



**Allgemeinverfügung des Landkreises Göttingen vom 26.07.2022 zur
Untersagung des Inverkehrbringens von nicht registrierten Cannabidiol (CBD) -
haltigen Mundsprays, Mundpflegesprays sowie CBD-haltigen Aromaöle oder
Tropfen**

Aus Gründen des vorbeugenden gesundheitlichen Verbraucherschutzes wird folgendes angeordnet (gemäß (gem. § 39 Abs. 1 i. V. m. § 39 Abs. 2 Zif. 2 i.V. m. § 39 Abs. 4 LFGB¹ i.V. m. Art. 138 Abs. 1 Buchstabe b) i.V. m. Art. 138 Abs. 2 Buchstabe d der Verordnung (EU) Nr. 2017/625² in Verbindung mit § 11 NPOG³):

- 1. Das Inverkehrbringen von nicht in der Europäischen Union registrierten Erzeugnissen, die als kosmetische Mittel mit dem Inhaltsstoff Cannabidiol (CBD) hergestellt und als kosmetische Erzeugnisse beworben wurden, wird untersagt.**
- 2. Die Untersagung gilt für alle ansässigen Lebensmittel- sowie sonstigen Unternehmen, die im Landkreis und der Stadt Göttingen entweder über den stationären Handel als auch den Versandhandel und / oder den Verkauf im Internet (sog. Onlinehandel) diese Produkte in den Verkehr bringen. Dabei ist es unerheblich, ob das Inverkehrbringen entgeltlich oder unentgeltlich geschieht.**
- 3. Die vorstehenden Anordnungen zu 1. und 2 sind sofort vollziehbar.**
- 4. Diese Allgemeinverfügung tritt am Tage nach der öffentlichen Bekanntmachung in Kraft.**

Hinweis:

Auf die Strafbarkeit nach § 59 Abs. 3 Nr. 2 lit. a Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) im Falle einer Zuwiderhandlung gegen die Anordnungen nach Ziff. 1-2 wird hiermit ausdrücklich hingewiesen.

Begründung

Zu 1. bis 3.

Die zuständige Behörde ist ermächtigt, die notwendigen Anordnungen und Maßnahmen, zu treffen, die erforderlich sind (gem. § 39 LFGB (Lebensmittel), hilfsweise gem. § 39 a Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LFGB (Kosmetik) in Verbindung mit den Artikeln 137 und 138 Abs. 1 Buchstabe b sowie Abs. 2 Buchstabe d der Verordnung (EU) 2017/625 zur Überwachung der Einhaltung der

¹ Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 2013 (BGBl. I S. 1426), in der zurzeit gültigen Fassung (i. g. F.)

² 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), i. g. F.

³ Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG) in der Fassung vom 20.05.2019 (i. g. F.)

Vorschriften dieses Gesetzes, der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen und der unmittelbar geltenden Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich dieses Gesetzes). Der Fachbereich Veterinärwesen und Verbraucherschutz für den Landkreis und die Stadt Göttingen ist für den Vollzug des Lebensmittelrechts zuständig (nach § 38 Abs. 1 LFGB i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 5 ZustVO-NPOG⁴).

Der Landkreis Göttingen 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 (Novel-Food-Verordnung) verhindert und die Gesundheit der Verbraucher geschützt werden. Zwecks Wahrung des Verbraucherschutzes, zur Verhütung von Gesundheitsgefährdungen und zur Durchsetzung der Vorschrift 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 VO (EU) 2015/2283 verstoßen, deren Ziel - dem Schutz der menschlichen Gesundheit und der Verbraucherinteressen - besondere Bedeutung zukommt.

Im Rahmen einer einheitlichen niedersächsischen Beurteilung von nicht registrierten cannabidiolhaltigen Produkten wurden vom Niedersächsischen Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES) sowie durch dessen Untersuchungsämter⁵ festgelegt, dass es sich bei den im Verkehr befindlichen CBD-haltigen Mundsprays, Mundölen, Mundpflegeprodukten sowie CBD-haltigen Ölen / 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 beworben und in den Verkehr gebracht werden.

Diese Produkte werden dabei zum Teil in auffälliger 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 werden sollen. Weiterhin sollen Verbraucher diese Produkte dann für eine gewisse Verweildauer im Mund (i.d.R. zwischen 30 und 60 Sekunden) behalten. Je nach Hersteller werden dann noch Angaben zum Ausspucken oder Herunterschlucken des Produkts getätigt.

Hierdurch wird jedoch von den Herstellern das eigentliche zu erwartende Anwendungsgebiet des CBDs – nämlich die Aufnahme bzw. der Verzehr durch den Menschen- aufgrund der Vermarktung als kosmetisches Mittel bewusst umgangen, da diese Produkte sonst dem Verbot des Inverkehrbringens von neuartigen Lebensmitteln unterliegen würden.

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

⁴ Verordnung über Zuständigkeiten auf verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr (ZustVO-NPOG) vom 18. Oktober 1994 (Nds. GVBl. 1994, 457) i. g. F

⁵ Institut für Bedarfsgegenstände Lüneburg und Lebensmittelinstitut Braunschweig / Hannover

Durch die vorhandene Gebrauchsanweisung der Hersteller, bei denen die orale Aufnahme sowie eine konkrete „Einwirkzeit“ des wirkstoffhaltigen CBDs im Mundraum angegeben wurde, steht nach derzeitiger fachlicher Expertise bei diesen Erzeugnissen die Zweckbestimmung der Aufnahme des Stoffes CBD über die Mundschleimhaut klar im Vordergrund. Daher sind diese vermeintlich als kosmetischen Mittel beworbenen Erzeugnisse unter den oben genannten Voraussetzungen als Lebensmittel einzustufen.

Lebensmittel sind gemäß Artikel 2 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002⁶ (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. Dies ist bei den vorgenannten Erzeugnissen der Fall, denn diese Produkte sind durch Verbrauchererwartung 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 30-60 Sekunden „einwirken“ sollen. Entsprechend verhält es sich beim Einsprühen in die Mundhöhle.

Dies führt wiederum dazu, dass für die Einzelsubstanz CBD bisher kein nennenswerter Verzehr vor dem 15. Mai 1997 als Lebensmittel belegt wurde. Bei CBD handelt es sich somit um ein „neuartiges Lebensmittel“ nach Art. 3 Abs. 2 Buchstabe a i) VO (EU) 2015/2283. Sie wird 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 zum jetzigen Zeitpunkt nicht verkehrsfähig.

Aufgrund der fehlenden Zulassung des Stoffes CBD in Lebensmitteln ist diese Art der o.g. Erzeugnisse nicht verkehrsfähig.

Kosmetische Mittel können es nach hiesiger Bewertung nicht sein. Hierunter sind gemäß Artikel 2 Abs. 1 Buchst. a Verordnung (EG) Nr. 1223/2009⁷ (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 in den 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. Die Funktion zur Pflege des Mundraums, der Mundschleimhaut, des Zahnfleisches oder auch die Verbesserung der Raumluft – wenn ein Öl oder ein Tropfen auf Kissen oder anderen Textilien geträufelt werden sollen - wird dem Verbraucher vorgetäuscht, um, rechtlich gesehen, nicht als Lebensmittel beurteilt zu werden.

Für den Einsatz von Hanfbestandteilen in kosmetischen Mitteln ist darüber hinaus Art. 14 Abs. 1 lit. a) i. V. m. Anhang II Nr. 306 der VO (EG) Nr. 1223/2009 zu beachten. Danach dürfen kosmetische Mittel nicht enthalten:

⁶ 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 (i.g.F.)

⁷ Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über kosmetische Mittel (i.g.F.)

Betäubungsmittel, natürliche und synthetische: Jeder Stoff, der in den Tabellen I und II des am 30. März 1961 in New York unterzeichneten Einheitsübereinkommens über Betäubungsmittel aufgezählt ist

In dem Einheitsabkommen sind „*Cannabis und Cannabisharz und Extrakte und Tinkturen von Cannabis*“ genannt. Dabei sind die Definitionen in Art. 1 Abs. 1 des Einheitsabkommens zu beachten:

- „*Cannabis*“ bezeichnet die Blüten- oder Fruchtstände der Hanfkrautpflanze (ausgenommen die Samen und die nicht mit solchen Ständen vermengten Blätter), denen das Harz nicht entzogen worden ist, gleichgültig, wofür sie verwendet werden.
- „*Hanfkräutpflanze*“ bezeichnet jede Pflanze der Gattung *Cannabis*,
- „*Cannabisharz*“ bezeichnet das abgetrennte, von der Hanfkrautpflanze gewonnene Harz in roher oder gereinigter Form.

In kosmetischen Mitteln verbotene Bestandteile sind demnach Blüten und Fruchtstände der Hanfkrautpflanze, denen das Harz nicht entzogen wurde, sowie das Harz selbst. Die Verwendung der Samen und sonstiger Pflanzenbestandteile ist zulässig.

Die Cannabinoide wie CBD und THC sind fast ausschließlich im Harz enthalten, das bei der Reifung der Blüten in den Drüsen der Blütenblätter gebildet wird. Da die Verwendung des Harzes sowie nicht-entharzter Hanfblüten und -fruchtstände jedoch unter das Verbot gemäß Art. 14 Abs. 1 lit. a) i. V. m. Anhang II Nr. 306 der VO (EG) Nr. 1223/2009 fällt, dürfen CBD-haltige Hanf-Extrakte (sog. Vollspektrum-Extrakte) in kosmetischen Mitteln nicht verwendet werden. Zulässige Cannabis-Extrakte dürfen CBD allenfalls als Verunreinigung durch unvollständiges Abtrennen des Harzes oder Kontakt der Blätter mit den Blüten enthalten.

Die Verwendung von reinem (synthetisch hergestellten) CBD als Wirkstoff in kosmetischen Mitteln ist nicht geregelt und somit zulässig, sofern das kosmetische Mittel sicher ist und registriert wurde. Der Gehalt und die Exposition der pharmakologisch aktiven Substanz CBD in diesen Produkten dürfen nicht geeignet sein, eine therapeutische Wirkung auszuüben, da sonst ein Funktionsarzneimittel vorliegt und kein kosmetisches Mittel.

Zusammenfassend liegt hier auch eine Irreführung der Verbraucher*innen im Sinne des Artikel 20 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 (EU-Kosmetikverordnung) vor. Danach ist es den Herstellern verboten, bei der Kennzeichnung, der Bereitstellung auf dem Markt und der Werbung für kosmetische Mittel Texte, Bezeichnungen, Warenzeichen, Abbildungen und andere bildhafte oder nicht bildhafte Zeichen zu verwenden, die Merkmale oder Funktionen vortäuschen, die die betreffenden Erzeugnisse nicht besitzen.

Die Untersagung gilt für sämtliche als „kosmetische Mittel“ deklarierten nicht registrierten 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.

Nach der ständigen 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 Hamburgische Obergerverwaltungsgericht 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.

Zu 4. Vollziehbarkeit

Gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung⁸ (VwGO) wird die sofortige Vollziehung der Allgemeinverfügung angeordnet. Eine Klage hat keine aufschiebende Wirkung. Eine aufschiebende Wirkung ist nicht hinnehmbar, da das Inverkehrbringen von CBD-haltigen Lebensmittel ohnehin bereits gesetzlich untersagt ist und diese Allgemeinverfügung zur Durchsetzung der gesetzlichen Vorschrift 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 entfaltet werden.

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 dieses Verfahrens, das erfahrungsgemäß länger als 12 Monate dauert, kann insoweit nicht abgewartet werden.

Das Ziel der VO (EU) 2015/2283 besteht darin, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts sicherzustellen und gleichzeitig ein hohes Niveau beim Schutz der menschlichen Gesundheit und der Verbraucherinteressen herbeizuführen.

Die Allgemeinverfügung ist geeignet, dieses Ziel 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 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.

Zu 5. Bekanntgabe

Diese Allgemeinverfügung wird als „Sonstige Bekanntmachung“ im Amtsblatt des Landkreises Göttingen (gem. § 12 Abs. 3 der Hauptsatzung des Landkreises Göttingen in Verbindung mit § 41 Abs. 4 Satz 4 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG⁹) sowie auf der Homepage des Landkreis Göttingen unter <https://www.landkreisgoettingen.de/aktuelles/amtliche-bekanntmachungen> öffentlich

⁸ Verwaltungsgerichtsordnung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), i.G.F.

⁹ Verwaltungsverfahrensgesetz vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), (i.G.F.)

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 und Ordnungswidrigkeit von Zuwiderhandlungen gegen diese Anordnung ergibt sich aus Art. 6 Abs. 2 und Art. 29 VO (EU) 2015/2283 sowie § 1a NLV (Neuartige Lebensmittel-Verordnung) i.V.m. § 59 Abs. 3 Nr. 2 lit. a oder bei fahrlässiger Handlung § 60 Abs. 1 Nr. 2 LFGB.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntmachung Klage beim Verwaltungsgericht Göttingen, Berliner Str. 5, 37073 Göttingen erhoben werden.

Bei Verständnis- oder Rückfragen zu dieser Allgemeinverfügung wenden Sie sich bitte an den Fachbereich Veterinärwesen und Verbraucherschutz für den Landkreis und die Stadt Göttingen, Walkemühlenweg 8, 37083 Göttingen; per E-Mail an: veterinaeramt@landkreisgoettingen.de oder telefonisch unter 0551-525-2489 (Frau Dr. Jasper).

Göttingen, den 26.07.2022

Der Landrat

in Vertretung

gez. D. Fragel