Instruktionsverfahrens. Neun Wochen nach ihrer Verfahrensstandanfrage vom 25. August 2021 lag aber das strittige Bientox-Gutachten vor und ihr wurden am 4. November 2021 Akteneinsicht und ein klärendes Gespräch gewährt. Dass die Vorinstanz zu diesem Zeitpunkt nicht bekanntgegeben hat, wann ungefähr das BLW seine Beurteilung vornehmen werde, ist freilich als ein Indiz für eine Rechtsverzögerung zu berücksichtigen und im Hinblick auf die übrigen Umstände des Falls zu bewerten.

5.4 Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, eine schnellere Behandlung des Gesuchs wäre möglich gewesen. In der ersten Beurteilung (unter dem falschen Gesuchstyp A2.3) habe das BLW zwischen November 2017 und Februar 2018 die Erstbeurteilung Produktchemie, Wirksamkeit, Bienentoxizität, Anwenderschutz und Exposition innert weniger Monate vornehmen lassen. Die Bereitstellung des abschliessenden Bienentox-Gutachtens innert eineinhalb Jahren per 2. November 2021 habe zu lange gedauert, nachdem das erste Gutachten nur ein Drittel der Zeit in Anspruch genommen habe. Dies treffe auch auf die ausstehenden Berichte des BLV zu. Alle säumigen Beurteilungsstellen hätten gerügt werden müssen. Die Zulassungsstelle habe im mehrstufigen Verfahren eine Rechtsverweigerung begangen, weil sie solche Instruktionsschritte unterlassen habe. Sie hätte sich mit dem schleppenden Verfahrensgang nicht begnügen dürfen. Aus der Korrespondenz gehe hervor, dass sich das Amt des Ressourcenmangels bewusst sei, wodurch es die Rechtsverzögerung praktisch eingestehe.

Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin – wie sich später herausstellte – ihr Gesuch unter dem falschen Gesuchstyp eingereicht hat, weil die Beistoffe und die Konzentration zwischen ihrem Produkt und dem Referenzprodukt zu unterschiedlich gewesen sind. Nachdem die Beschwerdeführerin trotz notwendiger Änderung des Gesuchstyps am 1. Oktober 2018 erneut einen Antrag unter falschem Gesuchstyp (A2.3) – immerhin mit inhaltlich unterschiedlichen Angaben – eingereicht hat, hat die Vorinstanz die geänderten Angaben offenbar unter dem Gesuchstyp A2.1 entgegengenommen und der Beschwerdeführerin wiederholt mitgeteilt, dass diverse Dokumente und Angaben nachzuliefern seien. Unter anderem fehlten genaue Angaben zur Wirksamkeit (Angaben zu beantragten Indikationen inkl. Versuche; Kopie der Bewilligung des EU-Landes, in welchem das Produkt zugelassen sei; Gebrauchsanweisung in einer Landessprache). Die Unterlagen zeigen, dass es der Beschwerdeführerin nach der Korrektur des Gesuchstyps durch die Zulassungsstelle nicht gelungen ist, den einzelnen Nachforderungen fristgerecht bis zum 29. Februar 2020 nachzukommen. Erst Mitte Mai 2020 lagen auch die erforderlichen Angaben zur Wirksamkeit vor (vgl. Sachverhalt Bst. A.e–A.h).

Seit Einreichung der letzten Nachlieferungen vom 14. Mai 2020 dauert das Verfahren weiter fast zwei Jahre an. Dies ist, wie die Vorinstanz plausibel darlegt, im Zusammenhang mit dessen Komplexität nicht als ungewöhnlich zu erachten. Gerade bei Pflanzenschutzmitteln, welche – wie jenes der Beschwerdeführerin – aufgrund neuer Wirkstoffmischungen oder -mengen

unbekannte Gefahren für Mensch, Tier und Umwelt bergen, liegt die sorgfältige Abklärung in der Verantwortung der Fachbehörden. Bei Betrachtung der Schwierigkeiten der Beschwerdeführerin, ihre eigenen Angaben – etwa zu fehlenden Versuchen – fristgerecht nachzureichen, liegt der Schluss nahe, dass dies den erhöhten Anforderungen unter dem Gesuchstyp A2.1 geschuldet ist. Dass es sich somit um umfangreiche Unterlagen handelt, welche entsprechend vermehrte oder längere Expertenkonsultationen – auch auf Seite der Beschwerdeführerin – erfordern, ist bereits geeignet, die Annahme einer kurzen Verfahrensdauer von wenigen Monaten ab Vorliegen der Unterlagen erheblich zu relativieren.

Der Verfahrensablauf (Sachverhalt Bst. A) zeigt im Weiteren, dass es die Zulassungsstelle nicht über einen ungebührlich langen Zeitraum hinweg unterlassen hat, Verfahrenshandlungen vorzunehmen. Sie hat bereits vor Erhalt der letzten Nachlieferungen vom Mai 2020 prozessuale Schritte auf dem Weg hin zum Verfahrensabschluss gesetzt. Die Beurteilung «Produktchemie» lag am 31. März 2020 vor. Nach der Einreichung der Unterlagen zur Wirksamkeit hat die Zulassungsstelle das entsprechende Gutachten eingeholt, welches im August 2020 vorlag, sowie weitere Expertisen in Auftrag gegeben, welche offenbar länger gebraucht haben, als im Verfahren unter dem Gesuchstyp A2.3. Auf die Anfrage der Beschwerdeführerin vom 25. August 2021 hat die Vorinstanz umgehend reagiert. Am 2. November 2021 lag das Bienentox-Gutachten vor. Danach hat sie der Beschwerdeführerin antragsgemäss Akteneinsicht gewährt und sie offenbar in einem persönlichen Gespräch über den Verfahrensstand informiert, ohne aber ungefähre Angaben zum Beurteilungszeitpunkt durch das BLV zu machen.

Zieht man sämtliche Kriterien in Betracht, verhält es sich nicht so, dass das Verfahren über längere Zeit ungebührlich geruht hätte oder überwiegende Anzeichen dafür bestünden, dass die Zulassungsstelle im Sinne einer Rechtsverzögerung untätig geblieben wäre. Das Vorgehen, die Angelegenheiten gründlich abzuklären und Gutachten erst nach Einreichung sämtlicher Unterlagen bzw. unter Umständen gestaffelt einzuholen, ist im vorliegenden Verfahren noch nicht als rechtsverzögernd zu werten. Die Beschwerdeführerin selbst hat für die von ihr beizubringenden Angaben bzw. Versuche zur Wirksamkeit unter dem Gesuchstyp A2.1 ein Jahr und vier Monate gebraucht (14. Januar 2019 bis 14. Mai 2020). Der Vernehmlassung zufolge hat die Zulassungsstelle auf die verspäteten Angaben der Beschwerdeführerin zur Wirksamkeit gewartet, da davon Anwendungsparameter abhängig waren. Erst auf dieser Basis habe sie die weiteren Expertisen wie zum Beispiel das strittige Bienentox-Gutachten einholen können.

Die Zulassungsstelle verfügt über ein grosses Ermessen, sachgerecht zu instruieren, welches nicht durch Verfahrensvorschriften beschränkt ist. Die Beschwerdeführerin macht dagegen keine substanziierten Angaben, welche die längere Dauer für die Erstellung des Bientox-Gutachtens sowie der toxikologischen Beurteilung unter den geänderten Anwendungsparametern und in Anbetracht umfangreicherer Unterlagen unsachgemäss erscheinen liessen. Angesichts der geänderten Gesuchsangaben, welche zur länger dauernden und für die Beschwerdeführerin offensichtlich schwierigen Bereitstellung von Unterlagen geführt haben, erscheint eine in etwa vergleichbare Dauer der behördlichen Begutachtung jedenfalls noch gerechtfertigt. Auch das replikweise Vorbringen der Beschwerdeführerin, die Beurteilung des SECO hätte längst erfolgen müssen, ist nicht substanziiert, ist doch davon auszugehen, dass die Prüfung der Kennzeichnung auf der Expositionsprüfung bzw. auf toxikologischen Werten basiert und nachgelagert zur toxikologischen Beurteilung stattfindet.

5.5 Zusammengefasst hat die Beschwerdeführerin mit ihren Rügen keine Rechtsverzögerung dargetan. Beim vorliegenden Zulassungsverfahren handelt es sich um ein sehr komplexes Verfahren, welches von der Dauer der Erstellung der Gutachten her nicht ohne Weiteres mit dem ursprünglich von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Verfahren nach Gesuchstyp A2.3 zu vergleichen ist. Die Angaben der Vorinstanz, dass bei der streitgegenständlichen Zulassung hohe Anforderungen an den Umwelt- und Gesundheitsschutz bestehen, deren Prüfung eine längere Verfahrensdauer nach sich zieht, sind nicht zu beanstanden. Die offensichtlich anspruchsvolle Instruktion ist im vorliegenden Fall geeignet, die durchschnittliche Dauer des Abklärungsverfahrens ab vollständiger Gesuchseinreichung entsprechend zu verlängern. Zwar hat sich das BLW trotz entsprechender Anfrage im August 2021 nicht zur vorgesehenen Dauer der Beurteilung durch das BLV geäussert. Diese Beurteilung liegt aber inzwischen laut Vernehmlassung vor. Ebenfalls ist die noch ausstehende Beurteilung des SECO absehbar und wurde die Publikation des Gesuchs der Beschwerdeführerin bis Ende April 2022 in Aussicht gestellt. Sollten sich bei dieser Beurteilung keine fachlichen Schwierigkeiten ergeben und kein weiterer Koordinationsaufwand erforderlich sein, ist die voraussichtliche Dauer von insgesamt knapp zwei Jahren ab vollständiger Gesuchseinreichung bis zur Publikation im Bundesblatt zu rechtfertigen. Die Vorinstanz hat aber das Verfahren – wie von ihr in Aussicht gestellt – weiterhin beförderlich zu führen und dessen Dauer im Auge zu behalten, insbesondere unter Berücksichtigung, dass die Angelegenheit für die wirtschaftlichen Interessen der Beschwerdeführerin von Bedeutung ist.

6.

Die Rechtsverzögerungsbeschwerde ist als unbegründet abzuweisen. Es liegt keine Verletzung des Anspruchs auf eine angemessene Verfahrensdauer vor.

7.

Entsprechend dem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Verfahrenskosten werden in Anwendung von Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG und Art. 2 Abs. 1 VGKE mit Blick auf den Verfahrensaufwand, die Schwierigkeit der Streitsache und den Aktenumfang auf Fr. 2'000.– festgesetzt.

Als unterliegender Partei ist der Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz und das Eidgenössische Departement des Innern EDI.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Mia Fuchs

Anna Wildt

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).