

**Allgemeinverfügung des Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz- und Veterinärdienstes des Landes Bremen (LMTVet) zur Untersagung des Inverkehrbringens von nikotinhalten Lebensmitteln vom 12. September 2025:**

Aus Gründen des vorbeugenden gesundheitlichen Verbraucherschutzes wird gemäß Artikel 138 Abs. 1 S. 1 lit. b, Abs. 2 S. 1 lit. d der Verordnung (EU) 2017/625 i.V.m. § 39 Abs. 1 und Abs. 4 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) 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.
2. Die Untersagung gilt für alle Lebensmittelunternehmen und sonstige Unternehmen mit Sitz, Niederlassung, Verkaufsstelle oder vergleichbaren Stellen, über die ein Inverkehrbringen - sowohl über den stationären Handel als auch über den Internet- und Versandhandel - des durch diese Allgemeinverfügung betroffenen Produkts erfolgt, im Zuständigkeitsbereich des LMTVet im Land Bremen, bestehend aus den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven.
3. Die sofortige Vollziehung dieser Allgemeinverfügung wird gemäß § 80 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) angeordnet.
4. Diese Allgemeinverfügung tritt am Tage nach ihrer Bekanntmachung in Kraft.

**Hinweis**

Die Strafbarkeit bzw. Ordnungswidrigkeit von Zuwiderhandlungen gegen diese Allgemeinverfügung ergibt sich insbesondere aus Art. 6 Abs. 2 und Art. 29 der Verordnung (EU) 2015/2283 und § 3 Abs. 2 und 3 der Verordnung über neuartige Lebensmittel i.V.m. § 59 Abs. 3 Nr. 2 Buchstabe a sowie bei fahrlässigem Handeln § 60 Abs. 1 Nr. 2 des LFGB.

**Begründung:**

Gem. § 39 Abs. 1 des LFGB treffen die für die Überwachung von Lebensmitteln, Futtermitteln und Bedarfsgegenständen zuständigen Behörden die Maßnahmen, die nach den Artikeln 137 und 138 der Verordnung (EU) 2017/625 erforderlich sind zur Überwachung der Einhaltung der 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.

Sie haben insbesondere bei der Feststellung von Verstößen gem. Art. 138 Abs. 1 Buchstabe b) VO (EU) 2017/625 geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um zu gewährleisten, dass der betreffende Unternehmer den Verstoß beendet und dass er erneute Verstöße dieser Art verhindert.

Gem. Art. 138 Abs. 2 Buchstabe d) VO (EU) 2017/625 können die Behörden zudem das Inverkehrbringen von Waren beschränken oder verbieten.

Weiterhin können gem. § 39 Abs. 4 des LFGB die Maßnahmen im Sinne von Artikel 138 Absatz 2 VO (EU) Nr. 2017/625 auch zur Verhütung eines künftigen Verstoßes sowie zum Schutz vor Gefahren für die Gesundheit oder vor Täuschung ergehen.

Die zuständige Behörde für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften im Land Bremen ist der LMTVet.

Aufgrund der pharmakologischen Wirkung von Nikotin, seiner bekannten Toxizität und der fehlenden Festlegung eines akzeptablen täglichen Aufnahmewertes (ADI) stellt der Verzehr solcher Produkte ein Gesundheitsrisiko dar. Bereits geringe Mengen können unerwünschte Wirkungen hervorrufen.

Die Untersagung des Inverkehrbringens ist daher sowohl zum Schutz der Verbraucher\*innen vor nicht ausreichend geprüften gesundheitlichen Risiken als auch zur Sicherstellung der Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften erforderlich.

Ein milderes, ebenso geeignetes Mittel ist nicht ersichtlich. Eine Einzelfallregelung würde dem Ziel einer effektiven und flächendeckenden Gefahrenabwehr widersprechen und wäre mit einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verbunden.

Die Maßnahme ist geeignet, erforderlich und auch im engeren Sinne verhältnismäßig. Sie ist das einzige Mittel, mit dem das Inverkehrbringen nicht zugelassener neuartiger Lebensmittel zuverlässig unterbunden werden kann. Insbesondere ist die Maßnahme angemessen, da sie lediglich dazu dient, ein bereits bestehendes gesetzliches Verbot wirksam durchzusetzen.

Zu 1.

Lebensmittel sind gemäß Art. 2 Abs. 1 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. Hierzu zählen auch Produkte, denen Nikotin gezielt als Zutat zugesetzt wurde und die bestimmungsgemäß oral aufgenommen werden sollen – insbesondere sogenannte „Nikotinbeutel“ („Nicotine Pouches“), die zwischen Lippe und Zahnfleisch platziert werden und deren Inhalt über die Mundschleimhaut aufgenommen wird.

Bei der Substanz 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 Buchstabe a Ziffer i bzw. iv der Verordnung (EU) 2015/2283 (Novel-Food-Verordnung). Ein nennenswerter Verzehr innerhalb der Europäischen Union vor dem 15. Mai 1997 ist nicht belegt, weshalb eine verkehrsrechtliche Zulassung erforderlich ist. Der molekulare Aufbau beider Varianten ist identisch, weshalb sie chemisch gleichzusetzen sind.

Eine Zulassung von Nikotin als neuartiges Lebensmittel liegt bislang nicht vor. Auch ein Eintrag im Novel-Food-Katalog der Europäischen Kommission fehlt. Das Fehlen eines solchen Eintrags kann als Indiz für das Nichtvorliegen eines entsprechenden Zulassungsantrags durch die Inverkehrbringer gewertet werden.

Gemäß Art. 6 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2015/2283 dürfen nur zugelassene und in der Unionsliste aufgeführte neuartige Lebensmittel nach Maßgabe der festgelegten Bedingungen und Kennzeichnungsvorgaben in den Verkehr gebracht oder in und auf anderen Lebensmitteln verwendet werden.

Diese Vorschriften dienen dem präventiven Gesundheitsschutz der VerbraucherInnen. Im Rahmen eines Zulassungsverfahrens wird unter anderem geprüft, ob ein neuartiges Lebensmittel auf Basis der verfügbaren wissenschaftlichen Daten gesundheitlich unbedenklich ist, VerbraucherInnen nicht irregeführt werden und ein etwaiger Ersatz eines etablierten Lebensmittels keine nachteiligen Auswirkungen auf die Ernährung hat.

Da Nikotin derzeit nicht in der Unionsliste zugelassener neuartiger Lebensmittel enthalten ist, ist es in der Europäischen Union nicht verkehrsfähig. Es ist daher verboten, nikotinhaltige Produkte als Lebensmittel in Verkehr zu bringen oder in bzw. auf Lebensmitteln zu verwenden.

Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang insbesondere sogenannte Nikotinbeutel, die als konsumfertige Einzelportionen verkauft werden und Nikotin als wertbestimmende Zutat enthalten. Diese Produkte sind eindeutig zur oralen Aufnahme bestimmt und erfüllen damit die Definition eines Lebensmittels im Sinne von Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

Nicht von der Allgemeinverfügung umfasst sind hingegen:

- Lebensmittel, die natürlicherweise in Spuren Nikotin enthalten (z. B. Tomaten, Kartoffeln oder Auberginen aus der Gattung Solanum)
- Arzneimittel wie Nikotinkaugummis oder -pflaster, die im Rahmen einer Nikotinersatztherapie verwendet und gemäß Arzneimittelgesetz (AMG) zugelassen sind
- etwaige zugelassene (neuartige) Lebensmittel mit Nikotin, sofern sie in der Unionsliste gemäß Art. 6 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2015/2283 aufgenommen wurden.

Die Untersagung des Inverkehrbringens ist schließlich nicht ermessensfehlerhaft, da sie dazu dient, das gesetzlich normierte Verbot des Inverkehrbringens nicht sicherer Lebensmittel durchzusetzen.

Zu 2.

Zur Wahrung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, zur Verhütung von Gesundheitsgefährdungen sowie zur wirksamen Durchsetzung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften erstreckt sich die Untersagung des Inverkehrbringens sowohl auf den stationären Handel als auch auf den Versandhandel und den Verkauf über das Internet (sog. Onlinehandel) im Geltungsbereich dieser Allgemeinverfügung.

Eine Differenzierung nach Art oder Umfang des Vertriebsweges wäre nicht zweckdienlich, da sämtliche Formen des Inverkehrbringens gleichermaßen geeignet sind, nicht verkehrsfähige nikotinhaltige Lebensmittel in den Verkehr zu bringen und damit die VerbraucherInnen potenziellen Risiken auszusetzen. Auch der Internethandel nimmt bei der Vermarktung derartiger Produkte eine zunehmend zentrale Rolle ein.

Dabei ist es unerheblich, ob das Inverkehrbringen entgeltlich oder unentgeltlich erfolgt. Maßgeblich ist allein, dass das jeweilige Produkt mit dem Ziel abgegeben wird, es einem Dritten zum Verzehr bereitzustellen.

Zu 3.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung stützt sich auf § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Die sofortige Vollziehung kann im öffentlichen Interesse oder im überwiegenden Interesse eines Beteiligten angeordnet werden.

Ohne die Anordnung der sofortigen Vollziehung hätte eine Klage gegen diese Allgemeinverfügung gemäß § 80 Abs. 1 VwGO aufschiebende Wirkung. Das würde bedeuten, dass die Wirkung der Allgemeinverfügung bis zur gerichtlichen Entscheidung ausgesetzt wäre.

Das Inverkehrbringen von Nikotin als Lebensmittel oder von Lebensmitteln, denen Nikotin zugesetzt wurde, ist jedoch bereits gesetzlich untersagt. Die Allgemeinverfügung dient ausschließlich der Durchsetzung bestehender rechtlicher Vorschriften, insbesondere des Verbots nach Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2015/2283.

Ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung ist daher gegeben. Die Maßnahme dient dem Schutz der menschlichen Gesundheit sowie der VerbraucherInneninteressen. Durch die sofortige Vollziehung wird verhindert, dass nicht verkehrsfähige und gesundheitlich bedenkliche Produkte während der Dauer eines Rechtsmittelverfahrens weiterhin in Verkehr gebracht werden können.

Die Anordnung ist erforderlich, weil ohne sie das gesetzlich bestehende Verkehrsverbot faktisch ins Leere laufen würde. Die mit der Verfügung verfolgten Schutzziele würden durch die Dauer eines Hauptsacheverfahrens unterlaufen.

Angesichts der hohen Bedeutung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes haben wirtschaftliche Interessen der betroffenen Unternehmen hinter dem Schutzinteresse der Allgemeinheit zurückzustehen. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist daher notwendig und angemessen.

### **Rechtsbehelfsbelehrung:**

Gegen diese Verfügung kann innerhalb eines Monats nach ihrer Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist schriftlich oder zur Niederschrift beim Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz- und Veterinärdienst des Landes Bremen, Lötzer Str. 3, 28207 Bremen, zu erheben.

Aufgrund der Anordnung der sofortigen Vollziehung hat ein Widerspruch keine aufschiebende Wirkung (§ 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO). Auf Antrag gemäß § 80 Abs. 5 VwGO kann das Verwaltungsgericht Bremen die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise anordnen.

**Bremen, 12.09.2025**

## **Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz- und Veterinärdienst des Landes Bremen**

### **Rechtsgrundlagen:**

- Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates 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 (**VO (EU) 2017/625**)
- 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 (**VO (EG) Nr. 178/2002**)
- Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (**LFGB**)
- Verwaltungsgerichtsordnung (**VwGO**)
- Verwaltungsverfahrensgesetz (**VwVfG**)

in der jeweils gültigen Fassung