

## **Allgemeinverfügung des Landkreises Bautzen vom 03.07.2024 zur Untersagung des Inverkehrbringens von cannabinoid-haltigen Lebensmitteln sowie Lebensmitteln, die bestimmte Bestandteile der Hanfpflanze *Cannabis sativa* L. enthalten**

Aus Gründen des vorbeugenden gesundheitlichen Verbraucherschutzes wird gemäß § 39 Abs. 1 i.V.m. § 39 Abs. 4 des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) i.V.m. Art. 138 Abs. 1 Buchst. b i.V.m. Art. 138 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 3 und § 2 Abs. 1 und 5 des Sächsischen Ausführungsgesetzes zu Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch sowie Tabakerzeugnisgesetz (SächsAGLFGB) Folgendes angeordnet:

1. Das Inverkehrbringen von durch die Europäische Union nicht zugelassenen neuartigen Lebensmitteln, die Cannabidiol (CBD) oder andere Cannabinoide in Form von Isolaten, Extrakten oder als synthetische Erzeugnisse enthalten oder ausschließlich aus diesen bestehen, wird untersagt. Die Untersagung schließt alle entsprechenden Produkte ein, deren bestimmungs- oder erwartungsgemäße Anwendung die als Lebensmittel ist, auch wenn diese nicht als Lebensmittel (sondern z.B. als kosmetisches Mittel oder Futtermittel) in Verkehr gebracht werden.
2. Das Inverkehrbringen von durch die Europäische Union nicht zugelassenen neuartigen Lebensmitteln, die aus oder mit Bestandteilen der Hanfpflanze *Cannabis sativa* L. (ausgenommen sind Hanfsamen, Hanfsamenmehl, Hanfsamenöl, entfettete Samen und Blätter der Nutzhanfpflanze in oder zur Herstellung wässriger Auszüge) hergestellt worden sind, wird untersagt. Die Untersagung schließt alle entsprechenden Produkte ein, deren bestimmungs- oder erwartungsgemäße Anwendung die als Lebensmittel ist, auch wenn diese nicht als Lebensmittel (sondern z. B. als kosmetisches Mittel oder Futtermittel) in Verkehr gebracht werden.
3. Die Untersagungen gemäß 1. und 2. gelten für alle im Landkreis Bautzen ansässigen Inverkehrbringer der unter 1. und 2. genannten Produkte.
4. Die sofortige Vollziehung wird für 1. bis 3. angeordnet.
5. Diese Allgemeinverfügung tritt am Tage nach ihrer öffentlichen Bekanntmachung in Kraft.

## **Hinweise:**

Auf die Strafbarkeit nach § 59 Abs. 3 Nr. 2 Buchst. a Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch im Falle einer Zuwiderhandlung gegen die Anordnungen wird hiermit ausdrücklich hingewiesen.

Sofern Produkte aufgrund ihrer Beschaffenheit, Zusammensetzung Aufmachung oder Bewerbung als Betäubungsmittel oder Arzneimittel einzustufen sind, gelten die entsprechenden Vorschriften dieser Rechtsbereiche.

## **Begründung**

### zu 1. bis 3.

Die zuständige Behörde ist gemäß § 39 LFGB i.V.m. Art. 137 und 138 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung (EU) 2017/625 ermächtigt, die notwendigen Anordnungen und Maßnahmen zu treffen, die zur Überwachung der Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes, der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen und der unmittelbar geltenden Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich des LFGB erforderlich sind. Das Lebensmittelüberwachungs- und Veterinäramt des Landkreises Bautzen ist für den Vollzug des Lebensmittelrechts zuständig. Die örtliche Zuständigkeit ergibt sich aus § 1 des Gesetzes zur Regelung des Verwaltungsverfahrens- und des Verwaltungszustellungsrechts (SächsVwVfZG) i.V.m. § 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Die sachliche Zuständigkeit resultiert aus § 2 Abs. 1 Nr. 3 und § 8 Abs. 2 des Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst im Freistaat Sachsen (SächsGDG), § 38 Abs. 1 LFGB i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 3 und § 2 Abs. 1 und 5 des SächsAGLFGB.

Das Lebensmittelüberwachungs- und Veterinäramt des Landkreises Bautzen kann gemäß § 39 Abs. 4 LFGB i.V.m. Art. 137 und 138 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung (EU) 2017/625 insbesondere zum Schutz vor Gefahren für die Gesundheit oder vor Täuschung das Herstellen, Behandeln oder Inverkehrbringen von Erzeugnissen verbieten oder beschränken. Durch die Untersagung des Inverkehrbringens von nicht zugelassenen neuartigen Lebensmitteln sollen Verstöße gegen die Verordnung (EU) 2015/2283 (sog. Novel Food-Verordnung) verhindert und die Gesundheit der Verbraucher geschützt werden. Zur Wahrung des Verbraucherschutzes, zur Verhütung von Gesundheitsgefährdungen und zur Durchsetzung der Novel Food-Verordnung ist die Anordnung geeignet. Ein milderer Mittel zur Erreichung dieses Zwecks besteht nicht. Die Untersagung ist, insbesondere unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, auch angemessen. Durch das Inverkehrbringen von nicht zugelassenen neuartigen Lebensmitteln wird bereits gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften der Novel Food-Verordnung verstoßen, deren Ziel, der Schutz der menschlichen Gesundheit und der Verbraucherinteressen, besondere Bedeutung zukommt. Beispielhaft hat das Hamburgische Obergericht mit seinem Beschluss vom 4. Mai 2021 (Az.: 5 Bs 29/21) bestätigt, dass die zuständige Behörde das Inverkehrbringen von CBD-haltigen Lebensmitteln durch eine Allgemeinverfügung untersagen darf.

zu 1. (Untersagung des Inverkehrbringens von durch die Europäische Union nicht zugelassenen neuartigen Lebensmitteln, die Cannabidiol oder andere Cannabinoide in Form von Isolaten, Extrakten oder als synthetische Erzeugnisse enthalten oder ausschließlich aus diesen bestehen)

Für die Einzelsubstanz Cannabidiol (CBD) sowie alle weiteren Cannabinoide (z. B. HHC, CBG, CBN) wurde bisher kein nennenswerter Verzehr vor dem 15. Mai 1997 als Lebensmittel belegt. Es handelt sich somit um „neuartige Lebensmittel“ nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a Kategorie iv der Novel Food-Verordnung. CBD, sonstige Cannabinoide, sowie alle Produkte, denen sie als Zutat zugesetzt werden, werden im Novel Food-Katalog der Europäischen Kommission unter dem Eintrag „Cannabinoids“ als neuartig beurteilt und bedürfen somit einer Zulassung nach der Novel Food-Verordnung. Da eine Zulassung von CBD sowie allen sonstigen Cannabinoiden als neuartige Lebensmittel bisher nicht erfolgt ist, sind derartige Erzeugnisse zum jetzigen Zeitpunkt nicht verkehrsfähig. Es ist somit verboten, CBD- bzw. cannabinoid-haltige Produkte in den Verkehr zu bringen oder in und auf Lebensmitteln zu verwenden.

Da sowohl cannabinoid-haltige Extrakte aus *Cannabis sativa* L., zu denen auch CBD-haltige Extrakte zählen, als auch alle Produkte, denen cannabinoid-haltige Extrakte als Zutat zugesetzt werden (z. B. Hanfsamenöl mit CBD-Zusatz) sowie Extrakte aus jeder anderen Pflanze, die Cannabinoide enthält, und synthetisch hergestellte Cannabinoide als neuartig eingestuft werden, erstreckt sich der Regelungsbereich dieser Allgemeinverfügung auf all diese Lebensmittel. Gemäß Art. 6 Abs. 2 Novel Food-Verordnung dürfen nur zugelassene und in der Unionsliste aufgeführte neuartige Lebensmittel nach Maßgabe der darin festgelegten Bedingungen und Kennzeichnungsvorschriften in den Verkehr gebracht oder in und auf anderen Lebensmitteln verwendet werden.

zu 1. (Untersagung bei bestimmungs- oder erwartungsgemäßer Anwendung als Lebensmittel)

Die Untersagung schließt alle entsprechenden Produkte ein, deren bestimmungs- oder erwartungsgemäße Anwendung die als Lebensmittel im Sinne des Art. 2 der Verordnung (EG) 178/2002 (Basisverordnung) ist. Lebensmittel sind gemäß Artikel 2 Satz 1 der Basisverordnung alle Stoffe oder Erzeugnisse, die dazu bestimmt sind oder von denen nach vernünftigem Ermessen erwartet werden kann, dass sie in verarbeitetem, teilweise verarbeitetem oder unverarbeitetem Zustand von Menschen aufgenommen werden und die nicht nach Satz 4 ausgenommen sind. Maßgeblich für die Einordnung als Lebensmittel ist nicht die Beschaffenheit oder Eignung des Produktes, sondern seine Zweckbestimmung. Darunter ist die vorgesehene Verwendung des Stoffes zu verstehen, wie sie im Verkehr bei natürlicher Betrachtungsweise für einen durchschnittlich informierten, aufmerksamen Verbraucher erkennbar ist (vgl. Rathke in Sosnitzer/Meisterernst, LebensmittelR, 183. EL März 2022, EG-Lebensmittel-Basisverordnung, Art. 2 Rn. 23; BGH, U.v. 11. 7. 2002 - I ZR 273/99 - LMRR 2002, 70). Dabei wird die primär subjektive Zweckbestimmung durch den verantwortlichen Lebensmittelunternehmer durch die nach objektiver Auffassung zu bestimmende Frage, ob die Aufnahme des betroffenen Stoffes vernünftigerweise erwartet werden kann, korrigiert (vgl. Meisterernst, Lebensmittelrecht, 1. Aufl. 2019, § 4 Rn. 5).

Bei diversen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Allgemeinverfügung im Verkehr befindlichen CBD-haltigen Produkten, z. B. Mundsprays, Mundölen, Mundpflegeprodukten sowie sonstigen CBD-haltigen Ölen/Tropfen, „Raumluft-Verbesserern“, Aromaprodukten oder Aromaölen, welche auf Textilien geträufelt werden sollen, Tierbedarf o. ä. handelt es sich in der Regel tatsächlich um Lebensmittel, obwohl diese von den jeweiligen Inverkehrbringern als kosmetische Mittel oder anderweitig eingestuft beworben und in Verkehr gebracht werden.

Insbesondere ist dies der Fall, wenn entsprechende Produkte mit Anwendungshinweisen versehen sind, die auf eine Einnahme oder eine Anwendung in der Mundhöhle hinweisen. Der vermeintliche Anwendungszweck zur Pflege des Mundraums, der Mundschleimhaut oder der Erhaltung eines guten Zustands in Verbindung mit Anwendungshinweisen, die ein Sprühen der Produkte in den Mundraum oder auf die Mundschleimhaut (ggf. mit Einwirkzeit) vorsehen, zeigt, dass die Produkte zur Aufnahme bzw. für den Verzehr durch den Menschen vorgesehen sind.

Ebenso weist eine Bewerbung auf die vermeintlichen positiven physiologischen Eigenschaften von CBD bzw. anderen Cannabinoiden auf eine orale Aufnahme durch den Menschen hin. Dabei sind auch Hinweise, die nicht direkt auf dem Produkt, sondern beispielsweise im Internet oder im Rahmen des Verkaufsauftrittes gegeben werden, zu berücksichtigen.

Neben expliziten Anwendungshinweisen ist v.a. die Verbrauchererwartung maßgeblich für die Einstufung eines Produktes als Lebensmittel. CBD werden bei Einnahme z. B. schmerzlindernde, beruhigende und entzündungshemmende Eigenschaften zugeschrieben und entsprechende Produkte mit diesen beworben. Die für den Verbraucher positiv erscheinenden Eigenschaften sollen den Kauf der Produkte anregen und sind direkt verbunden mit der zu erwartenden oralen Aufnahme.

Durch die Vermarktung als kosmetisches Mittel oder andersartiges Produkt soll die Einstufung als Lebensmittel bewusst umgangen werden. Dies ist jedoch nicht möglich, da die objektiv zu erwartende Anwendung zu beachten ist und die Einstufung als Lebensmittel unter Berücksichtigung dieser erfolgt. Der Begriff des Lebensmittels ist dabei dem Schutzzweck des Gesetzes entsprechend weit auszulegen. Erfasst werden alle Stoffe, die dazu bestimmt sind, verzehrt zu werden, auch wenn daneben noch ein anderer Verwendungszweck möglich ist. Ein generell zum Verzehr bestimmter Stoff hört erst dann auf Lebensmittel zu sein, wenn ein anderer Verwendungszweck eindeutig feststeht und erkennbar ist. Eine bloße Bezeichnung genügt dafür nicht. (vgl. VGH Baden-Württemberg B.v. 16.8.2023, 9 S 969/23)

In Abgrenzung dazu können die vorstehenden Produkte beispielsweise keine kosmetischen Mittel sein. Hierunter sind gemäß Artikel 2 Abs. 1 Buchst. a Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 (EU-Kosmetikverordnung) Stoffe oder Gemische zu verstehen, die dazu bestimmt sind, äußerlich mit den Teilen des menschlichen Körpers (Haut, Behaarungssystem, Nägel, Lippen und äußere intime Regionen) oder mit den Zähnen und den Schleimhäuten der Mundhöhle in Berührung zu kommen und zwar zu dem ausschließlichen oder überwiegenden Zweck, diese zu reinigen, zu parfümieren, ihr Aussehen zu verändern, sie zu schützen, sie in gutem Zustand zu halten oder den Körpergeruch zu beeinflussen. Dies ist bei den o.g. Erzeugnissen regelmäßig nicht der Fall.

zu 2. (Untersagung des Inverkehrbringens von nicht durch die Europäische Union zugelassenen neuartigen Lebensmitteln aus oder mit Bestandteilen der Hanfpflanze *Cannabis sativa* L.)

Hanfsamen, Hanfsamenöl, gemahlene Hanfsamen, (teilweise) entfettete Hanfsamen und andere aus Hanfsamen gewonnene Lebensmittel sowie wässrige Auszüge von Blättern der Nutzhanf-pflanze (Sorten von *Cannabis sativa* L., die im Common Catalogue of Varieties of Agricultural Plant Species der EU gelistet sind), sofern diese nicht von den Blüten- und Fruchtspitzen begleitet werden, sind gemäß dem Eintrag zu *Cannabis sativa* L. im Novel Food-Katalog der Europäischen Kommission nicht als neuartig einzustufen. Für weitere Bestandteile der Hanfpflanze *Cannabis sativa* L. liegt kein Eintrag im Novel Food-Katalog vor. Für diese wurde bisher kein nennenswerter Verzehr vor dem 15. Mai 1997 als Lebensmittel belegt. Es handelt sich somit um „neuartige Lebensmittel“ nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a Kat. iv der Novel Food-Verordnung. Diese, sowie alle Produkte, denen sie als Zutat zugesetzt werden, werden als neuartig beurteilt und bedürfen somit einer Zulassung nach der Novel Food-Verordnung. Da eine Zulassung als neuartige Lebensmittel bisher nicht erfolgt ist, sind derartige Erzeugnisse zum jetzigen Zeitpunkt nicht verkehrsfähig. Es ist somit verboten, diese durch die Europäische Union nicht zugelassenen neuartigen Lebensmittel, die aus oder mit Bestandteilen der Hanfpflanze *Cannabis sativa* L. (außer den o.g. Ausnahmen) hergestellt worden sind, in den Verkehr zu bringen oder in und auf Lebensmitteln zu verwenden. Dies ist insbesondere bei Produkten der Fall, die Hanfblüten oder Hanfblätter (ausgenommen Nutzhanfblätter in oder zur Herstellung wässriger Auszüge) beinhalten. Gemäß Art. 6 Abs. 2 Novel Food-Verordnung dürfen nur zugelassene und in der Unionsliste aufgeführte neuartige Lebensmittel nach Maßgabe der darin festgelegten Bedingungen und Kennzeichnungsvorschriften in den Verkehr gebracht oder in und auf anderen Lebensmitteln verwendet werden.

zu 2. (Untersagung bei bestimmungs- oder erwartungsgemäßer Anwendung als Lebensmittel)

Die Untersagung schließt alle entsprechenden Produkte ein, deren bestimmungs- oder erwartungsgemäße Anwendung die als Lebensmittel ist. Dies gilt, analog zu den Ausführungen in der Begründung zu 1. auch, wenn die Produkte als kosmetische Mittel oder anderweitig beworben und in den Verkehr gebracht werden.

So weisen beispielsweise Verzehrshinweise, Warnhinweise für empfindliche Personengruppen, Hinweise auf den Geschmack und eine Bewerbung mit für Lebensmittel typischen Eigenschaften sowie Hinweise auf die vermeintlichen positiven physiologischen Eigenschaften von Bestandteilen der Hanfpflanze auf eine orale Aufnahme durch den Menschen hin. Neben expliziten Anwendungshinweisen ist auch die Verbrauchererwartung maßgeblich für die Einstufung eines Produktes als Lebensmittel. Dabei sind Hinweise, die nicht direkt auf dem Produkt, sondern beispielsweise im Internet oder im Rahmen des Verkaufsauftrittes gegeben werden, bei der Einstufung zu berücksichtigen.

Durch die Vermarktung als kosmetisches Mittel oder andersartiges Produkt soll die Einstufung als Lebensmittel bewusst umgangen werden. Dies ist jedoch nicht möglich, da die objektiv zu erwartende Anwendung zu beachten ist und die Einstufung als Lebensmittel unter Berücksichtigung dieser erfolgt.

### zu 3. i.V.m. 1./2. (Untersagung für alle Inverkehrbringer)

Das Ziel der Allgemeinverfügung ist der Schutz der Verbraucher vor den in Rede stehenden Produkten. Hierfür muss verhindert werden, dass entsprechende Lebensmittel diese – egal auf welchem Weg – erreichen. Daher gilt das Verbot für alle Inverkehrbringer der in Rede stehenden Erzeugnisse nach 1. und 2. und umfasst somit jegliches Inverkehrbringen. Inverkehrbringen ist gemäß Artikel 3 Nr. 8 der Basisverordnung definiert als das Bereithalten für Verkaufszwecke einschließlich des Anbietens zum Verkauf oder jeder anderen Form der Weitergabe, gleichgültig, ob unentgeltlich oder nicht, sowie den Verkauf, den Vertrieb oder andere Formen der Weitergabe selbst.

Somit betrifft das Verbot nicht nur den Vertrieb vom Hersteller oder Verkäufer an den Endverbraucher, sondern auch an andere Unternehmer. Ebenso betrifft das Verbot sowohl den stationären Handel als auch den Versandhandel und den Verkauf im Internet. Eine Unterscheidung zwischen den verschiedenen Verkaufs- bzw. Vertriebswegen wäre zweckhinderlich.

### zu 4. (Vollziehbarkeit)

Gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) wird die sofortige Vollziehung der Allgemeinverfügung angeordnet. Eine Klage hat keine aufschiebende Wirkung. Diese wäre nicht hinnehmbar, da das Inverkehrbringen von cannabinoid-haltigen Lebensmitteln und Lebensmitteln mit Bestandteilen der Hanfpflanze *Cannabis sativa* L. mit Ausnahme der unter der Begründung zu Nr. 2 genannten Fälle bereits durch geltendes Unionsrecht untersagt ist und diese Allgemeinverfügung dem gleichmäßigen und zügigen Vollzug dieses Rechts dient.

Das Ziel der Novel Food-Verordnung besteht darin, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts sicherzustellen und gleichzeitig ein hohes Niveau beim Schutz der menschlichen Gesundheit und der Verbraucherinteressen herbeizuführen. In Ermangelung der europaweiten Zulassung der in dieser Allgemeinverfügung geregelten neuartigen Lebensmittel können nachteilige Folgen für die Gesundheit der Verbraucher so lange nicht ausgeschlossen werden, bis deren Sicherheit durch die EFSA (Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit) abschließend bestätigt wurde.

Die Allgemeinverfügung ist geeignet, das Ziel der Novel Food-Verordnung umzusetzen. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist geeignet, die Regelungen der Allgemeinverfügung sofort und ohne zeitliche Verzögerung sicherzustellen.

Deshalb ist die Anordnung der sofortigen Vollziehung insoweit auch erforderlich. Andere gleichfalls geeignete bzw. mildere Mittel zur Erreichung des Schutzzweckes sind nicht ersichtlich.

Zudem besteht ein besonderes öffentliches Interesse an der strikten Einhaltung der Vorgaben zum Inverkehrbringen von neuartigen Lebensmitteln und infolgedessen daran, das Inverkehrbringen der in dieser Allgemeinverfügung geregelten neuartigen Lebensmittel 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, drohte Schaden zu nehmen. Bei der Güterabwägung muss das Privatinteresse der betroffenen

Betriebe deshalb zurücktreten. Das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der Regelungen der Allgemeinverfügung überwiegt.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist deshalb angemessen und verhältnismäßig.

#### zu 5. (Bekanntgabe)

Diese Allgemeinverfügung wird gemäß § 41 Abs. 4 Satz 4 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in Verbindung mit § 2 der Bekanntmachungssatzung des Landkreis Bautzen in der elektronischen Ausgabe des Amtsblattes des Landkreises Bautzen auf der Internetseite des Landkreises Bautzen unter <https://www.landkreis-bautzen.de/amtsblatt> öffentlich bekannt gemacht und gilt ab dem auf die Bekanntmachung folgenden Tag als bekannt gegeben.

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

#### **Strafbarkeit von Zuwiderhandlungen**

Die Strafbarkeit von Zuwiderhandlungen gegen diese Anordnung ergibt sich aus Art. 6 Abs. 2 und Art. 29 der Verordnung (EU) 2015/2283 (Novel Food-Verordnung) sowie § 3 Abs. 2 Neuartige Lebensmittel-Verordnung (NLV) i.V.m. § 59 Abs. 3 Nr. 2 Buchst. a LFGB. Im Falle der fahrlässigen Begehung handelt es sich gemäß Art. 6 Abs. 2 und Art. 29 Novel Food-Verordnung sowie § 3 Abs. 3 NLV i.V.m. § 60 Abs. 1 Nr. 2 LFGB um eine Ordnungswidrigkeit.

#### **Rechtsbehelfsbelehrung**

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach seiner Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist schriftlich, in elektronischer Form oder zur Niederschrift an das Landratsamt Bautzen mit Sitz in Bautzen zu richten. Der elektronischen Form genügt ein elektronisches Dokument, das mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen ist. Die Adressen und die technischen Anforderungen für die Übermittlung elektronischer Dokumente sind über die Internetseite <https://www.landkreis-bautzen.de/elektronische-kommunikation.php> abrufbar.

Bautzen, den 03.07.2024

Norbert Bialek, Amtstierarzt/Amtsleiter