



Online gestellt und somit verkündet in Cloppenburg am **22.05.2023**

**2. Jahrgang**

**Nr. 29 / 2023**

### **Lebensmittelrechtliche Allgemeinverfügung (2/2023 CLP) zur Untersagung des Inverkehrbringens von cannabidiolhaltigen Mundsprays, Mundpflegesprays und Tropfen sowie cannabidiolhaltigen Aromaölen**

Aus Gründen des vorbeugenden gesundheitlichen Verbraucherschutzes werden gemäß § 39 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 2, Abs. 4 LFGB\* i. V. m. Art. 138 Abs. 1 Buchst. b, Abs. 2 Buchst. d VO (EU) 2017/625\* i. V. m. § 11 NPOG\* nachstehende Maßnahmen bekannt gegeben und verfügt:

1. Das Inverkehrbringen von Erzeugnissen, die als kosmetische Mittel zur Anwendung in der Mundhöhle mit dem Inhaltsstoff Cannabidiol (CBD) hergestellt und als kosmetische Erzeugnisse beworben werden bzw. wurden sowie von Bedarfsgegenständen, bei denen davon auszugehen ist, dass sie oral aufgenommen werden, wird untersagt.
2. Die Untersagung gilt für sämtliche ansässigen Lebensmittel- und sonstigen Unternehmen, die im Landkreis Cloppenburg sowohl über den stationären Handel als auch den Versandhandel und/ oder den Verkauf im Internet (sog. Onlinehandel) diese Produkte in den Verkehr bringen. Hierbei ist unerheblich, ob das Inverkehrbringen entgeltlich oder unentgeltlich erfolgt.
3. Die sofortige Vollziehung der vorstehenden Anordnungen ordne ich an.
4. Diese Allgemeinverfügung tritt am Tage nach ihrer Bekanntmachung in Kraft und gilt bis zu ihrer Aufhebung.

#### **Begründung:**

zu 1. bis 2.:

Im Rahmen einer einheitlichen niedersächsischen Beurteilung von cannabidiolhaltigen Produkten wurden vom Niedersächsischen Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES) sowie durch dessen Untersuchungsämter festgelegt, dass es sich bei den im Verkehr befindlichen CBD-haltigen Mundsprays, Mundölen, Mundpflegeprodukten sowie CBD-haltigen Ölen und Tropfen, „Raumluft-Verbesserern“, Aromaprodukten oder Aromaölen, welche auf Textilien geträufelt werden sollen, tatsächlich um neuartige Lebensmittel handelt, obwohl sie von den jeweiligen Herstellern als kosmetische Produkte bzw. Bedarfsgegenstände beworben und in den Verkehr gebracht werden.

Diese Produkte werden dabei zum Teil in auffallender Weise mit den noch nicht ausreichend wissenschaftlich belegten Eigenschaften des CBD beworben. Ebenso wird von den Herstellern der vermeintliche Anwendungszweck zur Pflege des Mundraums, der Mundschleimhaut oder der Erhaltung eines guten Zustands auf den Verpackungen angegeben. Die auf den jeweiligen Verpackungen angebrachten Anwendungshinweise sind in aller Regel so zu verstehen, dass diese



Produkte in den Mundraum oder auf die Mundschleimhaut gesprüht bzw. getropft werden sollen. Weiterhin sollen Verbraucher diese Produkte dann für eine gewisse Verweildauer (i. d. R. zwischen 30 und 60 Sekunden) im Mund behalten. Je nach Hersteller werden dann noch Angaben zum Ausspucken oder Herunterschlucken des Produktes getätigt.

Gemäß §§ 39, 39a Abs. 1 Nr. 3, Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LFGB i. V. m. Art. 137, 138 Abs. 2 Buchst. b, Abs. 2 Buchst. d VO (EU) 2017/625 kann ich die notwendigen Anordnungen und Maßnahmen treffen, die zur Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des LFGB, der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen und der unmittelbar geltenden Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich dieses Gesetzes erforderlich sind. Ich kann 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 sollen Verstöße gegen die Vorschrift VO (EU) 2015/2283\* (sog. Novel-Food-Verordnung) verhindert und die Gesundheit der Verbraucher geschützt werden.

Bei der Entscheidung der Frage über das Anwendungsgebiet eines Produktes bzw. dessen Verwendungszwecks ist neben den gesetzlichen Begriffsbestimmungen über Lebensmittel und kosmetische Mittel auch die Verbrauchererwartung maßgeblich. Dem Stoff CBD werden nach der allgemeinen Fachliteratur z. B. schmerzlindernde, beruhigende und entzündungshemmende Eigenschaften nachgesagt, was abschließend allerdings noch nicht wissenschaftlich erwiesen ist. Diese für den Verbraucher vermeintlich positiv erscheinenden Eigenschaften sollen den Kauf der Produkte anregen.

Durch die vorhandene Gebrauchsanweisung der Hersteller, bei denen die orale Aufnahme sowie eine konkrete „Einwirkzeit“ des wirkstoffhaltigen CBD im Mundraum angegeben wird, steht nach derzeitiger fachlicher Expertise bei diesen Erzeugnissen die Zweckbestimmung der Aufnahme des Stoffes CBD über die Mundschleimhaut klar im Vordergrund. Dies gilt ebenso bei CBD-Aromaölen, bei denen keine Angaben zur oralen Anwendung zu finden sind oder bei denen gar Hinweise wie „Nicht zum Verzehr geeignet“ angebracht sind, da diese Produkte in Zusammensetzung und Aufmachung anderen im Verkehr befindlichen CBD-Ölen entsprechen. Sie enthalten meist keine Duftstoffe, so dass diese keinen Zweck als „Aromaöle“ entfalten können. Darüber hinaus ist der wertgebende Inhaltsstoff CBD erst bei weit über 100 °C flüchtig, so dass er über die Raumluft keine Wirkung entfalten kann. Daher sind diese vermeintlich als kosmetische Mittel bzw. Bedarfsgegenstände beworbenen Erzeugnisse unter den genannten Voraussetzungen als **Lebensmittel** einzustufen.

Lebensmittel sind gemäß Art. 2 Abs. 1 VO (EG) Nr. 178/2002\* 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. Dies ist bei den vorgenannten Erzeugnissen der Fall, denn diese Produkte sind durch Verbrauchererwartungen dazu bestimmt, vom Menschen aufgenommen zu werden. Dies folgt schon daraus, dass die Produkte nach den jeweiligen Hinweisen zur empfohlenen Anwendung entweder unter die Zunge geträufelt bzw. gesprüht werden und dort 30 bis 60 Sekunden einwirken sollen. Entsprechend verhält es sich beim Einsprühen in die Mundhöhle.

Darüber hinaus sind unter kosmetischen Mitteln gemäß Art. 2 Abs. 1 Buchst. a VO (EG) 1223/2009\* 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. in Verkehr gebrachten Erzeugnissen nicht der Fall, weil

aufgrund des angegebenen Verwendungszwecks bei der beabsichtigten Einwirkung der Produkte die Aufnahme ihrer Bestandteile in den menschlichen Körper ohne Zweifel im Vordergrund steht.

Durch die o. a. durch die Hersteller angebrachten Anwendungshinweise wird das eigentlich zu erwartende Anwendungsgebiet des CBD, nämlich die Aufnahme bzw. der Verzehr durch den Menschen, aufgrund der Vermarktung als kosmetisches Mittel bzw. Bedarfsgegenstand bewusst umgangen, da diese Produkte sonst dem Verbot des Inverkehrbringens von neuartigen Lebensmitteln unterliegen würden. Bei CBD handelt es sich jedoch um ein „neuartiges Lebensmittel“ nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a VO (EU) 2015/2283\*. Vor dem 15.05.1997 ist kein nennenswerter Verzehr der Einzelsubstanz CBD belegt. Sie wird im Novel-Food-Katalog der Europäischen Kommission unter dem Eintrag „Cannabinoids“ als neuartig eingestuft und bedarf somit einer Zulassung nach der Novel-Food-Verordnung. Da eine Zulassung von CBD als neuartiges Lebensmittel bisher allerdings nicht erfolgt ist, sind derartige Erzeugnisse zum jetzigen Zeitpunkt nicht verkehrsfähig.

Für den Einsatz von Hanfbestandteilen in kosmetischen Mitteln ist darüber hinaus Art. 14 Abs. 1 Buchst. a i. V. m. Anhang II, Nr. 306 VO (EG) Nr. 1223/2009 zu beachten. Danach dürfen kosmetische Mittel u. a. keine natürlichen und synthetischen Betäubungsmittel (Jeder Stoff, der in den Tabellen I und II des am 30. März 1961 in New York unterzeichneten Einheitsübereinkommens über Betäubungsmitteln aufgezählt ist) enthalten.

Nach ständiger Rechtsprechung kann die zuständige Behörde die Einstufung als Lebensmittel bei widersprüchlichen bzw. zweckverfremdeten Verkehrsbezeichnungen von kosmetischen Mitteln vornehmen und das Inverkehrbringen der Produkte zum Schutz der Gesundheit der Verbraucher untersagen (VG Berlin, Beschluss vom 21. Februar 2022 – 14 L 611/21). Das Oberverwaltungsgericht Hamburg hat mit seinem Beschluss vom 4. Mai 2021 – 5 Bs 29/21 – zudem bestätigt, dass die zuständige Behörde das Inverkehrbringen von CBD-haltigen Lebensmitteln durch eine Allgemeinverfügung untersagen darf.

Zwecks Wahrung des Verbraucherschutzes, zur Verhütung von Gesundheitsgefährdungen und zur Durchsetzung der Vorschrift ist die Anordnung geeignet. Ein milderer Mittel zur Erreichung dieses Zwecks ist nicht erkennbar. 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 VO (EU) 2015/2283 verstoßen, deren Ziel – dem Schutz der menschlichen Gesundheit und der Verbraucherinteressen – besondere Bedeutung zukommt.

Die Untersagung gilt für sämtliche als „kosmetische Mittel“ deklarierten Erzeugnisse wie CBD-haltige Mundsprays, Mundöle, Mundpflegeprodukte sowie CBD-haltige Öle/ Tropfen, welche zur Verbesserung der Raumluft oder als Aromaprodukt/ Aromaöl auf Textilien geträufelt werden sollen. Das Verbot umfasst sowohl den stationären Handel als auch den Versandhandel und den Verkauf im Internet (sog. Onlinehandel). Eine Unterscheidung zwischen den verschiedenen Verkaufs- bzw. Vertriebswegen wäre zweckhinderlich.

### zu 3.:

Gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 der VwGO\* kann die sofortige Vollziehung im besonderen öffentlichen Interesse angeordnet werden.

In diesem Fall wäre die aufschiebende Wirkung einer Klage nicht hinnehmbar, da das Inverkehrbringen CBD-haltiger Lebensmittel und von Lebensmitteln mit Bestandteilen der Nutzhempflanze (mit Ausnahme des Hanfsamens und Erzeugnissen daraus) bereits gesetzlich untersagt

ist und diese Allgemeinverfügung der Durchsetzung der gesetzlichen Vorschriften dient. 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 Arzneimittel (freiverkäuflich oder verschreibungspflichtig) eingestuft werden müssten.

Ein wirkungsvoller Verbraucherschutz wäre für die Dauer eines eventuellen verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nicht gewährleistet, da eine Gefährdung der Gesundheit der Konsumenten der Produkte nicht ausgeschlossen werden kann. Der Abschluss eines verwaltungsgerichtlichen – und ggf. oberverwaltungsgerichtlichen – Verfahrens kann insoweit nicht abgewartet werden.

Die Allgemeinverfügung ist geeignet, das der VO (EU) 2015/2283 zugrundeliegende reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts sicherzustellen und gleichzeitig ein hohes Niveau beim Schutz der menschlichen Gesundheit und der Verbraucherinteressen herbeizuführen. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist geeignet, die Regelungen der Allgemeinverfügung sofort und ohne zeitliche Verzögerung umsetzen zu können. Andere gleichfalls geeignete Mittel, um den Schutz sofort wirksam werden zu lassen, sind nicht ersichtlich. Des Weiteren besteht ein besonderes öffentliches Interesse an der Einhaltung der strikten Vorgaben zum Inverkehrbringen neuartiger Lebensmittel und in Folge dessen an der Untersagung des Inverkehrbringens CBD-haltiger Lebensmittel. Bei der Güterabwägung muss das Privatinteresse betroffener Betriebe aus den oben beschriebenen Gründen gegenüber dem öffentlichen Interesse zurücktreten. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist angemessen und damit insgesamt verhältnismäßig.

#### zu 4.:

Die Bekanntgabe der Allgemeinverfügung erfolgt auf Grundlage des § 41 Abs. 4 VwVfG\*. Danach kann für eine Allgemeinverfügung - abweichend von der öffentlichen Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes - ein Tag für die Bekanntgabe bestimmt werden, frühestens jedoch der auf die Bekanntmachung folgende Tag. Hiervon wird wie bestimmt Gebrauch gemacht, da die angeordneten lebensmittelrechtlichen Maßnahmen keinen Aufschub dulden.

Die Bekanntmachung erfolgt entsprechend § 41 Abs. 4 S. 1, 2 VwVfG durch die ortsübliche Bekanntmachung des verfügenden Teils.

Bei der Bekanntgabe durch ortsübliche Bekanntmachung ist zu berücksichtigen, dass vorliegend der Adressatenkreis so groß ist, dass er nach Ausübung pflichtgemäßen Ermessens vernünftigerweise nicht mehr in Form einer Einzelbekanntgabe angesprochen werden kann. Von einer Anhörung wurde auf der Grundlage des § 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG abgesehen.

#### **Hinweis**

Auf die Strafbarkeit nach § 59 Abs. 3 Nr. 2 Buchst. a LFGB im Falle einer Zuwiderhandlung gegen die Anordnungen nach Nr. 1 oder Nr. 2 wird ausdrücklich hingewiesen.

#### **Rechtsbehelfsbelehrung**

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Oldenburg, Schloßplatz 10, 26122 Oldenburg erhoben werden.



Auf Antrag kann das Verwaltungsgericht Oldenburg die aufschiebende Wirkung gemäß § 80 Abs. 5 VwGO ganz oder teilweise wiederherstellen.

Cloppenburg, 22.05.2023

Johann Wimberg

### Rechtsgrundlagen

- Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit
- Verordnung (EG) 1223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über kosmetische Mittel
- Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)
- Verordnung (EU) 2017/625 des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 999/2001, (EG) Nr. 396/2005, (EG) Nr. 1069/2009, (EG) Nr. 1107/2009, (EU) Nr. 1151/2012, (EU) Nr. 652/2014, (EU) 2016/429 und (EU) 2016/2031 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 1/2005 und (EG) Nr. 1099/2009 des Rates sowie der Richtlinien 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG und 2008/120/EG des Rates und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 854/2004 und (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG und 97/78/EG des Rates und des Beschlusses 92/438/EWG des Rates (Verordnung über amtliche Kontrollen)
- Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG)
- Verordnung (EU) 2015/2283 des europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über neuartige Lebensmittel, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 1852/2001 der Kommission
- Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)
- Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)

in der jeweils gültigen Fassung