

Titel:

Verordnung (EU) Nr. 528/2012 harmonisiert nicht alle Aspekte der Vermarktung von Biozidprodukten, jedenfalls im vorbeugenden Rechtsschutz keine unverhältnismäßige Belastung der Antragstellerin betreffend der Abgabebeschränkungen der §§ 10-13 ChemBiozidDV, die erst zum 01.01.2025 in Kraft treten

Normenketten:

VwGO § 43

VwGO § 123

ChemBiozidDV §§ 10-13

Verordnung (EU) Nr. 528/2012

AEUV Art. 34 und 36

Schlagworte:

Verordnung (EU) Nr. 528/2012 harmonisiert nicht alle Aspekte der Vermarktung von Biozidprodukten, jedenfalls im vorbeugenden Rechtsschutz keine unverhältnismäßige Belastung der Antragstellerin betreffend der Abgabebeschränkungen der §§ 10-13 ChemBiozidDV, die erst zum 01.01.2025 in Kraft treten

Tenor

1. Der Antrag wird abgelehnt.
2. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Der Streitwert wird auf 50.000 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragstellerin wendet sich im Rahmen eines Antrags nach § 123 VwGO im Wege des vorbeugenden Rechtsschutzes gegen die Anwendung der §§ 10 bis 13 der Verordnung über die Meldung und die Abgabe von Biozid-Produkten sowie zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 528/2012 (Biozidrechts-Durchführungsverordnung – ChemBiozidDV), BGBl. I 2021, 3706. Insbesondere geht es um Abgabebeschränkungen ... wie die Pflicht, vor Abgabe per Telefon oder Video über die Inhalte der Gebrauchsanweisung und präventive oder alternative Mittel zu belehren, die Pflicht zur Überprüfung, ob der Erwerber zu der in der Zulassung genannten Verwenderkategorie gehört und die Biozidprodukte in bestimmungsgemäßer und sachgerechter Weise verwenden will und die Pflicht, dazu jeweils sachkundiges Personal vorzuhalten. Gem. § 18 Abs. 3 ChemBiozidDV sollen die Abgabebeschränkungen am 1. Januar 2025 in Kraft treten.

2

Die Antragstellerin ist ein ... Unternehmen und vertreibt im E-Commerce-Handel Biozidprodukte der Produktart 18 Fliegenköder Insekten-Falter, Fliegenköder Insekten-Käfer und Fliegenköder Fensterstreifen; Mottenpapier, Langzeit-Mottenschutz und Textilschutzsäckchen gegen Kleidermotten; Ameisen-Köderdose und Ameisen-Stopp sowie Silberfischchen-Köderdose.

3

Mit Schreiben vom 15. März 2023, eingegangen beim Verwaltungsgericht Bayreuth am selben Tage, ließ die Antragstellerin durch ihre Bevollmächtigten folgenden Antrag nach § 123 Abs. 1 VwGO stellen:

1. Im Wege der einstweiligen Anordnung bis zum Eintritt der Rechtskraft in der Hauptsache vorläufig festzustellen, dass die §§ 10-13 ChemBiozidDV die Antragstellerin in ihren subjektiven Rechten verletzen.

2. Hilfsweise, für den Fall, dass das Gericht Zweifel hat, ob die §§ 10-13 ChemBiozidDV wegen Verstoßes gegen die VO 528/2012 ungültig oder unanwendbar sind, dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) gemäß Art. 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) die Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, ob die Vorschriften des Unionsrechts, insbesondere die VO 528/2012, Art. 3 RL 2000/31/EG bzw. Art. 34 AEUV und Art. 16 und 17 GR-Charta innerstaatlichen Regelungen wie §§ 10-13 ChemBiozidDV entgegenstehen, wonach eine juristische Person, die ein Biozidprodukt im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchstabe a VO 528/2012 der Produktart 18 gemäß des Anhangs V der Verordnung (EU) Nr. 528/2012 durch natürliche Personen an den Erwerber oder die Empfangsperson im Online-Handel oder sonst im Versandwege übergeben oder versenden lässt, über die in der VO 528/2012 und den darin vorgesehenen Bescheiden oder Durchführungs-Verordnungen hinaus zusätzlichen Pflichten erfüllen muss wie:

a. den Erwerber im Rahmen eines (im Fall des Online-Handels und Handel im Versandwege fernmündlich oder per Videoübertragung geführten) Abgabegesprächs zu unterrichten über:

(i) mögliche präventive Maßnahmen zur Bekämpfung von Schadorganismen sowie mögliche alternative Maßnahmen mit geringem Risiko,

(ii) die bestimmungsgemäße und sachgerechte Anwendung des Biozidprodukts gemäß der Gebrauchsanweisung, insbesondere über Verbote und Beschränkungen,

(iii) die mit der Verwendung des Biozid-Produkts verbundenen Risiken und mögliche Risikominderungsmaßnahmen,

(iv) die notwendigen Vorsichtsmaßnahmen beim bestimmungsgemäßen Gebrauch und für den Fall des unvorhergesehenen Verschüttens oder Freisetzens sowie (v) die sachgerechte Lagerung und ordnungsgemäße Entsorgung und/oder

b. Nachweise über berufliche Qualifikationen oder erworbene Sachkunden zu erbringen und/oder

c. sich vom Erwerber, soweit dieser der Person nicht bekannt ist, bestätigen oder durch Vorlage entsprechender Unterlagen nachweisen zu lassen, dass dieser zu der in der Zulassung nach der VO 528/2012 genannten Verwenderkategorie gehört und die Biozidprodukte in bestimmungsgemäßer und sachgerechter Weise verwenden will.

4

Sie vertritt die Ansicht, es liege ein Verstoß gegen Verordnung (EU) Nr. 528/2012 vor. Zudem verstoße die ChemBiozidDV gegen das Herkunftslandprinzip nach Art. 3 der RL 2000/31/EG über den elektronischen Geschäftsverkehr (RL 2000/31). Hilfsweise berufe sich die Antragstellerin auf eine unverhältnismäßige Beschränkung ihrer Grundfreiheit auf freien Warenverkehr gemäß Art. 34 AEUV, sowie auf den unverhältnismäßigen Eingriff in ihr gemäß Art. 17 GR-Charta bzw. Art. 14 GG geschütztes Eigentumsrecht, durch das unter anderem das Bereitstellungsrecht nach der Verordnung (EU) Nr. 528/2012, im Vertrauen darauf getätigte Investitionen und der Kundenstamm geschützt würden, und in ihre nach Art. 16 GR-Charta bzw. Art. 12 GG geschützte unternehmerische Freiheit. Ein weitergehender Regelungsbedarf bestehe nicht, die Abgabebeschränkungen seien nicht erforderlich und auch unangemessen. Sollte das Gericht an der Unionsrechtswidrigkeit Zweifel haben, so werde um die Vorlage an den EuGH im Wege eines Hilfsantrags gebeten. Die Abgabebeschränkungen sollen zwar erst am 1. Januar 2025 in Kraft treten (§ 18 Abs. 3 ChemBiozidDV). Es bestehe jedoch bereits jetzt dringlicher Bedarf an vorbeugendem einstweiligen Rechtsschutz. Der Antragstellerin drohe ein unwiederbringlicher Schaden durch Verlust ihrer gesamten deutschen Umsätze mit den verfahrensgegenständlichen Produkten und des entsprechenden Kundenstamms. Sie müsse etwa Ende August 2023 disponieren, ob und wenn ja wie sie die betroffenen Biozidprodukte in der letzten Saison vor Inkrafttreten der §§ 10-13 ChemBiozidDV weiter anbietet – und spätestens im 4. Quartal 2023 entscheiden, ob sie versuchen wolle, die §§ 10-13 ChemBiozidDV umzusetzen und dann umfangreiche Dispositionen zu treffen wie sachkundige Mitarbeiter suchen und ihren Onlineshop auf Abgabegespräche einrichten. Bei Nichtbefolgung der §§ 10-13 ChemBiozidDV drohten ihr empfindliche Sanktionen. Es bestehe eine Produktzulassung gem. Art. 17 Verordnung (EU) Nr. 528/2012 für das Produkt „Langzeit-Mottenschutz“. Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin habe der Zulieferin mit Bescheid vom 20. Dezember 2021 die Zulassung für dieses Produkt bis zum 19. Dezember 2031 erteilt (Anlage AS 8). Für die von der ... GmbH zugekauften Produkte „Mottenpapier“ und „Textilschutz-Säckchen gegen Kleidermotten“ sei eine Anerkennung für den ... und deutschen Markt gemäß

Art. 34 Verordnung (EU) Nr. 528/2012 erfolgt. Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin habe mit Bescheid vom 23. April 2021 deren ... Zulassung mit Zulassungsbescheid vom 24. März 2021 gemäß Art. 34 Verordnung (EU) Nr. 528/2012 anerkannt. Die Zulassung für den deutschen Markt sei damit bis zum 24. März 2031 erteilt worden (Anlagen AS 9 und 10). Das Produkt „Ameisen-Köderdose“ sei ursprünglich durch Bescheid vom 12. März 2014 in ... national zugelassen worden; mit Bescheid vom 2. April 2021 sei die Zulassung erneuert worden. Die Zulassung laufe zum 13. August 2024 aus. Die zuständige deutsche Behörde habe die ... Zulassung mit Bescheid vom 6. September 2019 anerkannt (Anlage AS 11). Für die Produkte mit zugelassenen Altwirkstoffen Fliegenköder Insekten-Falter“, „Fliegenköder Insekten-Käfer“, „Fliegenköder Fensterstreifen“, „Ameisen-Stopp“ und einen Teil der „Silberfischchen Köderdosen“ bestehe ein Bereitstellungsrecht aus Art. 89 Abs. 2 und 3 Verordnung (EU) Nr. 528/2012 i.V.m. § 28 Abs. 8 Chemikaliengesetz (ChemG). Die ChemBiozidDV gelte gemäß § 1 ChemBiozidDV i.V.m. § 3 Nr. 11 ChemG für Biozide im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchstabe a) Verordnung (EU) Nr. 528/2012. Dabei handele es sich um „Stoffe und Stoffgemische, die dazu bestimmt sind, auf andere Art als durch bloße physikalische oder mechanische Einwirkung Schadorganismen zu zerstören, abzuschrecken, unschädlich zu machen, ihre Wirkung zu verhindern oder sie in anderer Weise zu bekämpfen.“ Dies umfasse nach Anhang V der Verordnung (EU) Nr. 528/2012 insgesamt 22 Produktarten. Die Abgabebeschränkungen der §§ 10-13 ChemBiozidDV gelten gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b, § 11 Abs. 1 i.V.m. § 13 und § 11 Abs. 2, § 12 i.V.m. § 13 ChemBiozidDV unter anderem für die Produktart 18 („Insektizide, Akarizide und Produkte gegen andere Arthropoden“), außer es handelt sich um Produkte, die gemäß Art. 25 Verordnung (EU) Nr. 528/2012 im vereinfachten Zulassungsverfahren zugelassenen wurden, was vorliegend nicht der Fall sei. Die Hinweise im Abgabegespräch (§ 11 Abs. 2 Nr. 2 ChemBiozidDV) deckten sich mit der Gebrauchsanweisung. Soweit darüber hinaus über präventive und alternative Maßnahmen zu belehren sei, handele es sich bei dem Kauf der Produkte nicht um einen Spontankauf, sondern um einen Kauf, um ein gezieltes Problem zu lösen, sodass die Informationen nicht von der Kaufentscheidung abbrächten. Die Käufer seien darauf zu überprüfen, ob sie der Verwendekategorie angehörten. Die Gespräche über Telefon oder Video seien im Online-Handel nicht durchführbar. Die vier Varianten für den Sachkundenachweis seien nicht auf die der ChemBiozidDV unterfallenden Biozidprodukte zugeschnitten. Soweit gleichwertige Sachkundenachweise anderer EU-Mitgliedstaaten anerkannt seien (§ 13 Abs. 2 ChemBiozidDV) fehle es an einer Festlegung, welche Nachweise gleichwertig seien.

5

Nutzen der ChemBiozidDV sei die Vermeidung von Kosten für die Heilbehandlung von Menschen und Haustieren im Falle einer Vergiftung. Soweit in der PiMont-Studie 2.006 Fälle mit Vergiftungen aufgezeigt seien, falle kein Fall davon auf die Antragstellerin. Es sei fraglich, ob die Vergiftungsfälle der Studie überhaupt auf Biozidprodukte der Produktart 18 zurückführbar seien. Die Kosten-Nutzen-Analyse sei fehlerhaft. Online-Handelsplattformen seien bei der Schätzung des Erfüllungsaufwands nicht berücksichtigt worden. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) gehe zudem von einer unrealistischen Anzahl von Abgabegesprächen aus. Der Personalbedarf für Abgabegespräche sei unterschätzt worden. Die Schulungskosten (Höhe 270 EUR) und Prüfungskosten (35 EUR) seien unterschätzt worden. Dies gelte auch für die Beratungskosten. Der einmalige Erfüllungsaufwand sei im Onlinehandel 8-mal so hoch wie vom BMUV berechnet, der jährliche Erfüllungsaufwand 25-mal so hoch. Die Biozidprodukte seien für die Antragstellerin bei Inkrafttreten der §§ 10 bis 13 ChemBiozidDV faktisch unverkäuflich. Die Beratungskosten je Abgabepackung betrügen 4,67 EUR, was am Markt nicht durchsetzbar sei. Entsprechende Schulungen des Personals würden zudem noch nicht angeboten. ... werde keine Videoberatung auf eigene Kosten anbieten. Dispositionen müsse die Antragstellerin bereits bis Ende August 2023 treffen. Bei Inkrafttreten der ChemBiozidDV müsse die Antragstellerin den Verkauf in Deutschland einstellen.

6

Der Antrag auf einstweilige Anordnung sei gemäß § 123 Abs. 1 VwGO statthaft, da in der Hauptsache eine vorbeugende Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO statthaft sei und Eilbedürftigkeit bestehe. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung sei die inzidente Überprüfung der Rechts- und Verfassungsmäßigkeit untergesetzlicher Rechtssätze des Bundes mit Hilfe der Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO statthaft, wenn die Normen unmittelbar verpflichtende Wirkungen entfalten. Ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis liege vor. Ein Rechtsverhältnis zwischen Normadressat und Normanwender sei anzunehmen, soweit eine Konkretisierung oder Individualisierung der Norm durch einzelfallbezogene Maßnahmen erfolgen könne. Dies sei auch bei unmittelbar verpflichtenden Normen im Falle der

Überwachung gesetzmäßigen Handelns der Fall. Es komme allein auf die Möglichkeit von Überwachungsmaßnahmen an (BVerwG, U.v. 23.8.2007 – 7 C 2/07 – NVwZ 2007, 1428, 1430 Rdnr. 22, 24; BVerwG, U.v. 28.1.2010 – 8 C 19/09 – juris Rdnr. 30, 34; OVG Berlin-Bbg, B.v. 16.4.2021 – OVG 1 S 43/21 – juris Rdnr. 11). Im vorliegenden Fall könne die Konkretisierung der §§ 10 – 13 ChemBiozidDV etwa durch eine Anordnung im Einzelfall zur Überwachung gemäß § 21 ChemG erfolgen. Die ChemBiozidDV sei eine unter anderem auf § 17 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe c i.V.m. Abs. 3 ChemG gestützte Rechtsverordnung. Diesem verfahrensgegenständlichen Rechtsverhältnis stehe nicht entgegen, dass eine Vielzahl von Vollzugsbehörden als Normanwender in Frage kommen (BVerwG, U.v. 23.8.2007 – 7 C 2.07 – NVwZ 2007, 1428, 1430 Rdnr. 24; BVerwG, U.v. 28.1.2010 – 8 C 19/09 – juris Rdnr. 29 f.). Es bestehe ein qualifiziertes Feststellungsinteresse für vorbeugenden Rechtsschutz. Die Antragstellerin habe ab August 2023 Dispositionen zu treffen und ihr drohten Schäden infolge eines Nachfrageeinbruchs. Es bestünden zudem Verhaltensunsicherheiten. Wegen der drohenden Sanktionen sei ein Verweis auf Rechtsschutz nach Inkrafttreten der §§ 10 bis 13 ChemBiozidDV nicht zumutbar. Das Abwarten in der Hauptsache würde zu schweren und unzumutbaren Nachteilen führen. Der Freistaat Bayern sei als Rechtsträger der in Bayern für die ChemBiozidDV zuständigen Überwachungsbehörde Antragsgegner gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO analog.

7

Die Vorschriften der §§ 10-13 ChemBiozidDV seien unanwendbar, da sie gegen die Harmonisierungsregeln der Verordnung (EU) Nr. 528/2012 zur Bereitstellung von Biozidprodukten auf dem Markt verstießen. Die Frage der Informationen zur Vermeidung von Risiken bei der Verwendung sei durch die Verordnung (EU) Nr. 528/2012 geregelt, nämlich durch Art. 17 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 5, mit Verweisung auf mögliche Auflagen bzw. Bedingungen für die Bereitstellung gemäß Art. 22 Abs. 1 und die Verpackungs- und Kennzeichnungsvorschriften, konkret die Informationen über die Verwendung gemäß Art. 69 Abs. 2. Danach gehe die Verordnung (EU) Nr. 528/2012 abschließend davon aus, dass eine hinreichende Vermeidung von Risiken bei der Verwendung durch ein dreifaches Schutzsystem sichergestellt werde: Erstens die Bedingungen und Auflagen für die Bereitstellung und Verwendung, die in der Zulassung festgelegt sind (Art. 22 Abs. 1), zweitens die Informationen über Risiken der Verwendung (Art. 69 Abs. 2) und drittens die (mitglieds-)staatlichen Maßnahmen zur Information der Öffentlichkeit (Art. 17 Abs. 5 UAbs. 3).

8

Die Abgabebeschränkungen der §§ 10-13 ChemBiozidDV verstießen des Weiteren gegen das „Herkunftslandprinzip“ des Art. 3 der RL 2000/31. Das Herkunftslandprinzip verbiete es Mitgliedsstaaten, Regelungen für den Online-Warenhandel von Unternehmen zu treffen, die ihre Niederlassung in anderen Mitgliedsstaaten haben. Dies gelte auch für die Abgabebeschränkungen der §§ 10-13 ChemBiozidDV. Zudem liege ein Eingriff in den Grundsatz des freien Warenverkehrs vor (Art. 34 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV). Dieser sei nicht gerechtfertigt. Es liege zwar mit dem Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen ein Schutzgut im Sinne des Art. 36 AEUV vor. Es fehlten jedoch erforderliche Beweise für eine Gefährdung dieser hohen Güter – trotz ihres Schutzes durch die Verordnung (EU) Nr. 528/2012 – und an der Verhältnismäßigkeit der Abgabebeschränkungen. Es liege auch ein Eingriff in das Eigentumsgrundrecht gem. Art. 17 EU Grundrechte-Charta (GRCh) vor. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) schütze künftige Einnahmen, wenn besondere Umstände vorlägen, die beim Betroffenen ein berechtigtes Vertrauen darauf begründen könnten, einen Vermögenswert zu erhalten. Dieses Vertrauen könne seine Grundlage in einer Norm oder gefestigter Rechtsprechung haben und betreffe auch Zulassungen oder Genehmigungen. Zudem werde der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb geschützt. Die Abgabebeschränkungen der §§ 10-13 ChemBiozidDV stellten im Verhältnis zu der mit Biozidprodukten handelnden Antragstellerin eine Berufsausübungsregelung dar. Hilfsweise berufe man sich auf die deutschen Grundrechte Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 GG. Die Biozidprodukte wiesen ein nur äußerst geringes tatsächliches Gefährdungspotential auf. Vergiftungsprävention werde zudem im Rahmen der Zulassung oder Bereitstellungsgenehmigung von Biozidprodukten vorgenommen. Verbraucher könnten sich über die Gebrauchsanleitung informieren. Insofern sei das Abgabegespräch ungeeignet, das Vergiftungsrisiko zu reduzieren. Pflanzenschutzmittel sowie Wasch- und Reinigungsmittel seien keinem Abgabegespräch unterworfen. Bei den Methoden zur Erlangung der Sachkunde werde fachfremdes Wissen vermittelt. Eine Überprüfung des Erwerbers sei unmöglich, zumal dieser das Produkt auch weitergeben könne. Die Gebrauchsanweisung sei das mildere Mittel zum Abgabegespräch. Die Sachkundes Schulung müsste auf die

betroffenen Biozidprodukte zugeschnitten sein. Das BMUV habe für die Berechnung der erforderlichen Abgabegespräche die realen Verkaufszahlen nicht ermittelt. Die Kosten für Schulungen und Abgabegespräche seien unterschätzt worden. Die Abwägung eines nicht vorhandenen Nutzens mit den Folgen sei somit unangemessen und verletze die Grundrechte der Antragstellerin.

9

In einer eidesstattlichen Versicherung versicherte der Geschäftsführer der Antragstellerin die Zulassung der „Ameisen-Köderdose“. Das ebenfalls mit vorgelegte Gutachten habe die Kosten für das Abgabegespräch ermittelt, weshalb der Endverbraucherpreis das drei- bis vierfache des heutigen Preises betreffe.

Dispositionen, keine Biozidprodukte mehr anzubieten, müssten bereits Ende August 2023 getroffen werden, da die Produkte nur in den Monaten März bis September nachgefragt würden. Die letzte Saison vor Abgabebeschränkungen sei im Jahr 2024. Deshalb müsse so disponiert werden, dass Ende September 2024 keine Produkte mehr für den E-Commerce in Deutschland vorhanden seien. Wenn in der Saison 2023 hohe Restbestände vorhanden seien, so müsse die Einkaufsmenge im Jahr 2024 drastisch reduziert werden. Die Antragstellerin sei nicht Herstellerin. Die Ameisenköderdose müsse bis Ende August bestellt werden, um für die Saison 2024 zu disponieren. Eine Entscheidung für den Kauf der Produkte für die Saison 2024 müsse schon jetzt getroffen werden.

10

Die Regierung von ... beantragte für den Antragsgegner mit Schreiben vom 23. März 2023, den Antrag abzulehnen.

11

Der Antrag richte sich an den falschen Antragsgegner. Die Antragstellerin mache ausschließlich die Ungültigkeit der genannten Vorschriften wegen der angeführten vorgeblichen Verstöße gegen höherrangiges Recht geltend. Zwar gebe es kein verwaltungsgerichtliches Normenkontrollverfahren gegen eine Bundesrechtsverordnung. Als feststellungsfähiges Rechtsverhältnis komme aber nur eines gegenüber dem Normgeber in Betracht. Ein Eilantrag wäre deshalb nicht gegen den Freistaat Bayern, sondern die Bundesrepublik Deutschland zu richten. Zuständig wäre hierfür das VG Berlin nach § 52 Nr. 5 VwGO. Die Vorschriften der §§ 10 bis 13 ChemBiozidDV seien self-executing Normen, ein weiterer Vollzugsakt sei nicht erforderlich. In diesem Fall bestehe ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis nur gegenüber dem Normgeber. Die bloße Möglichkeit der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten durch die Überwachungs- und Strafvollzugsbehörden stelle keinen Vollzug der Normen dar, der in der Lage wäre, die Annahme eines feststellungsfähigen Rechtsverhältnisses zwischen Normunterworfenen und Normanwender zu begründen (BVerwG, U.v. 28.1.2010 – 8 C 19/09 Rn. 34; BVerwG, U.v. 12.9.2019 – 3 C 3.18 Rn. 27-29). ... In dieser Entscheidung werde auch die bloße Möglichkeit der Überwachung durch die Landesbehörde als nicht ausreichend für ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis erachtet. Etwas anderes gelte nur dann, wenn die Behörde die Möglichkeit hätte, Ausnahmen oder Befreiungen zuzulassen. Dies sei hier nicht der Fall, da nach § 23 ChemG lediglich die Möglichkeit bestehe mit Anordnungen in Gestalt von Ordnungsverfügungen zu reagieren. Der Freistaat Bayern habe zudem keine Dispositionsbefugnis über den Streitgegenstand. Dieser könne den Klageanspruch nicht anerkennen. Selbst im Falle einer stattgebenden Entscheidung des Gerichts, könne der Freistaat Bayern die Normsetzung nicht aufheben, sondern sei weiterhin an sie gebunden. Der Argumentation der Antragstellerin könne entnommen werden, dass sie sich nicht gegen den Vollzug der Verordnung, sondern gegen die angegriffenen Normen der Sache nach richte, sodass sich der Antrag gegen den Normgeber, also die Bundesregierung und das BMUV, richte. Es ginge ihr darum, eine Änderung der Normen in einem Rechtssetzungsverfahren anzustoßen. Eine gerichtliche Aufhebung der streitigen Vorschriften komme durch das Verwaltungsgericht mangels Rechtsgrundlage für einen solchen Entscheidungsausspruch nicht in Betracht.

12

Selbst wenn der Freistaat Bayern aber Antragsgegner wäre, so stellten Vorfragen oder einzelne Elemente von Rechtsverhältnissen, soweit sie nicht selbst den Charakter von Rechten und Pflichten hätten, z.B. die Frage, ob einzelne Tatbestandsmerkmale einer Norm erfüllt sind oder nicht, kein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis dar. Der auf eine vorläufige Feststellung gerichtete Eilantrag mit dem alleinigen Ziel der Nichtigkeitsfeststellung einer Rechtsnorm, stelle eine Umgehung von § 47 VwGO dar. Im Rahmen einer Klage nach § 43 VwGO könne allenfalls die Feststellung begehrt werden, dass wegen Ungültigkeit oder Unanwendbarkeit einer Rechtsnorm kein Rechtsverhältnis zu dem anderen Beteiligten begründet ist

(BVerwG, U.v. 23.8.2007 – 7 C 2/07 Rn. 20; OVG Berlin-Bbg, B.v. 1.3.2022 – 9 S 5/22 Rn. 12). Ein Rechtsverhältnis setze voraus, dass sich streitige Fragen aus einem bestimmten Sachverhalt ergeben, nicht ausreichend sei, wenn nur die Gültigkeit einer Rechtsnorm zur Entscheidung gestellt werde. Vorliegend fänden die Vorschriften gem. § 18 Abs. 3 ChemBiozidDV erst ab dem 1. Januar 2025 Anwendung, sodass zum jetzigen Zeitpunkt keine Streitpunkte offen seien, ein konkreter Sachverhalt liege gerade nicht vor. Eine Rechtsverletzung der Antragstellerin sei daher mangels Inkrafttretens zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich. Soweit der Antrag dahingehend ausgelegt würde, dass beantragt werde, festzustellen, dass die Antragstellerin ab dem 1. Januar 2025 in ihren Rechten verletzt sei, so liege ebenfalls kein Rechtsverhältnis vor, da es nur um die Klärung abstrakter Rechtsfragen gehe. Soweit auf finanziell relevante Dispositionen abgestellt werde, so hätten diese Vorwirkungen allenfalls faktische, nicht aber rechtliche Auswirkungen.

13

Soweit man die Ansicht vertrete, es handele sich um normkonkretisierenden Verwaltungsvollzug durch die Regierung von ..., so scheitere dies an der Subsidiarität der Feststellungsklage, da Rechtsschutz gegen das Vollzugshandeln selbst möglich und vorrangig wäre (OVG Berlin-Bbg, B.v. 16.4.2021 – OVG 1 S 43/21 Rn. 6). Rechtsschutz sei in diesem Fall lediglich ein nachträglicher Rechtsschutz. Die Notwendigkeit finanzwirksamer Dispositionen zu treffen, ergebe sich für alle Vertreiber von Biozid-Produkten. Weswegen die Antragstellerin ein „Sonderopfer“ treffen sollte, sei nicht erkennbar.

14

Der Hauptantrag sei zudem unzulässig, da er darauf gerichtet sei, festzustellen, dass die §§ 10 bis 13 ChemBiozidDV die Antragstellerin bis Eintritt der Rechtskraft der Hauptsache in ihren Rechten verletzen; eine Hauptsache aber nicht anhängig sei. Die Antragstellerin könnte somit durch ein Hinauszögern der Hauptsache die Feststellung auf unabsehbare Zeit verlängern.

15

Der Hilfsantrag auf Durchführung eines Verfahrens nach Art. 267 AEUV sei eher Anregung als echter Sachantrag. Zudem sei die Richtervorlage dem Hauptsacheverfahren vorbehalten. Für die Feststellung der Nichtanwendung der VO (Antragsschrift Rn. 304) fehle dem Verwaltungsgericht die Anordnungscompetenz (vgl. etwa § 47 Abs. 6 VwGO).

16

Mit Schreiben vom 24. April 2023 führte die Antragstellerin aus, dass der Freistaat Bayern der richtige Antragsgegner sei. Eine Klage unmittelbar gegen den Normgeber scheide nach der durch den Antragsgegner zitierten Rechtsprechung (BVerwG, U.v. 28.1.2010 – 8 C 19/09) aus. Eine Feststellungsklage komme hiernach nur in Betracht, wenn kein administrativer Vollzug vorliege, es also keines weiteren Umsetzungsaktes bedürfe. Eine self-executing Norm liege hier nicht vor. Es wird ein Vergleich mit einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. August 2007 – 7 C 2/07 getroffen (zu § 21 KrW-/AbfG). Auch § 23 ChemG lasse einen gewissen Handlungsspielraum erkennen. Die Antragstellerin begehre auch nicht die Änderung der Verordnung, sondern die Feststellung, dass diese sie in ihren Rechten verletze und sie deshalb nicht verpflichtet sei, die Pflichten der §§ 10 bis 13 ChemBiozidDV zu erfüllen. Somit gehe es um die vorbeugende Feststellung des Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses. Der Antrag werde geändert, es werde beantragt,

im Wege der einstweiligen Anordnung bis zum Eintritt der Rechtskraft der bis zum 1. Januar 2025 zu erhebenden Hauptsache vorläufig festzustellen, dass die §§ 10-13 ChemBiozidDV die Antragstellerin in ihren subjektiven Rechten verletzen und die Antragstellerin daher nicht verpflichtet ist, die Vorgaben der §§ 10-13 ChemBiozidDV umzusetzen.

17

Es gehe nicht um die Aufhebung einer Bundesnorm, sondern um die Feststellung, dass ein Rechtsverhältnis zwischen der Antragstellerin und dem Antragsgegner nicht bestehe. Das Bundesverwaltungsgericht habe im Urteil vom 23. August 2007 – 7 C 2/07 entschieden, dass bei einer Vielzahl von Normvollzugsverhältnissen eine Inzidentprüfung durch eine höchstrichterliche Entscheidung vom Bund als Normgeber wahrgenommen werde.

18

Die Frage der Anwendbarkeit der §§ 10-13 ChemBiozidDV sei entscheidend für die Frage nach dem Bestehen oder Nichtbestehen eines Rechtsverhältnisses. Zukünftige Rechtsverhältnisse seien zudem

feststellungsfähig. Die Subsidiarität der Feststellungsklage stehe nicht entgegen, da zum jetzigen Zeitpunkt allein der Weg über die Feststellung möglich sei (BVerwG, U.v. 14.5.1963 – VII C 33/63, 106, 109). Die Subsidiarität diene nur dazu, die Umgehung von Klagefristen oder Vorverfahren zu unterbinden, die Subsidiarität könne verneint werden, wenn keine Fristen liefen (vergleichbar Rechtsprechung zur Leistungsklage). Werde eine Anfechtungsklage erst nachträglich möglich, bleibe eine vorbeugende Feststellungsklage zulässig (BVerwG, U.v. 13.7.1977 – VI C 96.75). Eine Klärung von der „Anklagebank“ sei nicht zuzumuten. Zudem würde das Angreifen des Bußgeldbescheids nicht zu einem gleichwertigen Rechtsschutz führen (BVerwG, U.v. 15.2.1991 – 8 C 85/88). Es gehe nicht um ein Bußgeldverfahren, sondern um die Frage, ob die Antragstellerin verpflichtet sei, die Pflichten der ChemBiozidDV zu erfüllen (OVG NW, B.v. 21.3.2023 – 13 B 381/22). Das Abwarten eines Normvollzugsaktes sei nicht zumutbar (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 31.3.2020 – 1 BvR 712/20 – juris, Rn. 15). Eine Vorlage an den EuGH sei auch im Eilverfahren möglich und stehe im Ermessen des Gerichts.

19

Bezüglich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte und das Vorbringen der Beteiligten Bezug genommen (§ 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO analog).

II.

20

Der Antragstellerin geht es darum, im Wege der einstweiligen Anordnung bis zum Eintritt der Rechtskraft einer bis zum 1. Januar 2025 zu erhebenden Hauptsache die Feststellung zu erreichen, dass die §§ 10-13 ChemBiozidDV die Antragstellerin in ihren subjektiven Rechten verletzen und die Antragstellerin daher nicht verpflichtet ist, die Vorgaben der §§ 10-13 ChemBiozidDV umzusetzen.

21

Der Antrag hat keinen Erfolg.

22

Nach § 123 Abs. 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag, auch schon vor Klageerhebung, eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch die Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte (Sicherungsanordnung). Einstweilige Anordnungen sind darüber hinaus nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO auch zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint (Regelungsanordnung). Nach § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 938 ZPO bestimmt das Gericht nach freiem Ermessen, welche Anordnungen zur Erreichung des Zwecks erforderlich sind.

23

Anordnungen, die – wie hier – durch vorläufige Befriedigung des erhobenen Anspruchs vor Klageerhebung die Entscheidung im Hauptsacheverfahren vorwegnehmen, setzen voraus, dass die Vorwegnahme der Hauptsache zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes schlechterdings notwendig ist, um andernfalls zu erwartende schwere und unzumutbare Nachteile oder Schäden vom Antragsteller abzuwenden (Anordnungsgrund), und dass ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit für den Erfolg in der Hauptsache spricht (Anordnungsanspruch). Beides ist vom Antragsteller nach § 123 Abs. 3 VwGO in Verbindung mit § 920 Abs. 2 ZPO glaubhaft zu machen (BayVGh, B.v. 8.2.2022 – 6 CE 21.1985 – juris Rn. 12).

24

Es kann dahingestellt bleiben, ob vorliegend ein Anordnungsgrund vorliegt, jedenfalls besteht kein Anordnungsanspruch, da die Erfolgsaussichten einer noch zu erhebenden Klage offen sind und eine Folgenabwägung zu Lasten der Antragstellerin erfolgt.

25

1. Ob eine Feststellungsklage gegen den Freistaat Bayern in der Hauptsache zulässig wäre kann dahingestellt bleiben.

26

a) Gegen die Zulässigkeit spricht, dass ein Feststellungsinteresse der Antragstellerin gegenüber dem Freistaat Bayern fraglich ist. Als berechtigtes Interesse im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO anzusehen ist nach

gefestigter Auffassung jedes anzuerkennende schutzwürdige Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher und ideeller Art, das hinreichend gewichtig ist, um die Position des Betroffenen zu verbessern; das Interesse muss dem Beklagten bzw. hier dem Antragsgegner gegenüber bestehen (BVerwG, U.v. 27.6.1997 – 8 C 23.96 – NJW 1997, 3257).

27

Der Antragstellerin geht es um die Frage, ob §§ 10-13 ChemBiozidDV sie in ihren Rechten verletzen und sie deshalb nicht verpflichtet ist, die Vorgaben umzusetzen.

28

Das Ziel, das die Antragstellerin gegen Vollzugsbehörden eines jeden Bundeslandes erreichen möchte, wäre mit einer Klage gegen den Bund leichter zu erreichen. Der Antragstellerin geht es um den Online-Handel ihrer Produkte vom europäischen Ausland aus. Sie möchte diese Produkte in Bayern, aber auch im Rest von Deutschland vertreiben. Dies ergibt sich eindeutig aus der Antragschrift und den ihr beigefügten Anlagen (z.B. der Anlage AS 19 – Ökonomische Einschätzung der Auswirkungen der ChemBiozidDV). Die Antragstellerin macht darin deutlich, dass der Absatzmarkt für ... (Antragstellerin soll das Mutterunternehmen sein – Fußnote 130 des Gutachtens) wegfielen – der Umsatzverlust beläuft sich für die Produkte aus Deutschland auf 30% des aktuellen Jahresumsatzes von ... mit Insektiziden der Produktart 18. Durch eine Feststellung, die nur bayernweite Bindung erreichen würde, wäre Rechtssicherheit für den übrigen Absatz in der Bundesrepublik Deutschland aber nicht erreicht, was gegen ein Feststellungsinteresse der Antragstellerin spricht.

29

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Urteil vom 12. September 2019 – 3 C 3/18 – BVerwGE 166, 265-285 – juris Rn. 30 (Ausführungen betrafen die Arzneimittelverschreibungsverordnung) ausgeführt: „Auch ein verwaltungsrechtliches Verfahren auf Vollzugsebene kann die Klägerin ihrem Begehren nicht näher bringen. Die Überwachungsbehörden können ein entsprechendes Inverkehrbringen nach § 69 Abs. 1 Satz 1 AMG zwar untersagen; ihnen kommt aber nicht die Befugnis zu, das Verhalten zu erlauben. In diesem Rechtsverhältnis kann die Klägerin ihr Rechtsschutzziel daher nie erreichen.“ Weiter heißt es in Rn. 43 f.: „Allein der Umstand, dass ein Verwaltungsgericht in einem hierauf bezogenen Klageverfahren – soweit dies entscheidungserheblich sein sollte – inzident auch die Kontrolle der Rechtmäßigkeit untergesetzlicher Rechtsnormen vornehmen dürfte, macht derartige Konstruktionen nicht zu einem vorgesehenen Verfahrensweg. Er brächte im Übrigen auch im Hinblick auf die angestrebte Zurückhaltung eines gerichtlichen Ausspruchs gegen den Verordnungsgeber keine „schonendere“ Gestaltung mit sich.“

30

Etwas anderes mag sich aus dem von der Antragstellerin zitierten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. August 2007 – 7 C 2/07 – BVerwGE 129, 199-209 ergeben. Anders als im vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fall will die Antragstellerin aber in der gesamten Bundesrepublik Deutschland und nicht nur in Bayern ihre Produkte online vertreiben (BVerwG, U.v. 23.8.2007 a.a.O. Rn. 29: „Die Zulässigkeit der gegen den Beklagten gerichteten Feststellungsklage ist auch nicht wegen des Fehlens eines berechtigten Interesses an der alsbaldigen Feststellung in Frage zu stellen. Wenn die Klägerinnen ihr Interesse an der Feststellung mit der benötigten Rechtssicherheit für ihre weiteren wirtschaftlichen Dispositionen in Baden-Württemberg begründen, kann dem nicht entgegengehalten werden, dass ein auf Baden-Württemberg bezogenes Urteil den wirtschaftlichen Interessen der Klägerinnen nur sehr begrenzt nützen würde. Denn das erkennbare und durch das Gericht nicht in Frage zu stellende Klageziel bezieht sich allein auf den Vertrieb in diesem Bundesland.“).

31

b) Fraglich ist auch, ob ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis zwischen dem Freistaat Bayern und der Antragstellerin besteht. Vorliegend geht es der Antragstellerin nicht um Klärung von Auslegungsfragen, die §§ 10 bis 13 ChemBiozidDV betreffen. Für sie ist es klar, dass bei Gültigkeit der Vorschriften diese von ihr zu beachten sind. Ihr geht es allein um eine Klärung, ob die Vorschriften gegen höherrangiges Recht, insbesondere gegen Unionsrecht verstoßen. Für ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis müssen sich aber aus dieser Rechtsbeziehung heraus bestimmte Rechtsfolgen ergeben können, was wiederum die Anwendung von bestimmten Normen auf den konkreten Sachverhalt voraussetzt. Daran fehlt es, wenn nur abstrakte Rechtsfragen wie die Gültigkeit einer Norm zur Entscheidung gestellt werden. Auch bloße Vorfragen oder unselbständige Elemente eines Rechtsverhältnisses können nicht Gegenstand einer

Feststellungsklage sein. Anders liegt es dagegen, wenn die Anwendung einer Rechtsnorm auf einen bestimmten, in der Wirklichkeit gegebenen Sachverhalt streitig ist, so dass die Rechtmäßigkeit der Norm als – wenn auch streitentscheidende – Vorfrage aufgeworfen wird (OVG NW, B.v. 22.6.2017 – 13 B 238/17 – juris Rn. 17). Dies ist vorliegend nicht der Fall.

32

Zwar handelt es sich bei der Regierung von ... um eine zuständige Vollzugsbehörde, weshalb sie zur Überwachung der aus §§ 10 bis 13 ChemBiozidDV ergebenden Pflichten verantwortlich ist. Auch kann durch die Regierung von ... im Einzelfall eine Anordnung zur Überwachung erfolgen (§ 23 ChemG – Zuständigkeit aus § 1 Abs. 1 Satz 1 Verordnung über gewerbeaufsichtliche Zuständigkeiten (ZustV-GA) i.V.m. Nr. 45 der Anlage zur ZustV-GA). Dennoch ist ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis zum Freistaat Bayern nicht entstanden ... Dabei berücksichtigt das Gericht auch, dass nach höchstrichterlicher Rechtsprechung zwischen Normadressat und normanwendender Behörde schriftlich ausgetauschte Divergenzen nicht offenkundig geworden sein müssen (BVerwG, U.v. 23.8.2007 – 7 C 2/07 – juris Rn. 28). Vorliegend war die Regierung von ... bis zur Stellung des gerichtlichen Eilrechtsschutzes nicht mit dem Anliegen der Antragstellerin befasst (anders war dies z.B. bei dem vom Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen im Beschluss vom 22.6.2017 – 13 B 238/17 – juris (vgl. hier insbesondere Rn. 21) zu entscheidenden Sachverhalt, wonach die Bundesnetzagentur den Antrag der Antragstellerin abgelehnt hatte und damit zum Ausdruck gebracht hat, dass sie in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde von der Antragstellerin die Erfüllung ihrer gesetzlich angeordneten Pflicht erwartet. Die Regierung von ... hat in der Sache bislang keine Stellung bezogen. Dass die Regierung von ... feststellungsfähige Rechtsverhältnisse zu jeglichen Online-Anbietern aus dem europäischem Ausland hat, nur auf Grund der Tatsache, dass die ChemBiozidDV auf diese anwendbar ist, führt jedoch zu weit, um ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis anzunehmen, insbesondere da es der Antragstellerin nicht um Vollzugsfragen geht, sondern um die Frage der Vereinbarkeit der Verordnung mit Unionsrecht. Es ist für die Antragstellerin nicht anzunehmen, dass gerade die Regierung von ... Vollzugsakte ihr gegenüber erlassen wird, insbesondere auch weil der Online-Handel deutschlandweit erfolgt.

33

2. Selbst wenn eine Feststellungsklage gegen den Antragsgegner zulässig wäre, so wäre ihre Begründetheit aber äußerst fraglich. Die Erfolgsaussichten einer Feststellungsklage sind allenfalls als offen einzuschätzen. Ein Anordnungsanspruch ist somit deshalb nicht gegeben, da dieser einen hohen Grad an Wahrscheinlichkeit für den Erfolg in der Hauptsache erfordert.

34

a) Hinsichtlich der Erfolgsaussichten einer Feststellungsklage ist zunächst die höchstrichterliche Rechtsprechung zur Abgabe von Pflanzenschutzmitteln zu berücksichtigen.

35

Das BVerwG hat mit Urteil vom 27. August 2009 (7 C 1/09 – Buchholz 424.4 PflSchG Nr.6) entschieden, dass das ausnahmslose Verbot, Pflanzenschutzmittel im Wege der Selbstbedienung in den Verkehr zu bringen (§ 22 Abs. 1 PflSchG) eine verfassungsrechtlich zulässige Regelung der Berufsausübung darstellt.

36

Der Verordnungsgeber verfolgt auch mit der ChemBiozidDV das Ziel, ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch und Tier sowie für die Umwelt vor den Auswirkungen von Biozid-Produkten zu gewährleisten. Hierfür nahm die Bundesregierung an, dass auch eine positive Zulassungsbescheinigung auf der Annahme fuße, dass eine Beschränkung der Anwendung auf den Innenraum und auf professionelle Anwender eingehalten werde. Durch die Abgabegespräche durch sachkundiges Personal soll der Verbraucher über die Risiken des Einsatzes von Biozid-Produkten aufgeklärt werden, unnötige Anwendungen sollen vermieden werden und eine sachgerechte Anwendung der Produkte soll sichergestellt werden (Stellungnahme der Bundesregierung zu der Entschließung des Bundesrats zur Verordnung zur Neuordnung nationaler untergesetzlicher Vorschriften für Biozid-Produkte vom 29. September 2022 – Anlage AS 27). Das Bundesverwaltungsgericht hat im Urteil vom 27. August 2009 – 7 C 1/09 zum Verbot der Selbstbedienung und der sachkundigen Beratung ausgeführt (a.a.O. Rn. 24 f.):

„Das Verbot der Selbstbedienung und die damit verbundene Beratung des Erwerbers sind erforderlich. Um die Ziele des Gesetzes zu erreichen, genügt es nicht, den Pflanzenschutzmitteln lediglich eine Gebrauchsanleitung beizufügen. Sie reicht nicht aus, um die regelmäßig fehlende Sachkunde des

Erwerbers auszugleichen und einer unsachgemäßen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln vorzubeugen. Erst die Beratung ermöglicht es, die Anwendung des Mittels auf die konkreten Verhältnisse des Einzelfalles abzustimmen, insbesondere den Erwerber davon abzuhalten, dass er ein Mittel erwirbt, das für seinen Fall nicht passt und dessen Einsatz deshalb zu einer vermeidbaren Störung des Naturhaushalts führt. Der Besitzer eines Haus- oder Kleingartens wird nur selten einen bestimmten Schadorganismus identifizieren können, der seine Pflanzen befallen hat. Er wird lediglich ein bestimmtes Schadbild an einer Pflanze feststellen. Die Beratung kann klären, ob überhaupt ein Schadorganismus vorhanden ist, um welchen es sich gegebenenfalls handelt, welches Pflanzenschutzmittel zu dessen Bekämpfung geeignet ist und dafür auch angewendet werden darf, oder ob es sich um einen Schadorganismus handelt, gegen den es kein Pflanzenschutzmittel gibt, das für eine Anwendung im Haus- und Kleingartenbereich zugelassen ist, so dass es sich empfiehlt, die befallene Pflanze zu entfernen, um eine weitere Ausbreitung des Schadorganismus zu verhindern. Die bloße Lektüre einer Gebrauchsanleitung kann die Klärung solcher Fragen nicht leisten. Ebenso kann nur im Rahmen einer sachkundigen Beratung geklärt werden, ob angesichts des (drohenden) Schadbefalls und der durch ihn voraussichtlich drohenden Schäden der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln angesichts ihrer Nachteile überhaupt notwendig ist. Eine weitere mündliche Warnung vor einer unsachgemäßen Anwendung des Mittels verstärkt zudem die schriftliche Warnung, die in einer Gebrauchsanweisung enthalten ist, und führt damit zu einer erhöhten Beachtung der Anwendungsbestimmungen.

Die Beratung leistet damit nicht nur einen Beitrag dazu, zu verhindern, dass durch den unsachgemäßen Einsatz eines Pflanzenschutzmittels die Gesundheit von Mensch und Tier gefährdet wird. Sie ist auch notwendig, um den Einsatz weniger gefährlicher Mittel zu begrenzen und dadurch jedenfalls das Wirkungsgefüge des Naturhaushalts vor unerwünschten Eingriffen zu bewahren, die durch einen überflüssigen oder überdosierten Einsatz von Pflanzenschutzmitteln verursacht werden.

Damit erledigt sich zugleich der Einwand der Klägerin, das Verbot der Selbstbedienung sei nicht erforderlich für Pflanzenschutzmittel, die bei bestimmungsgemäßer und sachgerechter Anwendung keine schädlichen Auswirkungen haben. Erst die Beratung stellt eine bestimmungsgemäße und sachgerechte Anwendung der Mittel sicher.

Um die Ziele des Gesetzes zu erreichen, genügt es ferner nicht, das Verbot der Selbstbedienung auf die Pflanzenschutzmittel zu beschränken, von denen eine Gefahr im Sinne des Gefahrstoffrechts ausgeht. Der Gesetzgeber verfolgt im Gefahrstoffrecht und im Pflanzenschutzrecht je eigene Ziele, die es rechtfertigen, die abzuwehrenden Gefahren und damit auch die „Gefährlichkeit“ von Stoffen unterschiedlich zu bestimmen. Das wird etwa auch dadurch belegt, dass ein Sachkundenachweis nach der Chemikalien-Verbotsverordnung für den Verkauf bestimmter Gefahrstoffe allein nicht ausreicht, um auch Pflanzenschutzmittel verkaufen zu dürfen. Hierfür müssen vielmehr zusätzlich die besonderen Aspekte des Pflanzenschutzes Gegenstand der Ausbildung des Verkäufers gewesen sein (§ 3 der Pflanzenschutz-Sachkundeverordnung, die auf der Grundlage von § 10 Abs. 3 Satz 2 PflSchG ergangen ist). Zudem bliebe bei einer solchen Beschränkung das legitimerweise verfolgte Ziel unberücksichtigt, auch den Einsatz weniger gefährlicher Mittel auf das unbedingte Notwendige im Sinne einer guten fachlichen Praxis zu begrenzen, um das Wirkungsgefüge des Naturhaushalts vor vermeidbaren und deshalb unerwünschten Störungen zu bewahren.

Dass Pflanzenschutzmittel im Versandhandel vertrieben werden dürfen, lässt nicht den Rückschluss zu, der Gesetzgeber selbst halte eine Beratung des Erwerbers nicht in jedem Falle für erforderlich und verhalte sich deshalb widersprüchlich oder gleichheitswidrig, wenn er sie im stationären Einzelhandel durch das Verbot der Selbstbedienung uneingeschränkt erzwingt. Eine Beratung ist auch im Versandhandel erforderlich. § 22 Abs. 2 PflSchG differenziert nicht zwischen den verschiedenen Vertriebsformen. Der Gesetzgeber durfte davon ausgehen, dass es auch im Versandhandel Möglichkeiten gibt, durch gezielte Hinweise oder elektronische Hilfsangebote, die über die Funktion eines Beipackzettels hinausgehen, den sachgerechten Einsatz des Pflanzenschutzmittels entsprechend guter fachlicher Praxis zu fördern. Sollte diese Erwartung enttäuscht werden, hat der Gesetzgeber die zuständige Behörde ermächtigt, den Vertrieb des Pflanzenschutzmittels im Wege des Versandhandels zu untersagen (§ 22 Abs. 3 PflSchG).“

37

Darüber, ob von den von der Antragstellerin angebotenen Biozidprodukten keine oder nur eine äußerst geringe Gefahr ausgeht (Ausführungen der Antragstellerin ab Rn. 3 und Rn. 75 ff. ihres Antrags), kann im

Wege des summarischen Verfahrens keine Aussage getroffen werden – dies müsste im Rahmen einer umfassenden Beweiserhebung im Hauptsacheverfahren erfolgen. Zudem spricht gegen die geringe Gefahr, dass es sich nach dem Vortrag der Antragstellerin nicht um Produkte handelt, die eine Zulassung im vereinfachten Zulassungsverfahren Art. 25 Verordnung (EU) Nr. 528/2012 erhalten haben. Als solche wären sie zudem von der Anwendung ausgenommen (vgl. § 10 Abs. 3 Satz 1 ChemBiozidDV).

38

b) Zwar erläutert die Antragstellerin, dass für den Sachkundenachweis keine geeigneten Schulungen vorhanden seien. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt erscheint es aber nicht so, dass dieses Problem noch zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vorschriften gegeben sein wird. So führte die Parlamentarische Staatssekretärin ... im Schreiben vom 3. Januar 2023 (Anlage AS 28) aus, dass das BMUV in einem engen Austausch mit den zuständigen Vollzugsbehörden der Länder stehe, dort sei über Engpässe bei den Kapazitäten für Sachkundeschulungen nichts bekannt. Grundsätzlich sei zudem davon auszugehen, dass eine verstärkte Nachfrage nach Sachkundeschulungen und Fortbildungsveranstaltungen zu einer Anpassung / Ausweitung des Schulungsangebots führen werde.

39

c) Im Hinblick auf den laut Antragstellerin durch das BMUV fehlerhaft eingestuften Erfüllungsaufwand ist auszuführen, dass sich hierzu eine Aussage im Eilverfahren nach summarischer Prüfung nicht treffen lässt. Verwiesen wird zudem auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Mai 2016 – 1 BvR 895/16 – NJW 1995, S. 771 – wonach wirtschaftliche Nachteile, die lediglich Einzelnen durch den Vollzug eines Gesetzes entstehen, im Allgemeinen nicht geeignet sind, die Aussetzung von Normen zu begründen. Etwas anderes kann sich zwar dann ergeben, wenn die unmittelbare Gefahr besteht, dass ein Gewerbebetrieb unter Geltung und Vollzug der gesetzlichen Regelung, deren einstweilige Aussetzung beantragt ist, vollständig zum Erliegen käme und ihm dadurch ein Schaden entstünde, der im Falle der späteren Feststellung der Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Regelung nicht mehr rückgängig gemacht werden könnte. Dass dies vorliegend der Fall ist, wurde von der Antragstellerin nicht zum Ausdruck gebracht. Ausgeführt wurde, dass die angebotenen Biozidprodukte vom deutschen Markt genommen werden müssten, da sich die Beratungskosten je Abgabepackung auf 4,67 EUR pro Packung belaufen würden und dass ein Verkauf über ... nicht mehr möglich sei, da ... eine entsprechende Videoberatung auf eigene Kosten nicht anbiete. Zum einen treffen die Verkaufsbeschränkungen aber alle Anbieter gleichermaßen, sodass insgesamt von einer Kostensteigerung bei diesen Produkten auszugehen sein wird. Auch ist nicht gesagt, dass ... den Verkauf vollständig einstellen wird, da in der E-Mail von ... lediglich klargestellt wurde, dass falls technische Lösungen nicht rechtzeitig umgesetzt werden könnten, der Verkauf der Produkte eingestellt werden müsste (Anlage AS 22). Zum anderen hat die Antragstellerin nicht substantiiert ausgeführt, dass ihr Gewerbebetrieb durch die Verkaufsbeschränkung vollständig zum Erliegen käme. Insbesondere zum aktuellen Zeitpunkt geht es der Antragstellerin um zu treffende Dispositionen für den Fall, Ende September 2024 sämtliche Biozidprodukte für den deutschen Markt verkauft zu haben. Hierbei werde das Risiko berücksichtigt, dass die Saison 2023 und 2024 schlechte Verkaufsergebnisse auf Grund wetterbedingtem geringen Insektenbefall bringen könnte. Die Einkaufsmengen müssten für die Saison 2024 drastisch reduziert werden, wenn Ende der Saison 2023 zu hohe Restbestände vorhanden wären (Eidesstattliche Versicherung des Geschäftsführers der Antragstellerin, Rn. 118 ff. des Antrags und das von der ... in Auftrag gegebene Ökonomische Gutachten, Anlage AS 19). All dies zielt auf künftige Entwicklungen ab, die zum heutigen Tage noch nicht absehbar sind. So ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht einmal davon auszugehen, dass im Jahr 2023 ein schlechtes Verkaufsergebnis erzielt werden könnte, da sich der Erfolg/Nichterfolg der Saison 2023 nach der Argumentation der Antragstellerin erst im September abzeichnen wird. Die Argumentation im Gutachten unter Rn. 124, dass unter Umständen neue Zulassungen beantragt werden müssten, hat die Antragstellerin selbst entkräftet (so bestehe laut Rn. 28 des Antrags eine Zulassung für das Produkt Langzeit-Mottenschutz bis 19. Dezember 2031 und für die Ameisen-Köderdose wurde nach ihren eigenen Angaben bereits ein Antrag auf verlängerte Zulassung am 10. Februar 2023 gestellt – Rn. 32). Zwar wird im Gutachten von ... aufgelistet, dass der Handel in Deutschland knapp 30% des aktuellen Jahresumsatzes mit Insektiziden der Produktart 18 ausmache. Der Firmengewinn vor Steuern werde um fast zwei Drittel fallen (Ausführungen im Gutachten unter Rn. 158). Das Gutachten setzt sich aber nur mit dem vollständigen Wegfall des Produkts und den hierbei (lediglich) behaupteten Verlusten, nicht aber substantiiert mit den Verlusten auseinander, die im Fall der Beibehaltung des Produkts unter Einhaltung der Verkaufsbeschränkungen bestehen (und die alle Online-Vertreiber betreffen). Unklar bleiben zudem die Auswirkungen auf die Antragstellerin selbst, zumal in Rn. 173 des

Gutachtens steht, dass auf den Online-Handel nur 6,8% des Umsatzes fielen und die ...-Produkte der Produktart 18 in Deutschland fast ausschließlich im stationären Handel betrieben würden. Insofern ist selbst für den deutschen Markt kein komplettes Erliegen des Gewerbebetriebs glaubhaft gemacht.

40

d) Auch ein Verstoß gegen Unionsrecht, insbesondere gegen die Verordnung (EU) Nr. 528/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten drängt sich bei summarischer Betrachtung nicht auf. So bestimmt Art. 17 Abs. 5 UAbs. 3 Verordnung (EU) Nr. 528/2012: „Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um der Öffentlichkeit geeignete Informationen über Nutzen und Risiken von Bioziden bereitzustellen sowie über Möglichkeiten zu informieren, den Einsatz von Biozidprodukten zu minimieren.“

41

Art. 17 Abs. 5 UAbs. 3 Verordnung (EU) Nr. 528/2012 zeigt somit, dass neben der Zulassung weitere Maßnahmen getroffen werden können. Die Antragstellerin vertritt die Ansicht (Rn. 173 ff. ihres Antrags), dass die Information von Risiken bei der Verwendung in Art. 17 Abs. 5 der Verordnung (EU) Nr. 528/2012 abschließend geregelt sei in dem Sinne, dass die Verordnung ein dreifaches Schutzsystem durch Zulassung, Information über Risiken der Verwendung (Art. 69 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 528/2012) und mitgliedstaatliche Maßnahmen zur Information der Öffentlichkeit (Art. 17 Abs. 5 UAbs. 3 Verordnung (EU) Nr. 528/2012) bereit halte. Zusätzliche Informationen habe der Unionsgesetzgeber nicht für erforderlich angesehen. Dies möchte die Antragstellerin aus den Schlussanträgen des Generalanwalts (EuGH, Schlussanträge des Generalanwalts/der Generalanwältin vom 02.06.2022, C-147/21, Celex-Nr. 62021CC0147) herauslesen, der die Ansicht vertritt, dass diese Vorschrift derjenigen von Art. 7 („Information und Sensibilisierung“) der RL 2009/128/EG über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden („RL 2009/128“; ABl. 2009, L 309, S. 71 in aktueller Fassung) entspreche, woraus die Antragstellerin die weitere Ansicht herleitet, dass mit dieser zusätzlichen Informationspflicht in Art. 17 Abs. 5 UAbs. 3 Verordnung (EU) Nr. 528/2012 nur Informationsmaßnahmen der Mitgliedstaaten selbst gemeint seien. Die Bereitstellung zusätzlicher „Informationen über die Risiken der Verwendung von Pestiziden“ durch Vertreiber sei dagegen in Art. 6 Abs. 3 RL 2009/128 geregelt.

42

Dies widerspricht aber (wie die Antragstellerin selbst zugibt) gerade dem Schlussantrag des Generalanwalts (EuGH, Schlussanträge des Generalanwalts/der Generalanwältin vom 02.06.2022, C-147/21, Celex-Nr. 62021CC0147 Rn. 34 ff):

„Was Art. 17 Abs. 5 Unterabs. 3 der Biozidprodukte-Verordnung angeht, auf den die Kläger sich ebenfalls stützen, sind die Mitgliedstaaten danach verpflichtet, „Maßnahmen [zu ergreifen], um der Öffentlichkeit geeignete Informationen über Nutzen und Risiken von Bioziden bereitzustellen sowie über Möglichkeiten zu informieren, den Einsatz von Biozidprodukten zu minimieren“. Aus der Bestätigung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, die dem zu entnehmen ist, folgt jedoch noch nicht, dass der Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten auf diese Informationspolitik begrenzt wäre.

Ließe sich dennoch die Ansicht vertreten, dass das streitige Verbot, obwohl es nominal einen anderen Gegenstand als die Informationspolitik betrifft, den vom Unionsgesetzgeber vorgenommenen regulatorischen Ausgleich zwischen der weiteren Vervollendung des Binnenmarkts für Biozidprodukte einerseits und dem Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Umwelt andererseits stört? Ließe sich mit anderen Worten die Ansicht vertreten, dass die Verwendung der Biozidprodukte nach ihrem Inverkehrbringen nach dem Willen des Unionsgesetzgebers nur noch im Rahmen der Informationspolitik der Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Art. 17 Abs. 5 Unterabs. 3 der Biozidprodukte-Verordnung betrachtet werden sollte?

Dieser Ansicht bin ich nicht. Die Bestimmung über die mitgliedstaatliche Zuständigkeit für die Informationspolitik ergänzt innerhalb des Aufbaus von Art. 17 der Biozidprodukte-Verordnung allgemeine Vorschriften darüber, wann ein Produkt in Verkehr gebracht und verwendet werden kann. Er ist in Art. 17 Abs. 5 der Biozidprodukte-Verordnung integriert, der im ersten Unterabsatz die Verpflichtung regelt, die Biozidprodukte gemäß der Zulassung sowie der Verpackungs- und Kennzeichnungsvorschriften zu verwenden. Im zweiten Unterabsatz wird erläutert, dass zu einer „ordnungsgemäßen Verwendung“ von Biozidprodukten „gehört, dass eine Kombination physikalischer, biologischer, chemischer und sonstiger eventuell gebotener Maßnahmen vernünftig angewandt wird, wodurch der Einsatz von Biozidprodukten auf

das notwendige Mindestmaß begrenzt wird und geeignete vorbeugende Maßnahmen getroffen werden“. Hieran schließt sich im dritten Unterabsatz die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Ergreifen von Maßnahmen an, um die Öffentlichkeit über Nutzen und Risiken der Verwendung von Bioziden sowie über Möglichkeiten zu informieren, den Einsatz von Biozidprodukten zu minimieren.

Im dritten Unterabsatz von Art. 17 Abs. 5 der Biozidprodukte-Verordnung wird die Frage der Verwendung von Biozidprodukten also nicht unter dem Blickwinkel der Einhaltung verschiedener regulatorischer Vorschriften (die in Art. 17 Abs. 1 der Verordnung angesprochen werden), sondern vielmehr unter dem weiter gefassten Blickwinkel ihrer nachhaltigen Verwendung betrachtet; dies bestätigt offenbar auch das Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zu ihrem Bericht über die Durchführung der Biozidprodukte-Verordnung (22). In diesem Dokument von 2021 werden im Abschnitt „Nachhaltige Verwendung [Sustainable use]“ die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen dargestellt, wobei anerkannt wird, dass die RL 2009/128/EG (23) nicht für Biozidprodukte gilt und dass „die Zweckmäßigkeit einer entsprechenden Ausweitung im Rahmen einer künftigen Bewertung der Biozidprodukte-Verordnung geprüft werden wird“ (24).

Festzustellen ist, dass Art. 17 Abs. 5 Unterabs. 3 der Biozidprodukte-Verordnung in groben Zügen Art. 7 („Information und Sensibilisierung“) der Richtlinie über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden entspricht. Letztere enthält jedoch auch Vorschriften über nationale Aktionspläne, die Fort- und Weiterbildung beruflicher Verwender, Vertreiber und Berater (einschließlich einer Bescheinigungsregelung), Auflagen für den Verkauf und Vorschriften für spezifische Verfahren.

Unter diesen Umständen und angesichts der sehr begrenzten Zahl und des sehr begrenzten Umfangs der Vorschriften der Biozidprodukte-Verordnung über die Mittel zur Gewährleistung der nachhaltigen Verwendung von Biozidprodukten nach ihrem Inverkehrbringen kann meines Erachtens kaum angenommen werden, dass der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich vorgegriffen worden sei.“

43

Die Antragstellerin vertritt die Ansicht, dass die Schlussfolgerungen des Generalanwalts falsch seien und dass allein zulässige Maßnahmen solche der Bundesregierung selbst seien, z.B. (Biozid-Portal des Umweltbundesamts; Rn 25 des Antrags). Weiter möchte sie dies aus ihrer vorgelegten Anlage 30 (Kommissions-Bericht Nachhaltige Verwendung) herauslesen. Aus diesem Bericht kann aber nicht zwingend geschlossen werden, dass eine abschließende Regelung in diesem Sinne gewollt ist, vielmehr wird auch hier auf die Wichtigkeit der Informationsverbreitung gegenüber dem Verwender und die Thematisierung von Vermeidung des unnötigen Einsatzes der Produkte Bezug genommen (Seite 9), mag auch ein weiterer Vorschlag sein, gewisse Biozidprodukte im Internet nicht verkaufen zu dürfen (Seite 6). Dass der Vorschlag abschließend sein soll, kann nicht herausgelesen werden. Zwar heißt es auf Seite 13, dass keine zusätzlichen Maßnahmen zur Minderung von Risiken für Gesundheit von Mensch, Tier und Umwelt veranlasst seien. Andererseits wird auf Seite 14 darauf abgestellt, dass eine Voraussetzung für eine sichere und nachhaltige Verwendung sei, dass Informationen bereitstehen und wirksam bekannt gemacht werden. Insofern erscheinen die auf Seite 14 aufgezählten Maßnahmen nicht abschließend. Auch der Europäische Gerichtshof scheint der Ansicht des Generalanwalts zu folgen (EuGH, Urteil vom 19.01.2023, C-147/21, Celex-Nr. 62021CJ0147 – juris Rn. 34 ff.):

„Allerdings enthält die Verordnung, wie der Generalanwalt in den Nrn. 28 bis 30 seiner Schlussanträge ausführt, keine Bestimmung zur Harmonisierung der solche Praktiken betreffenden Regeln. Ferner lässt sich den Art. 17, 19 und 20 in Verbindung mit den Erwägungsgründen 2, 3, 28 und 31 der Verordnung Nr. 528/2012 entnehmen, dass diese Verordnung bezweckt, ein System der vorherigen Zulassung einzuführen, damit Biozidprodukte auf dem Markt bereitgestellt werden können, und gemeinsame Grundsätze für die Bewertung von Zulassungsanträgen aufzustellen, ohne jedoch alle Aspekte der Vermarktung von Biozidprodukten zu harmonisieren. Es ist daher davon auszugehen, dass die Verordnung Nr. 528/2012 nicht darauf abzielt, Regeln über Geschäftspraktiken im Zusammenhang mit dem Verkauf von Biozidprodukten wie diejenigen in den Art. L. 522-18 und R. 522-16-1 des Umweltgesetzbuchs zu harmonisieren. Daraus folgt, dass die Verordnung einer nationalen Regelung, die bestimmte Geschäftspraktiken beim Verkauf von Biozidprodukten wie denen der Produktarten 14 und 18 verbietet, nicht entgegensteht.“

44

Die Kammer sieht somit keine Veranlassung, eine Vorlagefrage an den Europäischen Gerichtshof zu machen.

45

e) Die Antragstellerin vertritt zudem die Ansicht, dass §§ 10 bis 13 ChemBiozidDV gegen das Herkunftslandprinzip des Art. 3 der RL 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“) – RL 2000/31/EG verstoßen würden. Der kommerzielle Online-Verkauf von Waren sei ein Dienst der Informationsgesellschaft gemäß Art. 2 Buchst. a und Satz 2 des 18. Erwägungsgrundes der RL 2000/31/EG i. V. m. Art. 1 Nr. 2 der RL 98/34/EG in der Fassung der RL 98/48/EG. Es handele sich nicht nur um Anforderungen, die sich nur auf Waren oder Lieferungen im Sinne Artikel 2 Buchstabe h ii) erstreckten. Die Ausnahmeregelung des Art. 3 Abs. 4 RL 2000/31/EG zum Schutz der öffentlichen Gesundheit oder anderer darin genannter Schutzgüter greife nicht. Art. 3 Abs. 4 Buchstabe b, 2. Gedankenstrich RL 2000/31/EG enthalte die Verpflichtungen, den Mitgliedsstaat, in dem der Dienstleister niedergelassen ist (hier ... aufzufordern, entsprechende wirksame Maßnahmen zu ergreifen. Hierzu ist auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu verweisen, wonach eine nationale Maßnahme, die eine durch den Verkauf von Waren über das Internet und deren Lieferung zum Verbraucher nach Hause gekennzeichnete Modalität betrifft, ausschließlich anhand der Vorschriften über den freien Warenverkehr und somit der Art. 34 AEUV und 36 AEUV zu prüfen ist (EuGH, U.v. 2.12.2010 – C-108/09 – juris Rn. 44 unter Berufung auf die Entscheidung Deutscher Apothekerverband (C-322/01, Slg. 2003, I-14887, Randnrn. 65, 76 und 124).

46

f) Soweit die Antragstellerin einen Verstoß gegen Art. 34 AEUV und Art. 36 AEUV rügt, so hat der Europäische Gerichtshof im Urteil vom 19. Januar 2023 – C-147/21, Celex-Nr. 62021CJ0147 – juris Rn. 53 ff.: Folgendes ausgeführt:

„Nach ständiger Rechtsprechung nehmen die Gesundheit und das Leben von Menschen unter den vom Vertrag geschützten Gütern und Interessen den höchsten Rang ein, und es ist Sache der Mitgliedstaaten, zu bestimmen, auf welchem Niveau sie den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung gewährleisten wollen und wie dieses Niveau erreicht werden soll. Da sich dieses Niveau von einem Mitgliedstaat zum anderen unterscheiden kann, ist den Mitgliedstaaten ein Wertungsspielraum zuzuerkennen (vgl. Urteil vom 2. Dezember 2010, Ker-Optika, C-108/09, ECLI:EU:C:2010:725, Rn. 58).

Demnach ergibt sich aus den dem Gerichtshof vorliegenden Angaben, dass die im Ausgangsverfahren fragliche Regelung möglicherweise zwingenden Gründen des Allgemeininteresses dient, die eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung rechtfertigen können, was jedoch vom vorlegenden Gericht zu überprüfen ist.

Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass es Sache der nationalen Behörden ist, in jedem Einzelfall darzutun, dass die fragliche nationale Regelung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht, d. h., dass sie erforderlich ist, um das angeführte Ziel zu erreichen, und dass sich dieses Ziel nicht durch Verbote oder Beschränkungen erreichen ließe, die weniger weit gehen oder den Handel innerhalb der Union weniger beeinträchtigen würden. Diese Behörden haben auch die dafür erforderlichen Beweise beizubringen. Die Rechtfertigungsgründe, auf die sich ein Mitgliedstaat berufen kann, müssen daher von einer Untersuchung zur Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der von diesem Mitgliedstaat erlassenen Maßnahme sowie von genauen Angaben zur Stützung seines Vorbringens begleitet sein (Urteil vom 23. Dezember 2015, The Scotch Whisky Association u. a., C-333/14, ECLI:EU:C:2015:845, Rn. 53 und 54).

Demnach sind die Art. 34 und 36 AEUV dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung, die bestimmte Geschäftspraktiken wie Rabatte, Preisnachlässe oder Rückvergütungen, eine Differenzierung der allgemeinen und besonderen Verkaufsbedingungen, die Ausgabe kostenloser Proben und alle vergleichbaren Praktiken in Bezug auf Biozidprodukte der Produktarten 14 und 18 verbietet, dann nicht entgegensteht, wenn diese Regelung durch die Ziele des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen sowie der Umwelt gerechtfertigt ist, die Erreichung dieser Ziele zu gewährleisten geeignet ist und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung der Ziele erforderlich ist, was zu überprüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist.“

47

g) Im Rahmen der summarischen Prüfung in einem Eilverfahren kommt die Kammer zu dem Ergebnis, dass die Anforderungen der §§ 10 bis 13 ChemBiozidDV im Hinblick auf ihr Ziel (hohes Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch und Tier sowie für die Umwelt vor den Auswirkungen von Biozid-Produkten zu gewährleisten) für die Antragstellerin nicht unverhältnismäßig wären. Überwiegende Erfolgsaussichten können diesbezüglich jedenfalls nicht angenommen werden. Gleiches gilt für die von der Antragstellerin aufgezeigte befürchtete Verletzung der EU-Grundrechte-Charta. Auch Eingriffe im Rahmen des Art. 17 GRCh (Eigentumsrecht) können unter den Voraussetzungen des Art. 52 Abs. 1 GRCh gerechtfertigt sein, wobei zusätzlich die spezifischen Anforderungen des Abs. 1 und Art. 1 des Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK-ZusProt) zu beachten sind. Erforderlich sind demnach stets eine gesetzliche Grundlage und ein legitimer Zweck. Die Maßnahme muss darüber hinaus auch verhältnismäßig sein (BeckOK MigR/Sigg, 14. Auflage Stand 15.1.2023, GRCh, Art. 17 Rn. 10). Selbiges gilt für einen Eingriff in die Unternehmerische Freiheit (Art. 16 GRCh) (BeckOK MigR/Sigg, 14. Auflage Stand 15.1.2023, GRCh, Art. 16 Rn. 8). Auch hier werden die Maßstäbe der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, insbesondere das Urteil vom 19. Januar 2023 – C-147/21, Celex-Nr. 62021CJ0147 – sowie des Bundesverwaltungsgerichts z.B. im Urteil vom 27. August 2009 – 7 C 1/09 – Buchholz 424.4 PflSchG Nr.6 – in einem Hauptsacheverfahren zu berücksichtigen sein.

48

3. Ist dem Gericht eine vollständige Aufklärung der Sach- und Rechtslage im Eilverfahren nicht möglich, so ist anhand einer Folgenabwägung zu entscheiden (ständige Rechtsprechung, vgl. z.B. BayVGh, B.v. 20.11.2020 – 20 CS 20.2729 – juris). Der Antragstellerin geht es hauptsächlich um Kosten, die aus der Beachtung der Vorschriften der §§ 10 bis 13 ChemBiozidDV entstehen. Diese Kosten betreffen alle Unternehmen, die Produkte der Produktart 18 vertreiben. Bezug genommen wird auf die obigen Ausführungen unter 2.c), wonach die Antragstellerin nicht glaubhaft gemacht hat, dass sie den Online-Handel bei Beachtung der Vorschriften vollständig einstellen müsste oder ihr Gewerbebetrieb zum Erliegen käme. Nachteilig betroffen von einer stattgebenden Entscheidung wären die Schutzgüter Gesundheit von Mensch und Tier sowie Umwelt. Die rein monetären Interessen der Antragstellerin treten dahinter zurück.

49

Die Folgenabwägung kommt daher zu dem Ergebnis, dass dem Antrag nicht stattgegeben werden kann.

50

4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Als unterliegende Beteiligte hat die Antragstellerin die Kosten des Verfahrens zu tragen.

51

5. Die Höhe des Streitwerts ergibt sich aus § 63 Abs. 2, § 53 Abs. 2 und § 52 Abs. 1 GKG in Verbindung mit Nr. 1.5 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (NVwZ-Beilage 2013, 57).