

Titel:

Lebensmittelrechtliche Anordnung - CBD-Produkte im Anwendungsbereich der Novel Food-VO

Normenketten:

BayVwVfG Art. 37 Abs. 1

VO (EU) 2015/2283 Art. 6 Abs. 1

VwGO § 80 Abs. 5

LFGB § 39 Abs. 2

VO (EU) 2017/625 Art. 138

Leitsätze:

1. Art. 138 VO (EU) 2017/625 verdrängt die nationale Vorschrift des § 39 Abs. 2 LFGB. (Rn. 31) (redaktioneller Leitsatz)

2. Stellt die zuständige Behörde einen Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Maßnahmen fest, so hat sie nach Art. 138 Abs. 1 lit. b VO (EU) Nr. 2017/625 die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Ihr steht bei der Feststellung von Verstößen grundsätzlich kein Entschließungsermessen hinsichtlich der Frage des "Ob" des Einschreitens zu. Lediglich bei der Frage des "Wie" des Einschreitens steht ihr ein Ermessen zu, wobei sie insoweit die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit zu beachten und insbesondere die Erforderlichkeit und Geeignetheit der zu treffenden Maßnahmen in den Blick zu nehmen hat. (Rn. 32) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Gesetzeswiederholende Verfügung, Inverkehrbringungsverbot bezüglich neuartiger Lebensmittel (Novel, Foods), Unbestimmtheit eines Inverkehrbringungsverbots wegen Widersprüchlichkeit, Bestimmtheitsgrundsatz, Lebensmittel, CBD, Novel Food-VO, Untersuchungspflicht

Tenor

I. Die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers gegen den Bescheid des Landratsamts Rottal-Inn vom 5.7.2021 (Gesch.-Z.: SG 31-514/ ...-FB) wird wiederhergestellt, soweit sie sich gegen die Nrn. 1.1 und 1.2 des genannten Bescheids richtet. Sie wird angeordnet, soweit sich die Klage gegen die Zwangsgeldandrohung in Nr. 3 des genannten Bescheids richtet.

II. Die Kosten des Verfahrens hat der Antragsgegner zu tragen.

III. Der Streitwert wird auf 2.500,-- EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Antragsteller begehrt die Wiederherstellung bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage gegen lebensmittelrechtliche Anordnungen in einem Bescheid des Landratsamts Rottal-Inn.

2

Der Antragsteller betreibt unter der Adresse ..., ... den Betrieb „...“. Ausweislich seiner Homepage (<https://www. ...html>) vertreibt er dort unter anderem Kosmetikprodukte und Nahrungsergänzungsmittel auf Basis des Cannabis-Wirkstoffs Cannabidiol (CBD).

3

Am 6.5.2021 entnahm das Landratsamt Rottal-Inn eine Probe des CBD-Öls „Kannaway Pure Gold“ und ließ dieses durch das Bayerische Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) untersuchen. Nach dem in der Folge vom LGL erstellten Befund/Gutachten vom 28.5.2021 trage die Probe die Bezeichnung „hochwertiges Öl mit Hanfextrakt-Aroma“. Entsprechend der Verzehrsempfehlung solle man ein- bis zweimal täglich ¾ Teelöffel einnehmen. Die Einnahme solle dazu dienen, den Verbraucher täglich

mit Cannabinoiden zu versorgen, die das körpereigene Endocannabinoidsystem nähren würden. Bei dem Produkt handele es sich somit um ein Lebensmittel i.S.v. Art. 2 der Lebensmittelbasisverordnung (BasisVO - VO (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit - ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1 ff.). Darüber hinaus handele es sich um ein Nahrungsergänzungsmittel im Sinne von § 1 Abs. 1 der Nahrungsmittelergänzungsverordnung (NemV). Das Produkt solle laut Zutatenverzeichnis auf der Flasche aus „Kokosnussöl Mittelkettige Triglyceride (Cocos nucifera L)“ und „Hanföl (Cannabis sativa L. subsp sativa)“ bestehen. Unterhalb der Nährwertdeklaration befinde sich zudem die Angabe, dass 120 ml des Produkts 1000 mg CBD enthielten. Es handele sich hierbei um ein Cannabinoid, das natürlicherweise in der Hanfpflanze vorkomme, aber auch synthetisch hergestellt werden könne. Im Rahmen der durchgeführten Untersuchungen hätten 7,30 g/kg CBD (= 0,7%) nachgewiesen werden können. Ob das CBD aus der Hanfpflanze stamme oder ob es sich um einen synthetisch hergestellten Stoff handele, könne nicht gesagt werden. Unabhängig davon sei festzustellen, dass das vorgelegte Produkt keinesfalls ausschließlich aus den deklarierten Zutaten Kokosnuss und Hanfsamenöl bestehen könne, da der gemessene CBD-Gehalt den natürlicherweise in Hanfsamenölen vorkommenden Gehalt um ein Vielfaches übersteige. Deshalb sei davon auszugehen, dass dem Produkt synthetisch hergestelltes CBD oder ein hochgradig aufgereinigter Extrakt aus der Hanfpflanze zugesetzt worden sei, der praktisch ausschließlich aus CBD bestehe. Synthetisch hergestelltes CBD und CBDhaltige Hanfextrakte seien vor dem 15.5.1997 in der Europäischen Union nicht in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr als Lebensmittel bzw. Lebensmittelzutat verwendet worden.

4

Im Novel Food-Katalog der Europäischen Kommission sei derzeit (Stand: 28.5.2021) ein Eintrag zu „Cannabinoids“ (engl. für „Cannabinoide“) zu finden, auf den der separate Eintrag zu Cannabidiol ebenfalls verweise. Der Novel Food-Status sei mit „X“ gekennzeichnet, was bedeute, dass nach dem derzeitigen Kenntnisstand der verantwortlichen Behörden in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten dieses Lebensmittel bzw. diese Lebensmittelzutaten nicht vor dem 15.5.1997 in der Europäischen Union in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr verwendet worden seien. Aus diesem Grund handele es sich nach Einschätzung des LGL um ein neuartiges Lebensmittel im Sinne des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a) Ziffer iv) der Novel Food-Verordnung (Novel Food-VO - VO (EU) 2015/2283 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2015 über neuartige Lebensmittel, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nummer 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 1852/2001 der Kommission - ABl. L3 127 vom 11.12.2015, S. 1 ff.). Für die Verwendung als Lebensmittel bzw. Lebensmittelzutat werde folglich eine Zulassung gemäß der Novel Food-VO benötigt. Derzeit würden sich für CBD in der Unionsliste für zugelassene neuartige Lebensmittel gemäß Art. 6 Abs. 1 Novel Food-VO i.V.m. Art. 8 Novel Food-VO keine entsprechenden Einträge finden. Nach alledem liege ein nicht zugelassenes neuartiges Lebensmittel vor.

5

Mit Schreiben vom 4.6.2021 nahm der Antragsteller zum Gutachten des LGL Stellung. Es bestünden erhebliche Zweifel dahingehend, dass in den deklarierten Zutaten nicht der gemessene CBD-Gehalt vorkommen könne. Das Gutachten habe keinen Beweis dafür erbringen können, dass das enthaltene CBD synthetisch hergestellt worden sei. Das Gutachten erbringe keinen Beweis dafür, dass es sich bei dem untersuchten Produkt um ein neuartiges Lebensmittel handele. Auch sei auf eine Bestätigung der Europäischen Kommission vom 3.3.1998 zu verweisen. Dort heiße es, es sei Übereinkunft darüber erzielt worden, dass Lebensmittel, die Teile der Hanfpflanze enthielten, nicht unter die Vorgängerverordnung zur aktuell geltenden Novel Food-VO fielen. Damit habe man das Produkt schon im Jahr 1998 nicht als neuartig angesehen. Der Antragsteller verweist darüber hinaus auf juristische Gutachten, die in dem Produkt „Kannaway Pure Gold“ ein Lebensmittel des allgemeinen Verzehrs in Deutschland sehen würden, welches verkehrsfähig sei.

6

Das Landratsamt folgte den Ausführungen des Antragstellers in seiner Stellungnahme nicht und hörte ihn mit Schreiben vom 16.6.2021 zum Erlass einer lebensmittelrechtlichen Anordnung an. Das Landratsamt beabsichtige die Untersagung des Inverkehrbringens nicht zugelassener neuartiger Lebensmittel bis zum

Vorliegen einer entsprechenden Zulassung nach Art. 138 VO 2017/625 (Verordnung über amtliche Kontrollen - ABl. L 95 vom 7.4.2017, S. 1 ff.). Ihm wurde Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 30.6.2021 gegeben.

7

Mit Schreiben vom 28.6.2021 wies der Antragsteller nochmals darauf hin, dass es sich seiner Ansicht nach bei dem überprüften Produkt nicht um ein neuartiges Lebensmittel im Sinne der Novel Food-VO handele.

8

Mit dem Antragsteller am 7.7.2021 zugestellten Bescheid vom 5.7.2021 ordnete das Landratsamt Rottal-Inn Folgendes an:

1. Herr ... wird verpflichtet, in seinem Betrieb „...“ die Maßnahmen unter den nachfolgenden Ziffern 1.1 - 1.2 durchzuführen bzw. sicherzustellen:

1.1 Der gesamte Warenbestand an Lebensmitteln ist dahingehend zu überprüfen, ob es sich um neuartige Lebensmittel (Novel Foods) gemäß der Verordnung (EU) 2015/2283 handelt.

1.2 Das Inverkehrbringen nicht zugelassener und in der Unionsliste gemäß der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2470 aufgeführter neuartiger Lebensmittel (Novel Foods) wird bis zum Vorliegen einer solchen Zulassung und Aufnahme in die Unionsliste untersagt.

2. Die sofortige Vollziehung der Ziffer 1 dieses Bescheides wird angeordnet.

9

Nr. 3 des Bescheids enthält eine Zwangsgeldandrohung, wonach ein Zwangsgeld in Höhe von 500,- EUR fällig wird, wenn der Antragsteller seiner Verpflichtung nach Nr. 1.1 des Bescheids nicht nach Ablauf einer Woche ab Zustellung des Bescheids nachkommt. Ferner werde ein Zwangsgeld von 500,- Euro fällig, wenn der Antragsteller seiner Verpflichtung nach Nr. 1.2 des Bescheids nach Ablauf eines Tages ab Zustellung nicht nachkomme.

10

Nr. 4 des angegriffenen Bescheids enthält die Kostenentscheidung.

11

Rechtsgrundlagen für den Bescheid seien Art. 138 Abs. 1 VO (EU) Nr. 2017/625 bzw. § 39 Abs. 2 Satz 1 LFGB. Nach Art. 6 Abs. 2 Novel Food-VO dürften nur zugelassene und in der Unionsliste aufgeführte neuartige Lebensmittel nach Maßgabe der in der Unionsliste festgelegten Bedingungen und Kennzeichnungsvorschriften in den Verkehr gebracht oder in und auf Lebensmitteln verwendet werden. Da für CBDhaltige Extrakte aus der Hanfpflanze in der Unionsliste für zugelassene neuartige Lebensmittel keine entsprechenden Einträge vorlägen, sei ein Inverkehrbringen derartiger Lebensmittel derzeit nicht möglich. Die getroffenen Maßnahmen seien verhältnismäßig. Sie seien geeignet, um die Einhaltung der einschlägigen rechtlichen Vorschriften zum Inverkehrbringen neuartiger Lebensmittel sicherzustellen. Sie seien auch aus Verbraucherschutzgründen erforderlich. Bezüglich der Anordnung des Sofortvollzugs bestehe ein besonderes öffentliches Interesse daran, dass der Antragsteller den angeordneten Maßnahmen umgehend nachkomme. Aufgrund möglicher Verbrauchergefährdungen durch das Inverkehrbringen nicht zugelassener neuartiger Lebensmittel könne nicht verantwortet werden, mit der Vollziehung der Anordnung bis zum Abschluss eines möglicherweise länger dauernden Verwaltungsprozesses hinzuwarten. Die Hinnahme der derzeitigen Betriebsführung liefe den Zielen des Verbraucherschutzes entgegen. Hinsichtlich der Begründung im Übrigen wird auf den Inhalt des Bescheids verwiesen.

12

Einen Antrag des Antragstellers auf Aussetzung der Vollziehung nach § 80 Abs. 4 VwGO lehnte das Landratsamt mit Bescheid vom 19.7.2021 ab. Auf den Inhalt des Bescheids wird Bezug genommen.

13

Am Montag, den 9.8.2021, ließ der Antragsteller Klage gegen den Bescheid erheben, die unter dem Aktenzeichen RN 5 K 21.1584 geführt wird. Er trug erneut vor, dass es sich bei dem von ihm vertriebenen CBD-Öl nicht um ein neuartiges Lebensmittel handele.

14

Am 12.8.2021 ließ er darüber hinaus um Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 VwGO nachsuchen. Der streitgegenständliche Bescheid sei nicht hinreichend bestimmt. Nach Nr. 1.2 des Bescheids habe der Antragsteller sicherzustellen, dass ein Inverkehrbringen nicht zugelassener und in der Unionsliste aufgeführter neuartiger Lebensmittel unterbleibe. Insoweit sei der Bescheid nicht nachvollziehbar. Entweder sei ein Lebensmittel zugelassen, dann sei es auch in der Unionsliste aufgeführt. Sei es dagegen nicht zugelassen, sei es auch nicht in der Unionsliste enthalten. Ein nicht zugelassenes, aber gleichwohl in der Liste aufgeführtes Lebensmittel gebe es somit nicht. Der Bescheid verlange vom Antragsteller somit etwas Unmögliches. Darüber hinaus lässt der Antragsteller durch seinen Prozessbevollmächtigten in der Antragsbegründung darlegen, dass es sich bei dem untersuchten Produkt nicht um ein neuartiges Lebensmittel handle, das einer Zulassung nach der Novel Food-VO bedürfe. Insoweit wird auf die ausführliche Antragsbegründung Bezug genommen.

15

Der Antragsteller beantragt sinngemäß,

die aufschiebende Wirkung seiner Klage vom 8.8.2021 gegen den Bescheid vom 5.7.2021 wiederherzustellen bzw. anzuordnen.

16

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

17

Der Bescheid des Landratsamts vom 5.7.2021 sei rechtmäßig und verletze den Antragsteller nicht in seinen Rechten, weshalb ihm Eilrechtsschutz nicht zu gewähren sei. Rechtsgrundlage für die Maßnahme sei Art. 138 Abs. 1 und 2 Buchst. d) VO (EU) 2017/625. Der Lebensmittelunternehmer selbst habe sicherzustellen, dass er keine Lebensmittel in den Verkehr bringe, die nicht zugelassen und neuartig im Sinne der Novel Food-VO seien. Maßgebliche Indizwirkung für die Annahme eines neuartigen Lebensmittels komme dem sogenannten Novel FoodKatalog der Europäischen Kommission zu. Danach seien Produkte, die Cannabinoide enthielten, neuartig. Eine Vorgeschichte eines entsprechenden Konsums derartiger Produkte in der Union vor dem Stichtag (15.5.1997) sei nicht nachgewiesen. Das vom Antragsteller in den Verkehr gebrachte Produkt sei deshalb neuartig im Sinne der Novel Food-VO.

18

Die getroffenen Maßnahmen seien auch verhältnismäßig. Sie seien geeignet, um die Einhaltung der einschlägigen rechtlichen Vorschriften zum Inverkehrbringen neuartiger Lebensmittel und damit den Schutz des Verbrauchers vor einer möglichen Gesundheitsgefährdung sicherzustellen. Das Inverkehrbringungsverbot in Nr. 1.2 des streitgegenständlichen Bescheids erstrecke sich auf neuartige Lebensmittel, welche Art. 6 Abs. 2 Novel Food-VO nicht entsprechen, d.h. die nicht zugelassen und in der Unionsliste aufgeführt seien. Hiervon seien insbesondere CBD-Öle wie das beprobte „Kannaway Gold“ umfasst.

19

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten im Hauptsachesowie im Eilrechtsschutzverfahren und auf die dem Gericht vorliegenden Akten des Landratsamts Rottal-Inn Bezug genommen.

II.

20

Der Antrag hat Erfolg.

21

1. Der Antrag ist zulässig.

22

Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung der Klage unter anderem in den Fällen anordnen, in denen die aufschiebende Wirkung der Klage kraft gesetzlicher Anordnung entfällt (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO). Es kann die aufschiebende Wirkung wiederherstellen, wenn die sofortige Vollziehung im öffentlichen Interesse oder im überwiegenden Interesse

eines Beteiligten von der Behörde angeordnet worden ist (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO). Bezüglich der Nrn. 1.1 und 1.2 hat das Landratsamt die aufschiebende Wirkung angeordnet, weshalb insoweit ein Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung statthaft ist. Die Zwangsgeldandrohung in Nr. 3 des streitgegenständlichen Bescheids ist dagegen gemäß Art. 21a Satz 1 VwZVG kraft Gesetzes sofort vollziehbar, weshalb insoweit die aufschiebende Wirkung angeordnet werden kann.

23

Der streitgegenständliche Bescheid vom 5.7.2021 ist auch noch nicht bestandskräftig. Wäre dies der Fall, so wäre eine Klage unzulässig und könnte keine aufschiebende Wirkung entfalten, was zur Folge hätte, dass ein Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO unstatthaft ist (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2020, § 80, Rn. 130). Der Antragsteller hat am 9.8.2021 rechtzeitig Klage gegen den ihm am 7.7.2021 zugestellten Bescheid erhoben. Gemäß den §§ 57 Abs. 2 VwGO, 222 Abs. 1 ZPO, 187 Abs. 1, 188 Abs. 2 Alt. 1 BGB endete die „reguläre“ Klagefrist am 7.8.2021. Da es sich bei diesem Tag um einen Samstag handelte, verlängerte sich die Frist gemäß den §§ 57 Abs. 2 VwGO, 222 Abs. 1, 2 ZPO, 193 BGB bis zum Tag der Klageerhebung am Montag, den 9.8.2021.

24

Der Antrag ist nach alledem statthaft.

25

2. Der Antrag ist auch begründet.

26

a) Bezüglich der Nrn. 1.1 und 1.2 des streitgegenständlichen Bescheids hat das Landratsamt den Sofortvollzug gemäß § 80 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 VwGO angeordnet. In formeller Hinsicht ist insoweit gemäß § 80 Abs. 3 Satz 1 erforderlich, dass das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsakts schriftlich begründet wird. Die Pflicht zur Begründung nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO soll der Behörde den auch von Verfassungswegen bestehenden Ausnahmecharakter der Vollziehungsanordnung vor Augen führen und sie veranlassen, mit Sorgfalt zu prüfen, ob tatsächlich ein überwiegendes öffentliches Interesse den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung erfordert. Diese vom Gesetzgeber beabsichtigte „Warnfunktion“ beruht letztlich auf dem besonderen Stellenwert, den die Verfassung der aufschiebenden Wirkung beimisst (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2020, § 80 Rn. 84 m.w.N.). Art. 19 Abs. 4 GG ist deshalb verletzt, wenn die Anordnung überhaupt keine Begründung enthält. Der verfassungsrechtlichen Bedeutung der Begründungspflicht ist aber auch hinsichtlich der inhaltlichen Anforderungen an die Begründung Rechnung zu tragen. Dem Erfordernis einer schriftlichen Begründung ist nicht bereits genügt, wenn überhaupt eine Begründung gegeben wird. Es bedarf vielmehr einer schlüssigen, konkreten und substantiierten Darlegung der wesentlichen Erwägungen, warum aus Sicht der Behörde gerade im vorliegenden Einzelfall ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung gegeben ist und das Interesse des Betroffenen am Bestehen der aufschiebenden Wirkung ausnahmsweise zurückzutreten hat (so ausdrücklich: BVerwG, B.v. 18.9.2001 - 1 DB 26.01 - juris m.w.N. aus Rspr. und Lit.). Nicht ausreichend sind dagegen formelhafte Begründungen, die nicht auf den konkreten Einzelfall abstellen (Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2020, § 80, Rn. 85 m.w.N.).

27

Ob die im vorliegenden Fall gegebene Begründung ausreichend ist, ist schon zweifelhaft. Letztendlich wird im streitgegenständlichen Bescheid allein darauf abgestellt, dass es im Interesse der Allgemeinheit und des Verbraucherschutzes sei, das Inverkehrbringen nicht zugelassener neuartiger Lebensmittel zu unterbinden. Diese Interessenlage ist aber grundsätzlich immer gegeben. Auf den konkreten Einzelfall wird dagegen nicht abgestellt, was wohl aber auch kaum möglich ist, da der Bescheid im verfügenden Teil generell und abstrakt darauf abzielt, das Inverkehrbringen nicht zugelassener neuartige Lebensmittel zu verhindern. Insoweit handelt es sich aber letztendlich um eine Verpflichtung, die sich ohnehin schon aus der Novel Food-VO ergibt.

28

Letztendlich kann es aber auch dahinstehen, ob die gegebene Begründung ausreichend ist; denn die Anordnungen in den Nrn. 1.1 sowie 1.2 sind nach der im Eilrechtsschutzverfahren gebotenen aber auch ausreichenden summarischen Überprüfung jedenfalls in materieller Hinsicht nicht haltbar (vgl. dazu sogleich 2. b) aa) und 2 b) bb)).

29

b) Im Rahmen der Begründetheitsprüfung hat das Gericht eine selbstständige und originäre Interessenabwägung durchzuführen, im Rahmen derer die Erfolgsaussichten der Hauptsacheklage eine wesentliche Rolle spielen (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2020, § 80, Rn. 152). Diese Interessenabwägung fällt vorliegend zulasten des Antragsgegners aus, da die streitgegenständlichen Anordnungen aller Voraussicht nach rechtswidrig sind.

30

aa) Das Landratsamt hat die Anordnung zur Überprüfung des Warenbestands unter Nr. 1.1 auf Art. 138 Abs. 1 VO (EU) Nr. 2017/625 bzw. § 39 Abs. 2 Satz 1 LFGB gestützt.

31

Nach Auffassung des Gerichts ist vorliegend ausschließlich Art. 138 VO (EU) 2017/625 einschlägig. Art. 138 VO (EU) 2017/625 gilt wegen des nach Art. 288 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geltenden Anwendungsvorrangs des Unionsrecht unmittelbar und verdrängt die nationale Vorschrift des § 39 Abs. 2 LFGB (vgl. zum Verhältnis von § 39 Abs. 2 LFGB zu Art. 54 Abs. 1 VO (EG) 882/2004 - der nahezu regelungsgleichen Vorgängervorschrift des Art. 138 VO (EU) 2017/625: BVerwG, U.v. 10.12.2015 - 3 C 7.14 - juris, Rn. 11 ff.; VGH BW, U.v. 16.6.2014 - 9 S 1273/13 - juris, Rn. 22 ff.; VG Regensburg, B.v. 3.11.2014 - RN 5 S 14.1635 - juris, Rn. 41; Zipfel/Rathke, LebensmittelR/Rathke, 178. EL November 2020, LFGB § 39 Rn. 10, 10a und 63). § 39 Abs. 2 LFGB und Art. 138 der VO (EU) Nr. 2017/625 sind im Übrigen ähnlich aufgebaut. Weder in Bezug auf die Tatbestandsvoraussetzungen noch die Rechtsfolgen weisen die Bestimmungen im vorliegend gegebenen Anwendungsfall relevante Unterschiede auf (vgl. zu Art. 54 der VO (EG) Nr. 882/2004: VGH BW, U.v. 16.6.2014 - 9 S 1273/13 - juris, Rn. 26).

32

Stellt die zuständige Behörde einen Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Maßnahmen fest, so hat sie nach Art. 138 Abs. 1 Buchst. b) VO (EU) Nr. 2017/625 die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Dies bedeutet, dass dem Antragsgegner bei der Feststellung von Verstößen grundsätzlich kein Entschließungsermessen hinsichtlich der Frage des „Ob“ des Einschreitens zusteht. Er ist gehalten zu handeln. Lediglich bei der Frage des „Wie“ des Einschreitens steht ihm ein Ermessen zu, wobei er insoweit die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit zu beachten hat und insbesondere die Erforderlichkeit und Geeignetheit der zu treffenden Maßnahmen in den Blick zu nehmen hat.

33

Anlass der Seitens des Antragsgegners getroffenen Maßnahmen war der Umstand, dass das Seitens des Antragstellers vertriebene Produkt „Kannaway Pure Gold“ Seitens des LGL als neuartiges Lebensmittel im Sinne der Novel Food-VO eingestuft worden ist und dieses Produkt nicht in der gemäß Art. 6 Abs. 1 Novel Food-VO von der Kommission zu erstellenden Unionsliste zugelassener neuartiger Lebensmittel aufgeführt ist. Nach Auffassung des Landratsamts ist dieses Produkt daher nicht verkehrsfähig, da gemäß Art. 6 Abs. 2 Novel Food-VO nur zugelassene und in der Unionsliste aufgeführte neuartige Lebensmittel in den Verkehr gebracht werden dürfen. Deshalb sah sich das Landratsamt veranlasst, die Anordnung unter Nr. 1.1 des Bescheids vom 5.7.2021 zu erlassen. Insoweit ist jedoch einerseits zu bedenken, dass es sich bei der Anordnung letztendlich lediglich um eine gesetzeswiederholende Verfügung handelt; denn gemäß Art. 4 Abs. 1 Novel Food-VO hat der Lebensmittelunternehmer ohnehin zu überprüfen, ob Lebensmittel, die er in der Union in den Verkehr will, in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallen oder nicht. Einen eigenständigen über den Gesetzeswortlaut hinausgehenden Regelungsgehalt hat die Anordnung somit nicht.

34

Gesetzeskonkretisierende Verwaltungsakte, die ein unmittelbar geltendes Gebot für den Einzelfall konkretisieren und es mit Zwangsmitteln vollziehbar machen, werden allgemein für zulässig angesehen. Ihre Rechtsgrundlage finden derartige gesetzeskonkretisierende Verwaltungsakte, sofern nicht spezielle Regelungen bestehen, in Generalermächtigungen der jeweiligen Gesetze. Dass gesetzeswiederholende und -konkretisierende Verfügungen zulässig sind, davon geht auch Art. 18 VwZVG aus, wenn er unter den Verwaltungsakten, die die Grundlage der Verwaltungsvollstreckung bilden, solche aufführt, „die zu einer unmittelbar kraft einer Rechtsnorm bestehenden Pflicht anhalten“ (BayVGH, B.v. 18.12.1998 - 7 ZS 98.1660, 7 ZS 98.2969 - juris, Rn. 46 ff.; VG Würzburg, U.v. 26.9.2012 - W 6 K 12.195 - juris, Rn. 26).

35

Nach der im Eilrechtsschutzverfahren gebotenen aber auch ausreichenden summarischen Überprüfung der Anordnung unter Nr. 1.1 des streitgegenständlichen Bescheids ist die Verfügung aus zwei Gründen rechtswidrig.

36

Einerseits ist sie nicht geeignet, das Überprüfungsgebot des Art. 4 Abs. 1 Novel Food-VO mit Zwangsmitteln durchzusetzen. Zwar hat das Landratsamt den Sofortvollzug angeordnet und ein Zwangsgeld im Falle der Nichtbeachtung der Untersuchungsverpflichtung angeordnet. Das Gebot in Nr. 1.1 des Bescheids ist jedoch in der Praxis bei der gegenwärtigen Formulierung nicht vollziehbar. Es ist nicht vorgesehen, dass der Antragsteller in irgendeiner Form gegenüber dem Landratsamt nachzuweisen hat, dass die geforderte Untersuchung tatsächlich stattgefunden hat. Dementsprechend ist die gewählte Anordnung schon untauglich, die ohnehin kraft Gesetzes bestehende Untersuchungsverpflichtung durchzusetzen.

37

Andererseits ist die Anordnung der Untersuchungspflicht auch ungeeignet, die Einhaltung lebensmittelrechtlicher Anforderungen sicherzustellen. Aufgrund der dem Gericht vorliegenden Akten ist schon nicht ersichtlich, dass der Antragsteller seiner Untersuchungspflicht nicht nachgekommen ist. Er hat das zur Anordnung führende CBD-Öl nicht deshalb in den Verkehr gebracht, weil er im Vorfeld des Inverkehrbringens nicht überprüft hat, ob es ein (noch) nicht zugelassenes neuartiges Lebensmittel im Sinne der Novel Food-VO ist, sondern weil er glaubt, das Lebensmittel in Kenntnis des darin enthaltenen Bestandteils Cannabidiol in den Verkehr bringen zu dürfen, weil es sich nicht um ein neuartiges Lebensmittel handle und damit verkehrsfähig sei (vgl. Art. 3 Novel Food-VO). Alleine die ohnehin bestehende Untersuchungsverpflichtung ist somit nicht geeignet, sicherzustellen, dass neuartige und aus Sicht des Landratsamts nicht verkehrsfähige Lebensmittel in den Verkehr gebracht werden.

38

Im Ergebnis ist die Anordnung somit nach summarischer Prüfung aller Voraussicht nach unverhältnismäßig.

39

bb) Die Anordnung unter Nr. 1.2 des streitgegenständlichen Bescheids, die sich grundsätzlich ebenfalls auf Art. 138 Abs. 1 VO (EU) Nr. 2017/625 stützen ließe, ist dagegen widersprüchlich und verstößt deshalb gegen den Bestimmtheitsgrundsatz.

40

Nach Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG muss ein Verwaltungsakt inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Bezugspunkt des Bestimmtheitsgebots ist der „Verwaltungsakt“. Gemeint ist damit der verfügende Teil im Sinne des Art. 41 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG. Ob der Verwaltungsakt bestimmt genug ist, ist in entsprechender Anwendung der §§ 133, 157 BGB durch Auslegung zu ermitteln. Maßgeblich ist der objektive Erklärungswert aus Sicht des Empfängers. Verbleiben nicht durch Auslegung aufzulösende Unklarheiten oder Widersprüche innerhalb des verfügenden Teils, ist der Verwaltungsakt unbestimmt, nicht dagegen, wenn die Widersprüche lediglich zwischen dem (an sich klaren) verfügenden Teil und der Begründung oder innerhalb der Begründung bestehen, es sei denn dadurch würde der verfügende Teil selbst unklar (vgl. Schoch/Schneider, VwVfG/Schröder, 0. EL Juli 2020, VwVfG § 37, Rn. 22 ff.).

41

Bezüglich des Inhalts eines Verwaltungsakts bedeutet der Bestimmtheitsgrundsatz zum einen, dass der Adressat in die Lage versetzt werden muss, zu erkennen, was von ihm gefordert wird. Zum anderen muss der Verwaltungsakt geeignete Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung sein können. Die Erkennbarkeit des geforderten Verhaltens setzt voraus, dass der Inhalt des Verwaltungsakts aus sich heraus verständlich ist. Es muss somit klar sein, von wem was und wann verlangt wird. Auch nicht durch Auslegung aufzulösende Widersprüche innerhalb der Regelung führen zur Unbestimmtheit (Schoch/Schneider, VwVfG/Schröder, 0. EL Juli 2020, VwVfG § 37, Rn. 35 ff.).

42

Diesen Anforderungen genügt die Anordnung unter Nr. 1.2 nicht. Die Anordnung ist schon in sich widersprüchlich. Nach der Anordnung ist das Inverkehrbringen nicht zugelassener und in der Unionsliste gemäß der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2470 aufgeführter neuartiger Lebensmittel (Novel Foods)

bis zum Vorliegen einer solchen Zulassung und Aufnahme in die Unionsliste untersagt. Zunächst ist diesbezüglich festzustellen, dass es neuartige Lebensmittel, die nicht zugelassen sind, aber gleichwohl in der nach Art. 6 Abs. 1 Novel Food-VO zu erstellenden Liste, die sich im Anhang der VO (EU) 2017/2470 findet, enthalten sind, nicht geben kann. Die Aufnahme in die Liste setzt ja gerade voraus, dass ein Lebensmittel neuartig ist und dass es gemäß den Artikeln 7, 8 und 9 Novel Food-VO zugelassen ist. In der Liste enthaltene Lebensmittel sind somit verkehrsfähig und dürfen in den Verkehr gebracht werden. Dies zeigt letztendlich auch der zweite Teil der Verfügung in Nr. 1.2 des Bescheids vom 5.7.2021, der besagt, dass ein Inverkehrbringen dann möglich ist, wenn eine Zulassung und die Aufnahme in die Unionsliste erfolgt ist. Betrachtet man daher allein den verfügenden Teil des Verwaltungsaktes, so ergibt dieser keinen Sinn.

43

Hinzu kommt, dass alleine ein Verbot des Inverkehrbringens von Lebensmitteln, die neuartig sind und nicht in der Unionsliste aufgeführt sind - das sich ohnehin bereits aus der Novel Food-VO ergibt -, nicht geeignet ist, das Inverkehrbringen von Cannabidiol enthaltenden Lebensmitteln und Nahrungsergänzungsmitteln zu unterbinden. Aus den Gründen des Bescheids ergibt sich, dass dies das eigentliche Ziel des streitgegenständlichen Bescheids ist. Auch insoweit ist - wie bei der Anordnung unter Nr. 1.1 - zu bedenken, dass zwischen den Verfahrensbeteiligten streitig ist, ob derartige Lebensmittel „neuartig“ im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Novel Food-VO sind, ob also der Anwendungsbereich der genannten Verordnung überhaupt eröffnet ist (Art. 1 Abs. 1 Novel Food-VO). Der seitens des Landratsamts erlassene Bescheid trägt nicht dazu bei, diesen Streit beizulegen; denn ein konkretes Inverkehrbringungsverbot von CBD enthaltenden Lebensmitteln und/oder Nahrungsergänzungsmitteln enthält der Bescheid nicht.

44

Nach alledem ist auch die Nr. 1.2 des streitgegenständlichen Bescheids voraussichtlich rechtswidrig, ohne dass es darauf ankommt, ob das seitens des LGL untersuchte Öl ein neuartiges Lebensmittel ist.

45

c) Die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Zwangsgeldandrohung in Nr. 3. des Bescheids vom 5.7.2021 war anzuordnen, da die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Nrn. 1.1 und 1.2 des Bescheids vom 5.7.2021 wiederherzustellen war und somit die Vollstreckungsvoraussetzung des Art. 19 Abs. 1 Nr. 2 VwZVG weggefallen ist. Danach können Verwaltungsakte nur vollstreckt werden, wenn ein förmlicher Rechtsbehelf (hier die Klage) keine aufschiebende Wirkung hat.

46

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

47

4. Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 2 GKG in Verbindung mit dem Streitwertkatalog für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (abgedruckt auf der Homepage des BVerwG). Nach Nr. 25.2 des Streitwertkatalogs richtet sich der Streitwert bei lebensmittelrechtlichen Anordnungen grundsätzlich nach dem Jahresbetrag der erwarteten wirtschaftlichen Auswirkung ansonsten nach dem Auffangwert. Da die wirtschaftlichen Auswirkungen für den Antragsteller vorliegend nicht erkennbar sind, wäre in der Hauptsache der Auffangstreitwert in Höhe von 5.000,- EUR festzusetzen. In Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes ist dieser Streitwert nach Nummer 1.5 des Streitwertkatalogs zu halbieren.