

Charlottenburg-Wilmersdorf

**Allgemeinverfügung
des Bezirksamtes Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin
zur Untersagung des Inverkehrbringens
von Cannabidiol (CBD)-haltigen Lebensmitteln**

Bekanntmachung vom 24. Mai 2023

Ord C 1

Telefon: 9029-18405 oder 9029-10, intern 929-18405

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) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. September 2021 (BGBl. I S. 4253; 2022 I S. 28), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 6 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2752) geändert worden ist, wird folgende Allgemeinverfügung erlassen:

1. Das Inverkehrbringen von Lebensmitteln,
 - a. die Cannabidiol (zum Beispiel als „CBD-Isolate“ oder mit „CBD angereicherte Hanfextrakte“) enthalten,
 - b. die aus oder mit Bestandteilen der Nutzhempflanze *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 VO (EU) Nummer 2015/2283.

2. Die Untersagung gilt für alle ansässigen Lebensmittelunternehmen mit Sitz, Niederlassung, Verkaufsstelle sowie vergleichbaren Stellen, über die ein Inverkehrbringen - über den stationären Handel als auch Internet- und Versandhandel - der durch diese Allgemeinverfügung betroffenen Produkte erfolgt, im Zuständigkeitsbereich des Bezirksamtes Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin.
3. Die vorstehenden Anordnungen unter 1. bis 2. sind sofort vollziehbar.
4. Die Allgemeinverfügung tritt am Tage nach der öffentlichen Bekanntmachung im Amtsblatt für Berlin in Kraft.

Begründung:

Ermächtigungsgrundlage für die Anordnungspunkte zu 1. bis 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 4 LFGB. Hiernach kann die zuständige Behörde die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um einen Verstoß gegen das Lebensmittelrecht zu beenden und erneute Verstöße dieser Art verhindern. Die Maßnahmen können entsprechend auch zur Verhütung eines künftigen Verstoßes sowie zum Schutz vor Gefahren für die Gesundheit oder vor Täuschung ergehen.

Die Zuständigkeit für den Erlass dieser Allgemeinverfügung ergibt sich aus § 38 Absatz 1 Satz 1 LFGB in Verbindung mit § 4 Absatz 2 des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes (AZG) in Verbindung mit § 2 Absatz 4 des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (ASOG Bln) in Verbindung mit Nummer 16a Absatz 1 lit. a Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben (ZustKatOrd).

Gemäß Artikel 6 Absatz 2 VO (EU) Nummer 2015/2283 (sog. Novel-Food-Verordnung) dürfen nur zugelassene und in der Unionsliste aufgeführte Lebensmittel nach Maßgabe der in der Liste festgelegten Bedingungen und Kennzeichnungsvorschriften als solche in den Verkehr gebracht werden oder auf und in Lebensmitteln verwendet werden. Entsprechende Einträge für Cannabidiol und den zu 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 zu 1. ist auch angemessen, da diese nur dazu dient, ein bereits gesetzlich normiertes Verbot durchzusetzen.

Konkretisierung:

Zu 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 Artikel 3 Absatz 2 lit. a) VO (EU) Nummer 2015/2283 sind alle Lebensmittel, die vor dem 15. Mai 1997 unabhängig von den Zeitpunkten der Beitritte von Mitgliedstaaten zur Union nicht in nennenswertem Umfang in der Union für den menschlichen Verzehr verwendet wurden und in mindestens eine der in Absatz 2 lit a) Unterabsätzen i bis x genannten Kategorien fallen. Nach Unterabsatz iv sind dies unter anderem 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 VO (EU) Nummer 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 VO (EU) Nummer 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 beziehungsweise 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 -, amtl. EA S. 4; 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 sogenannten Novel Food Katalog der Europäischen Kommission zu, auch wenn dieser als solcher keine rechtliche Bindungswirkung entfaltet (vergleiche BGH, Urteil vom 16. April 2015 - I ZR 27/14 -, juris Rn. 33; VG Hannover, a.a.O., Rn. 26). Nach aktuellem Eintrag gelten 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 („extracts of *Cannabis sativa* L. and derived products containing cannabinoids are considered novel foods as a history of consumption has not been demonstrated“, vergleiche den Eintrag „Cannabinoids“ unter: https://webgate.ec.europa.eu/fip/novel_food_catalogue/#, abgerufen am 21. Februar 2022).

Für die Einzelsubstanz Cannabidiol (CBD) wurde bisher kein nennenswerter Verzehr vor dem 15. Mai 1997 belegt. Es handelt sich somit um ein „neuartiges Lebensmittel“ nach Artikel 3 Absatz 2 lit. a) VO (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 (zum Beispiel Hanfsa-

menöl 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 (VO) 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

(vergleiche: https://www.bvl.bund.de/DE/Arbeitsbereiche/01_Lebensmittel/04_AntragstellerUnternehmen/13_FAQ/FAQ_Hanf_THC_CBD/FAQ_Cannabidiol_node.html, Stand 27. Februar 2023).

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

Zu 2.:

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

Zu 3.:

Gemäß § 80 Absatz 2 Satz 1 Nummer 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. Das Inverkehrbringen der benannten Produkte ist bereits gesetzlich untersagt. 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 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. 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 etwaiger 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 VO (EU) Nummer 2015/2283 dient gerade dazu sicherzustellen, dass kein neuartiges Lebensmittel in Verkehr gebracht wird, bevor es das in Artikel 10 ff. VO (EU) Nummer 2015/2283 geregelte Genehmigungsverfahren, in dem es auf mögliche Gesundheitsgefahren hin bewertet wird, durchlaufen hat.

Zu 4.:

Die Allgemeinverfügung wird gemäß § 1 Absatz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Berlin (VwVfGBln) in Verbindung mit § 41 Absatz 3 Satz 2, Absatz 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) im Amtsblatt für Berlin 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.

Hinweis:

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

Zur Durchsetzung dieser Allgemeinverfügung können Zwangsmittel des § 8 Absatz 1 VwVfGBln in Verbindung mit § 9 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (VwVG) angewandt werden.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach ihrer Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist zu richten an: Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin, Ordnungsamt, Veterinär- und Lebensmittelaufsicht, 10617 Berlin. Ein Widerspruch hat aufgrund der angeordneten sofortigen Vollziehung keine aufschiebende Wirkung. Das Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin, kann auf Antrag die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfes wiederherstellen (§ 80 Absatz 5 VwGO).

Berlin, den 24. Mai 2023

Dr. Pfisterer
stellvertretende Amtstierärztin, Ord C1

Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin
Abteilung Ordnung, Umwelt, Straßen- und Grünflächen
Ordnungsamt
Veterinär- und Lebensmittelaufsicht

Charlottenburg-Wilmersdorf