

**Lebensmittelrechtliche Allgemeinverfügung Nr. 1/2025
zur Untersagung des Inverkehrbringens von nikotinhaltigen Lebensmitteln**

Zum vorbeugenden gesundheitlichen Verbraucherschutz wird gemäß § 39 Absatz 1 und 4 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)* i. V. m. Artikel 138 Abs. 1 Satz 1 Buchstabe b, Abs. 2 d der Verordnung (EU) 2017/625* folgende Allgemeinverfügung erlassen:

1. Das Inverkehrbringen von Nikotin als Lebensmittel und von Lebensmitteln, denen Nikotin zugesetzt wurde, wird untersagt. Hiervon ausgenommen sind von der Europäischen Union zugelassene (neuartige) und in der Unionsliste aufgeführte Lebensmittel gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2015/2283*.

Die Untersagung gilt für alle in der Stadt Osnabrück und dem Landkreis Osnabrück ansässigen und/oder tätigen Lebensmittel- sowie sonstigen Unternehmen und umfasst alle denkbaren Verkaufs- und Vertriebswege (z.B. stationärer Handel inklusive Verkaufsautomaten, Versandhandel und/oder Verkauf im Internet).

2. Die sofortige Vollziehung der Maßnahme unter Nr. 1 ordne ich hiermit an.
3. Diese Allgemeinverfügung tritt am Tag nach ihrer Bekanntgabe in Kraft.

Begründung:

Nikotin ist als neuartiges Lebensmittel einzustufen. Lebensmittel aus oder mit Nikotin sind somit aufgrund fehlender Zulassung und fehlender Aufführung in der Unionsliste nach Art. 6 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2015/2283 nicht verkehrsfähig.

Zu Nr. 1:

Als zuständige Behörde für das Gebiet des Landkreises und der Stadt Osnabrück bin ich nach § 39 Abs. 1 LFGB ermächtigt, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, die zur Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des LFGB, der aufgrund des LFGB erlassenen Rechtsverordnungen und der unmittelbar geltenden Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich dieses Gesetzes erforderlich sind.

Bei Feststellung von Verstößen ergreifen die zuständigen Behörden gem. § 39 Abs. 1 LFGB i.V.m. Art. 138 Abs. 1 S. 1 b der Verordnung (EU) 2017/625 geeignete Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass der betreffende Unternehmer den Verstoß beendet und dass er erneute Verstöße dieser Art verhindert. Zu den möglichen Maßnahmen gehört nach Art. 138 Abs. 2 d der Verordnung (EU) 2017/625 u.a. die Anordnung zur Beschränkung oder zum Verbot des Inverkehrbringens von Lebensmitteln. Nach § 39 Abs. 4 LFGB können Maßnahmen im Sinne von Art. 138 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2017/625 auch zur Verhütung eines künftigen Verstoßes sowie zum Schutz vor Gefahren für die Gesundheit ergehen.

Lebensmittel sind gemäß Art. 2 der Verordnung (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. Dazu gehören auch tabakfreie, nikotinhaltige Portionsbeutel (sog. „Nicotine Pouches“), die als konsumfertige Einzelportionen verkauft werden und Nikotin als wertbestimmende Zutat enthalten. Da dieses – hier beispielhaft genannte – Erzeugnis zur oralen Anwendung und Aufnahme darin enthaltener Stoffe durch den Menschen bestimmt ist, handelt es sich um ein Lebensmittel im Sinne des Art. 2 der Verordnung (EG) 178/2002.

Das Inverkehrbringen der in der Nummer 1 dieser Verfügung genannten Lebensmittel stellt einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 a Ziffer i) bzw. iv) der Verordnung (EU)

2015/2283 dar. Gem. Art. 6 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2015/2283 dürfen nur zugelassene und in der Unionsliste aufgeführte neuartige Lebensmittel nach Maßgabe der in der Liste festgelegten Bedingungen und Kennzeichnungsvorschriften als solche in Verkehr gebracht oder in und auf Lebensmitteln verwendet werden. Diese Voraussetzungen werden von den in Nummer 1 dieser Verfügung genannten Lebensmitteln nicht erfüllt.

Bei Nikotin handelt es sich sowohl in isolierter Form pflanzlicher Herkunft (z. B. aus der Tabakpflanze der Gattung *Nicotiana*) als auch in synthetisch hergestellter Form um ein neuartiges Lebensmittel im Sinne des Art. 3 Abs. 2 a Ziffer i) bzw. iv) der Verordnung (EU) 2015/2283. Der molekulare Aufbau beider Varianten ist identisch, weshalb sie chemisch gleichzusetzen sind. Für die Einzelsubstanz Nikotin wurde als Lebensmittel bisher kein nennenswerter Verzehr vor dem 15. Mai 1997 belegt. Nikotin ist in der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2470* zur Erstellung der Unionsliste der (zugelassenen) neuartigen Lebensmittel nicht gelistet und bedarf somit einer Zulassung nach der Verordnung (EU) 2015/2283. Das Fehlen eines Eintrages ist auch ein Hinweis auf einen fehlenden Antrag auf Zulassung von Seiten der Inverkehrbringer. Eine Zulassung von Nikotin als neuartiges Lebensmittel ist bisher nicht erfolgt, sodass nikotinhaltige Produkte nicht verkehrsfähig sind.

Durch das Inverkehrbringen der in der Nummer 1 der Verfügung genannten Lebensmittel besteht eine Gefahr für die Gesundheit im Sinne des § 39 Abs. 4 LFGB i.V.m. Art. 3 Nr. 23 der Verordnung (EU) 2017/625.

Das Verbot des Art. 6 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2015/2283 dient der Sicherstellung, dass kein neuartiges Lebensmittel in den Verkehr gebracht wird, das nicht zuvor auf Gesundheitsgefahren untersucht worden ist. Neuartige Lebensmittel müssen einer gesundheitlichen Bewertung unterzogen werden, bevor sie in Verkehr gebracht werden dürfen. Die Regelungen der Verordnung (EU) 2015/2283 implizieren somit, dass bei den als neuartig geltenden Lebensmitteln eine Gefahr für die Gesundheit ohne vorherige gesundheitliche Bewertung nicht ausgeschlossen werden kann.

Die Untersagung des Inverkehrbringens ist daher sowohl zum Schutz der Verbraucher vor gesundheitlichen Risiken durch nicht ausreichend geprüfte Produkte als auch zur Sicherstellung der Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften erforderlich.

Meine Maßnahme ist geeignet, zukünftig zu verhindern, dass die hier in Rede stehenden neuartigen Lebensmittel in den Verkehr gelangen, ohne die erforderliche Zulassung zu besitzen. Die Maßnahme verfolgt dabei ein legitimes Ziel. Durch die Maßnahme sollen vorhandene Verstöße gegen Art. 6 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2015/2283 beendet, zukünftige Verstöße verhindert und die Gesundheit der Verbraucher geschützt werden. Ziel dabei ist die Sicherung der gesundheitlichen Unbedenklichkeit von Lebensmitteln. Die damit bezweckte Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit dient dem vorbeugenden Gesundheits- und Verbraucherschutz potenzieller Konsumenten und damit höherrangigen Rechtsgütern. Die Maßnahmen tragen dabei auch dem Zweck der Verordnung (EU) 2015/2283 gem. Art. 1 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2015/2283 Rechnung, der darin besteht, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts sicherzustellen und gleichzeitig ein hohes Niveau beim Schutz der menschlichen Gesundheit und der Verbraucherinteressen herbeizuführen.

Die Maßnahme ist zudem erforderlich, um das o. g. Ziel zu erreichen, weil gleich geeignete Maßnahmen, die die Betroffenen in ihren Rechten weniger beeinträchtigen und dabei ebenso wirksam sind, nicht ersichtlich sind. Die Maßnahme ist notwendig, weil sich in der Vergangenheit gezeigt hat, dass trotz der eindeutigen Rechtslage und entsprechenden Veröffentlichungen in den Medien, das Verbot von Herstellern und Handel in nicht unerheblichem Maße missachtet wird.

Die Maßnahme ist angemessen. Sie dient der Durchsetzung eines bereits gesetzlich normierten Verbotes und zielt auf den Gesundheitsschutz potenzieller Verbraucher als höherrangiges

Rechtsgut ab. Die Individualinteressen der Betroffenen an einem (Weiter-)Verkauf stehen gegenüber der mit dieser Maßnahme verfolgten Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit und dem vorbeugenden Gesundheits- und Verbraucherschutz potenzieller Konsumenten zurück.

Nicht von den Regelungen der Allgemeinverfügung umfasst sind:

- Lebensmittel, die natürlicherweise Nikotin in Spuren enthalten (z. B. Gattung Solanum – Tomaten, Kartoffeln)
- Nikotinkaugummis oder ähnliche Präparate, die im Rahmen von Nikotinersatztherapien eingesetzt werden und als Arzneimittel einzustufen sind

Zu Nr. 2:

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung stützt sich auf § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)*.

Es besteht ein besonderes öffentliches Vollziehungsinteresse an der Einhaltung der o.g. Rechtsvorschriften, die auf den vorbeugenden Gesundheitsschutz potenzieller Verbraucher und ein hohes Verbraucherschutzniveau abzielen.

In Ermangelung der europaweiten Zulassung des Stoffes Nikotin in Lebensmitteln 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. Aufgrund des i.d.R. hohen Nikotingehaltes besteht zudem ein starkes Suchtpotenzial. Ein wirkungsvoller Verbraucherschutz wäre für die Dauer eines eventuellen verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nicht gewährleistet, da in dieser Zeit eine Gefährdung der Gesundheit der Konsumenten der Produkte nicht ausgeschlossen werden kann. Dabei ist nicht von Bedeutung, ob der Nachweis erbracht ist, dass von diesen Produkten eine konkrete Gesundheitsgefahr ausgeht. Das Verbot in Art. 6 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2015/2283 dient gerade dazu, sicherzustellen, dass kein neuartiges Lebensmittel in Verkehr gebracht wird, bevor es das in Art. 10 ff. der Verordnung (EU) 2015/2283 geregelte Genehmigungsverfahren, in dem es auf mögliche Gesundheitsgefahren hin bewertet wird, durchlaufen hat. Der Abschluss eines verwaltungsgerichtlichen – und ggf. oberverwaltungsgerichtlichen – Verfahrens kann insoweit nicht abgewartet werden. In Abwägung mit den (betriebswirtschaftlichen) Individualinteressen der Betroffenen an einem weiteren Inverkehrbringen der Lebensmittel, müssen diese aufgrund der überragenden Bedeutung des Gesundheitsschutzes gegenüber dem öffentlichen Interesse zurücktreten.

Zu Nr. 3:

Auf Grundlage der §§ 41 Abs. 4 S. 4, 43 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* kann als Zeitpunkt der Bekanntgabe und damit des Inkrafttretens einer Allgemeinverfügung der Tag, der auf die Bekanntmachung folgt, festgelegt werden. Von dieser Möglichkeit habe ich Gebrauch gemacht, da die angeordneten lebensmittelrechtlichen Maßnahmen keinen Aufschub dulden. Aus gleichen Erwägungen wurde auch von einer Anhörung auf der Grundlage des § 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG abgesehen.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diese Verfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Osnabrück, Hakenstraße 15, 49074 Osnabrück erhoben werden.

Die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung kann gemäß § 80 Abs. 5 VwGO beim Verwaltungsgericht Osnabrück, Hakenstraße 15, 49074 Osnabrück beantragt werden.

Osnabrück, 17.09.2025

Im Auftrag

Gez.

Dr. Fritzemeier

Ltd. Veterinärdirektor

Hinweis

Gem. § 3 Abs. 2 Neuartige Lebensmittel-Verordnung (NLV)* wird nach § 59 Abs. 3 Nr. 2 a LFGB bestraft, wer vorsätzlich entgegen Art. 6 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2015/2283 ein neuartiges Lebensmittel in Verkehr bringt oder in oder auf einem Lebensmittel verwendet. Gem. § 3 Abs. 3 NLV handelt nach § 60 Abs. 1 Nr. 2 LFGB ordnungswidrig, wer eine der bezeichneten Handlungen fahrlässig begeht.

Rechtsgrundlagen:

* LFGB

Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 2013 (BGBl. I S. 1426), in der geltenden Fassung.

*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 (Verordnung über amtliche Kontrollen). (ABl. L 95 vom 07.04.2017, S. 1), in der geltenden Fassung.

*Verordnung (EG) 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, in der geltenden Fassung.

* 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, in der geltenden Fassung.

* Durchführungsverordnung (EU) 2017/2470

der Kommission vom 20. Dezember 2017 zur Erstellung der Unionsliste der neuartigen Lebensmittel gemäß der Verordnung (EU) 2015/2283 des Europäischen Parlaments und des Rates über neuartige Lebensmittel, in der geltenden Fassung.

* VwGO

Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), in der geltenden Fassung.

* VwVfG

Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), in der geltenden Fassung.

* NLV

Neuartige Lebensmittel-Verordnung vom 27. September 2017 (BGBl. I S. 3520), in der geltenden Fassung.