

Allgemeinverfügung des Landkreises Bad Dürkheim zur Untersagung des Inverkehrbringens von Cannabidiol (CBD)-haltigen Lebensmitteln

Gemäß Artikel 138 Absatz 1 Satz 1 lit. b, Absatz 2 Satz 1 der Verordnung (EU) 2017/625 in Verbindung mit § 39 Absatz 1, Absatz 4 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) erlässt die Kreisverwaltung Bad Dürkheim als örtlich und sachlich für die Lebensmittelüberwachung zuständige Behörde aus Gründen des vorbeugenden gesundheitlichen Verbraucherschutzes folgende

Allgemeinverfügung:

1. Das Inverkehrbringen von Lebensmitteln,
 - a. die Cannabidiol (z.B. als „CBD_Isolate“ oder mit „CBD angereicherte Hanfextrakte“) enthalten,
 - b. die aus oder mit Bestandteilen der Nutzpflanze Cannabis sativa L. (außer deren Samen, Hanfsamenmehl, Hanfsamenöl oder entfettete Samen) hergestellt worden sind,

wird untersagt. Dies gilt insbesondere für Produkte, die Pflanzenteile in Form von Hanfblüten oder Hanfblättern beinhalten. Hiervon ausgenommen sind von der Europäischen Union zugelassene (neuartige) und in der Unionsliste aufgeführte Lebensmittel gemäß Artikel 6 Absatz 2 Verordnung (EU) 2015/2283.

2. Die Untersagung gilt für alle im Zuständigkeitsbereich der Lebensmittelüberwachung der Kreisverwaltung Bad Dürkheim ansässigen Lebensmittel- sowie sonstigen Unternehmen mit Sitz, Niederlassung, Verkaufsstellen sowie vergleichbaren Stellen, über die ein Inverkehrbringen – über den stationären Handel als auch Internet- und Versandhandel – der durch diese Allgemeinverfügung betroffenen Produkte erfolgt. Dabei ist es unerheblich, ob das Inverkehrbringen entgeltlich oder unentgeltlich geschieht.
3. Die vorstehenden Anordnungen unter Ziffer 1. und 2. sind sofort vollziehbar.
4. Diese Allgemeinverfügung tritt am Tage nach der öffentlichen Bekanntmachung in Kraft.

Begründung

Ermächtigungsgrundlage für die Anordnungspunkte zu 1. und 2. ist Artikel 138 Absatz 1 Satz 1 lit. b, Absatz 2 Satz 1 der Verordnung (EU) 2017/625 in Verbindung mit § 39 Absatz 1, Absatz 2 und Absatz 4 LFGB. Hiernach kann die zuständige Behörde die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um einen Verstoß gegen das Lebensmittelrecht zu beenden und erneute Verstöße dieser Art zu verhindern. Die Maßnahmen können entsprechend auch zum Schutz vor Gefahren für die Gesundheit oder vor Täuschung ergehen. Gemäß Artikel 138 Abs. 2 Buchstabe d der Verordnung (EU) 2017/625 kann die zuständige Behörde insbesondere das Inverkehrbringen von Erzeugnissen beschränken oder verbieten.

Die Zuständigkeit für den Erlass dieser Allgemeinverfügung ergibt sich aus § 38 Absatz 1 Satz 1 LFGB in Verbindung mit § 3 der „Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständerechts“ vom 21.10.2010. Demnach ist die Abteilung für Lebensmittelüberwachung, Veterinärwesen und Landwirtschaft der Kreisverwaltung Bad Dürkheim für den Landkreis und die Stadt Neustadt an der Weinstraße für den Vollzug des Lebensmittelrechts zuständig.

Gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2015/2283 (sog. Novel-Food-Verordnung) dürfen nur zugelassene und in der Unionsliste aufgeführte Lebensmittel nach Maßgabe der in der Liste eingetragenen Bedingungen und Kennzeichnungsvorschriften als solche in den Verkehr gebracht werden oder auf und in Lebensmitteln verwendet werden. Entsprechende Einträge für Cannabidiol und zu den unter Anordnungspunkt 1. Genannten Lebensmitteln fehlen jedoch. Diese Lebensmittel sind folglich nicht verkehrsfähig.

Der Verkauf von Lebensmitteln, die nicht verkehrsfähig sind, stellt einen Verstoß gegen unionsrechtliche und nationale lebensmittelrechtliche Vorschriften dar, der verhindert werden muss. Dies kann nur durch eine Untersagung des Inverkehrbringens der entsprechenden Produkte erreicht werden.

Die Untersagung dient zudem dem Schutz der Gesundheit der Verbraucher. Nicht zugelassene Lebensmittel sind nicht hinreichend auf Gesundheitsgefahren überprüft worden. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass der Verzehr entsprechender Lebensmittel die Verbraucher an deren Gesundheit schädigen kann. Auch dies kann nur durch eine Untersagung verhindert werden.

Ein milderes Mittel zur Erreichung beider Zwecke besteht nicht.

Die Untersagung des Inverkehrbringens entsprechend dem Anordnungspunkt 1. ist, insbesondere unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, auch angemessen, da diese nur dazu dient, ein bereits gesetzlich normiertes Verbot durchzusetzen.

Konkretisierung

Zu Ziffer 1.:

Bei Cannabidiol und Lebensmitteln, die aus oder mit Bestandteilen der Nutzpflanze *Cannabis sativa* L. (außer deren Samen, Hanfmehl, Hanfsamenöl oder entfettete Samen) hergestellt worden sind, handelt es sich um neuartige Lebensmittel, die in der europäischen Union keine Zulassung haben.

„Neuartige Lebensmittel“ im Sinne des Artikels 3 Absatz 2 lit. a) Verordnung (EU) 2015/2283 sind alle Lebensmittel, die vor dem 15. Mai 1997 unabhängig von den Zeitpunkten der Beitritte von Mitgliedsstaaten zur Union nicht in nennenswertem Umfang in der Union für den menschlichen Verzehr verwendet wurden und in mindestens einen der in Absatz 2 li. a) Unterabsätzen i bis x genannten Kategorie fallen.

Nach Unterabsatz iv sind dies u.a. Lebensmittel, die aus Pflanzen oder Pflanzenteilen bestehen oder daraus isoliert oder erzeugt wurden, ausgenommen Fälle, in denen das Lebensmittel eine Verwendungsgeschichte als sicheres Lebensmittel in der Union hat und das Lebensmittel aus einer Pflanze oder einer Sorte derselben Pflanzenart besteht oder daraus isoliert oder in dort näher aufgeführter Weise erzeugt wurde. Nach Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2015/2283 haben die Lebensmittelunternehmer zu überprüfen, ob Lebensmittel, die sie in den Verkehr bringen wollen, in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen. Wenn nicht sicher ist, ob ein Lebensmittel neuartig ist, müssen sie nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung (EU) 2015/2283 ein Konsultationsverfahren zur Klärung dieser Frage durchführen. Die Darlegungs- und Beweislast dafür, dass das jeweilige Lebensmittel im europäischen Raum vor dem 15. Mai 1997 in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr verwendet wurde bzw. eine Verwendungsgeschichte als sicheres Lebensmittel in der Union hat, tragen die Lebensmittelunternehmer (vergleiche OVG Lüneburg, Beschluss vom 12. Dezember 2019 - 13 ME 320/19 -, juris Rn. 20 m.w.N.).

Maßgebliche Indizwirkung (vergleiche hierzu OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 13. Januar 2021 - OVG 5 S 22/21 -; ferner VGH Mannheim, Beschluss vom 8. Februar 2021 - VGH 9 S 3951/20 -, juris Rn. 16 m.w.N.) für die Annahme eines neuartigen Lebensmittels kommt dem sog. Novel Food Katalog der Europäischen Kommission zu, auch wenn dieser als solcher keine rechtliche Bindungswirkung entfaltet (vergleiche BGH, Urteil vom 16. April 2015 - ZR 27/14 -, juris Rn. 33; VG Hannover, a.a.O., Rn. 26). Nach aktuellem Eintrag geleeiten Extrakte aus *Cannabis sativa* L. und daraus gewonnene Produkte, die Cannabinoide – unter anderem auch CBD – enthalten, als neuartige Lebensmittel, da eine Verwendungsgeschichte bislang nicht nachgewiesen werden konnte.

Für die Einzelsubstanz Cannabidiol (CBD) wurde bisher kein nennenswerter Verzehr vor dem 15. Mai 1997 als Lebensmittel belegt. Es handelt sich somit um ein „neuartiges Lebensmittel“ nach Art. 3 Absatz 2 lit. a i) der Verordnung (EU) 2015/2283. Sie wird daher im Novel Food-Katalog der Europäischen Kommission unter dem Eintrag „Cannabinoids“ als neuartig beurteilt und bedarf somit einer Zulassung nach der Novel-Food-Verordnung. Da eine Zulassung von CBD als neuartiges Lebensmittel bisher nicht erfolgt ist, sind

derartige Erzeugnisse bislang nicht verkehrsfähig. Die Neuartigkeit gilt sowohl für cannabinoidhaltige Extrakte aus Cannabis sativa L. als auch für jedes Produkt, zu dem cannabinoidhaltige Extrakte als Zutat zugesetzt werden (z.B. Hanfsamenöl mit CBD-Zusatz). Auch cannabinoidhaltige Extrakte aus jeder anderen Pflanze als Cannabis sativa L. und synthetisch hergestellte Cannabinoide werden als neuartig eingestuft. Gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2015/2283 dürfen nur zugelassene und in der Unionsliste aufgeführte neuartige Lebensmittel in den Verkehr gebracht oder in und auf anderen Lebensmitteln verwendet werden.

Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) teilt mit, dass ihm derzeit keine Fallgestaltung bekannt ist, wonach Cannabidiol (CBD) in Lebensmitteln, also auch in Nahrungsergänzungsmitteln, verkehrsfähig wäre. Aus Sicht des BVL muss für CBD-haltige Erzeugnisse vor dem Inverkehrbringen entweder ein Antrag auf Zulassung eines Arzneimittels oder ein Antrag auf Zulassung eines neuartigen Lebensmittels gestellt werden. Im Rahmen dieser Verfahren ist die Sicherheit des Erzeugnisses vom Antragsteller zu belegen (siehe: https://www.bvl.bund.de/DE/Arbeitsbereiche/01_Lebensmittel/04_AntragstellerUnternehmen/13_FAQ/FAQ_Hanf_THC_CBD/FAQ_Cannabidiol_node.html).

In zahlreichen Gutachten des Landesuntersuchungsamtes Trier, die der Kreisverwaltung Bad Dürkheim aufgrund der Untersuchung von CBD-haltigen Produkten (z.B. CBD-Aromaöl, Bio-Cannabis-Öl, Special Coffee With Hemp Leaves, CBD Cubes Watermelon, etc.) vorliegen, wurden alle nicht zugelassenen Lebensmittel bzw. Lebensmittelzutaten, die Cannabidiol (aus „CBD-Isolaten“ oder aus „CBD angereicherten Hanfextrakten“) enthalten, als neuartige Lebensmittel eingestuft. Sie sind somit aufgrund fehlender Zulassung nach Art. 6 Abs. 2 VO (EU) 2015/2283 nicht verkehrsfähig. Bei der Beurteilung wurden das Lebensmittelrecht, das Arzneimittelrecht und das Betäubungsmittelrecht berücksichtigt.

Es ist somit verboten, CBD-haltige nicht zugelassene und katalogisierte Produkte in den Verkehr zu bringen oder in und auf Lebensmitteln zu verwenden. Dies wird daher untersagt

Zu Ziffer 2.:

Die Untersagung umfasst sowohl den stationären Handel als auch den Internet-/ Versandhandel im Geltungsbereich dieser Allgemeinverfügung. Eine Unterscheidung zwischen den verschiedenen Verkaufs- bzw. Vertriebswegen wäre nicht zweckdienlich.

Begründung der sofortigen Vollziehung

Gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) wird die sofortige Vollziehung der Anordnungspunkte 1. und 2. angeordnet. Danach kann die sofortige Vollziehung im öffentlichen Interesse oder im überwiegenden Interesse eines Beteiligten angeordnet werden. Widerspruch und Klage gegen diese lebensmittelrechtliche Verfügung haben damit keine aufschiebende Wirkung.

Ein besonderes öffentliches Interesse für die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist hier gegeben. Eine aufschiebende Wirkung im Falle der Einlegung von Rechtsbehelfen gegen diese Allgemeinverfügung ist nicht hinnehmbar, da das Inverkehrbringen der benannten Produkte bereits gesetzlich untersagt ist. Diese Allgemeinverfügung dient allein dem Zweck, das gesetzliche Verbot durchzusetzen.

Des Weiteren muss befürchtet werden, dass gesundheitliche Schäden für den Endverbraucher auftreten können, da die entsprechenden Lebensmittel die nötigen Zulassungsverfahren nicht durchlaufen haben. Ein wirksamer Verbraucherschutz wäre für die Dauer eines Rechtsbehelfsverfahrens nicht gewährleistet.

Das Ziel der Verordnung (EU) 2015/2283 besteht darin, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen und gleichzeitig ein hohes Niveau beim Schutz der menschlichen Gesundheit und der Verbraucherinteressen herbeizuführen. Daher sind die strikten Vorgaben zum Inverkehrbringen von neuartigen Lebensmitteln einzuhalten und in Folge dessen das Inverkehrbringen von CBD-haltigen Lebensmitteln zu unterbinden. Die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Klage würde das angestrebte Ziel verhindern.

Mit Blick auf die überragende Bedeutung des Gesundheitsschutzes kann die Bestandskraft der Allgemeinverfügung auch vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Nachteile für die Betroffenen nicht abgewartet werden. Dabei ist nicht von Bedeutung, ob der Nachweis erbracht ist, dass von ihren Produkten eine konkrete Gesundheitsgefahr ausgeht. Das Verbot in Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2015/2283 dient gerade dazu sicherzustellen, dass kein neuartiges Lebensmittel in Verkehr gebracht wird, bevor es das in Artikel 10 ff. der Verordnung (EU) 2015/2283 geregelte Genehmigungsverfahren, in dem es auf mögliche Gesundheitsgefahren hin bewertet wird, durchlaufen hat.

In Ermangelung der europaweiten Zulassung des Stoffes CBD können nachteilige Folgen für die Gesundheit der Verbraucher so lange nicht ausgeschlossen werden, bis deren Sicherheit durch die EFSA (Europäische Behörde für die Lebensmittelsicherheit) abschließend bestätigt wurde. Gerade in Produkten mit einem hohen Gehalt an CBD ist zudem nicht auszuschließen, dass hierdurch auch pharmakologische Wirkungen im menschlichen Körper entfacht werden und diese Produkte ggf. sogar als freiverkäufliche Arzneimittel eingestuft werden müssten.

Die Allgemeinverfügung ist dazu geeignet, die voran genannten Ziele umzusetzen. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist somit erforderlich, um die Regelungen der Allgemeinverfügung sofort und ohne zeitliche Verzögerung sicherzustellen. Andere gleichfalls geeignete Mittel, um den Schutz sofort wirksam werden zu lassen, sind nicht ersichtlich.

Zudem besteht besonderes öffentliches Interesse an der Einhaltung der strikten Vorgaben zum Inverkehrbringen von neuartigen Lebensmitteln und in Folge dessen das Inverkehrbringen von CBD-haltigen Lebensmitteln zu untersagen. Die aufschiebende Wirkung einer Klage würde das angestrebte Ziel zeitlich derart verzögern, dass das hohe Gut der menschlichen Gesundheit, das im öffentlichen Interesse steht, droht, Schaden zu nehmen. Bei der Güterabwägung muss das Privatinteresse der betroffenen Betriebe deshalb zurücktreten. Das öffentliche Interesse an dem Sofortvollzug der Regelungen der Allgemeinverfügung überwiegt.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist deshalb angemessen und insgesamt verhältnismäßig.

Bekanntgabe

Diese Allgemeinverfügung wird gemäß § 1 Abs. 1 der Hauptsatzung des Landkreises Bad Dürkheim in Verbindung mit § 41 Abs. 4 Satz 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) als „Öffentliche Bekanntmachung“ im Amtsblatt des Landkreises Bad Dürkheim sowie auf der Homepage des Landkreises Bad Dürkheim unter <http://www.kreis-bad-duerkheim.de> veröffentlicht und gilt ab dem auf die Veröffentlichung folgenden Tag als öffentlich bekannt gegeben.

Die öffentliche Bekanntgabe eines schriftlichen oder elektronischen Verwaltungsaktes wird dadurch bewirkt, dass sein verfügender Teil ortsüblich bekannt gemacht wird. In der ortsüblichen Bekanntmachung ist anzugeben, wo der Verwaltungsakt und seine Begründung eingesehen werden können. Der Verwaltungsakt gilt zwei Wochen nach der ortsüblichen Bekanntmachung als bekannt gegeben. In einer Allgemeinverfügung kann ein hiervon abweichender Tag, jedoch frühestens der auf die Bekanntmachung folgende Tag bestimmt werden. Von dieser gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit wird vorliegend Gebrauch gemacht, um die Bevölkerung vor den möglichen Gesundheitsgefahren, die mit dem Inverkehrbringen der anordnungsgegenständlichen Lebensmittel verbunden sind, zu schützen.

Die Anordnungen bleiben bestehen, bis diese ggf. wieder aufgehoben werden.

Strafbarkeit von Zuwiderhandlungen

Die Strafbarkeit und Ordnungswidrigkeit von Zuwiderhandlungen gegen diese Anordnung ergibt sich aus Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 29 der Verordnung (EU) 2015/2283 sowie § 3 der Neuartige Lebensmittel-Verordnung (NLV) in Verbindung mit § 59 Absatz 3 Nr. 2 lit. a oder bei fahrlässiger Handlung § 60 Absatz 1 Nummer 2 LFGB.

Zur Durchsetzung dieser Allgemeinverfügung können Zwangsmittel gemäß § 62 des Landesverwaltungsvollstreckungsgesetzes (LVwVG) in Verbindung mit § 9 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (VwVG) angewandt werden.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Verfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist bei der Kreisverwaltung Bad Dürkheim – Abteilung 6 –, Weinstraße Süd 33 b, 67098 Bad Dürkheim, schriftlich oder zur Niederschrift einzulegen. Die Frist wird auch durch Einlegung des Widerspruches bei der Geschäftsstelle des Kreisrechtsausschusses - Philipp-Fauth-Str. 11, 67098 Bad Dürkheim - gewahrt.

Da die sofortige Vollziehung angeordnet wurde, hat ein etwaiger Widerspruch keine aufschiebende Wirkung (§ 80 VwGO). Gegen die Anordnung der sofortigen Vollziehung können Sie beim Verwaltungsgericht in 67433 Neustadt an der Weinstraße einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung stellen.

Die Schriftform kann durch die elektronische Form ersetzt werden. In diesem Fall ist das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz zu versehen. Bei der Verwendung der elektronischen Form sind besondere technische Rahmenbedingungen zu beachten, die im Internet auf der Homepage des Landkreises Bad Dürkheim (Impressum) aufgeführt sind.

Bad Dürkheim, den 05.10.2023



Hans- Ulrich Ihlenfeld
Landrat