

Allgemeinverfügung des Rheinisch-Bergischen Kreises zur Untersagung des Inverkehrbringens von tabakfreien Nikotinbeuteln (Nicotine Pouches)

Zum vorbeugenden gesundheitlichen Verbraucherschutz gemäß § 39 Absatz 4 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) in Verbindung mit Artikel 138 Absatz 1 Satz 1 Buchstabe b, Absatz 2 Buchstabe d Verordnung (EU) 2017/625 und § 35 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW (VwVfG NRW) wird Folgendes bestimmt:

- I. Das Inverkehrbringen von tabakfreien Nikotinbeuteln (Nicotine Pouches) im Gebiet des Rheinisch-Bergischen Kreises wird untersagt.
- II. Hinsichtlich der Ziffer I wird die sofortige Vollziehung gemäß § 80 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) angeordnet.
- III. Regelung zur Bekanntmachung

Diese Allgemeinverfügung wird gem. § 41 Absatz 3 und 4 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen öffentlich bekannt gemacht und gilt mit dem auf die Bekanntmachung folgenden Tag als bekannt gegeben.

Begründung

Zu I.

Die Untersagung in Ziffer 1 stützt sich auf § 39 Absatz 4 LFGB in Verbindung mit Artikel 138 Absatz 1 Satz 1 Buchstabe b, Absatz 2 Buchstabe d Verordnung (EU) 2017/625 in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 2 Verordnung (EU) 2015/2283 sowie auf § 39 Absatz 4 LFGB in Verbindung mit Artikel 138 Absatz 1 Satz 1 Buchstabe b, Absatz 2 Buchstabe d Verordnung (EU) 2017/625 in Verbindung mit Artikel 14 Absatz 1 Verordnung (EG) 178/2002.

Tabakfreie Nikotinbeutel oder Nicotine Pouches sind Produkte in Form kleiner kissenförmiger Päckchen („Pouches“) aus Zellstoff, die neben einem Trägermaterial Nikotin und Aromastoffe sowie weitere Zusatzstoffe enthalten, aber keinen Tabak. Nach den verkehrsüblichen Anleitungen sollen die Beutel in den Mund zwischen Oberlippe und Zahnfleisch oder in die Wangentasche genommen werden und dort einige Zeit verbleiben. Nach der Verwendung werden die Beutel aus dem Mund entnommen und entsorgt.

a)

Tabakfreie Nikotinbeutel sind als neuartige Lebensmittel einzustufen. Solche dürfen gemäß Artikel 6 Absatz 2 Verordnung (EU) 2015/2283 nur nach Zulassung in Verkehr gebracht werden.

Lebensmittel sind gemäß Artikel 2 Absatz 1 Verordnung (EG) 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.

Das „Aufnehmen“ von Erzeugnissen oder Stoffen durch Menschen i.S.d. Artikels 2 Absatz 1 Verordnung (EG) 178/2002 setzt voraus, dass ein Erzeugnis bzw. dessen Stoffe bei bestimmungs- bzw. erwartungsgemäßen Gebrauch zumindest auch und nicht in bloß marginalem Umfang über den Magen-Darm-Trakt in den menschlichen Körper gelangen (vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 19.08.2021, Az. 5 Bs 56/21).

Durch die Einnahme des tabakfreien Nikotinbeutels und das Einbehalten in der Mundhöhle wird eine nicht bloß geringe Menge an Speichel gebildet. Durch die Wirkung des Speichels werden Nikotin sowie andere lösliche Bestandteile wie Süß- und Aromastoffe aus dem tabakfreien Nikotinbeutel gelöst. In dieser gelösten Form werden die Stoffe über die Mundschleimhaut in die Blutbahn und über den geschluckten Speichel in den Magen-Darm-Trakt aufgenommen. Folglich handelt es sich bei den tabakfreien Nikotinbeuteln um ein Lebensmittel im Sinne des Artikels 2 Verordnung (EG) 178/2002.

Unerheblich ist hierbei, ob ein aufgenommener Stoff einen physiologischen Nährwert oder eine technologische Wirkung hat, und ob es sich um einen Rohstoff oder um eine Zubereitung handelt. Auch kommt es nicht darauf an, zu welchem Zweck ein Stoff aufgenommen wird. Ob die Aufnahme einem anerkannten Ernährungs- oder Genusszweck entspricht, ist ebenfalls unerheblich (vgl. VG Augsburg, Urteil vom 21.06.2021, Az. Au 9 K 20.1486).

Tabakfreie Nikotinbeutel sind neuartige Lebensmittel nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer i) oder iv) der Verordnung (EU) 2015/2283 (Novel-Food-Verordnung), weil sie vor dem 15. Mai 1997 nicht in nennenswertem Umfang in der EU für den menschlichen Verzehr verwendet wurden.

Da Nikotin sowohl isoliert aus pflanzlicher Herkunft (z. B. aus der Tabakpflanze der Gattung Nicotiana) als auch synthetisch hergestellt (molekularer Aufbau beider Varianten ist identisch) bisher weder als Lebensmittel noch als Lebensmittelzutat eine Verzehrhistorie in der EU aufweist, sind tabakfreie Nikotinbeutel als neuartige Lebensmittel i.S.d. Artikels 3 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer i) bzw. iv) der Verordnung (EU) 2015/2283 anzusehen. Ein nennenswerter Verzehr solcher Nikotinbeutel ist innerhalb der Europäischen Union vor dem 15. Mai 1997 nicht belegt.

Gemäß Artikel 6 Absatz 2 Verordnung (EU) 2015/2283 dürfen in der EU 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. Tabakfreie Nikotinbeutel sind nach der Novel-Food-Verordnung nicht zugelassen und im Novel-Food-Katalog der Europäischen Kommission nicht gelistet. Derartige Erzeugnisse dürfen demnach - unabhängig vom konkreten Nikotingehalt - nicht in den Verkehr gebracht werden.

Im Rahmen des Zulassungsverfahrens werden neuartige Lebensmittel einer umfassenden gesundheitlichen Bewertung unterzogen, wobei geprüft wird, ob ein neuartiges Lebensmittel auf Basis der verfügbaren wissenschaftlichen Daten gesundheitlich unbedenklich ist, Verbraucherinnen und Verbraucher nicht irreführt werden und keine nachteiligen Auswirkungen auf die Ernährung hat. Verbraucherinnen und Verbraucher werden so vor eventuellen Risiken neuer, in der EU bisher nicht verzehrter Lebensmittel aus Gründen des vorsorgenden gesundheitlichen Verbraucherschutzes geschützt.

Das Inverkehrbringen von tabakfreien Nikotinbeuteln als Lebensmittel ist nach Artikel 6 Absatz 2 Verordnung (EU) 2015/2283 somit bereits gesetzlich untersagt.

b)

Darüber hinaus verstößt das Inverkehrbringen von Nikotinbeuteln gegen Artikel 14 Absatz 1 i.V.m. Absatz 2 Buchstabe a Verordnung (EG) 178/2002. Danach dürfen Lebensmittel, die nicht sicher sind, nicht in Verkehr gebracht werden. Dabei gelten Lebensmittel als nicht sicher, wenn davon auszugehen ist, dass sie gesundheitsschädlich sind.

Nikotin ist ein toxisches biogenes Alkaloid. Über die Aktivierung nicotinerger Acetylcholinrezeptoren wirkt Nikotin in parasympathischen und sympathischen Nervenzellen des vegetativen Nervensystems und im Nebennierenmark. In niedrigen Dosen ist Nikotin ein Stimulans, in mittleren entspannt es und in hohen Dosen wirkt es toxisch¹.

Nikotin hat zudem eine hohe Suchtwirkung und löst in Abhängigkeit von der Dosis eine Reihe von Reaktionen im Organismus aus, wie z.B. eine Blutdrucksteigerung und Erhöhung der Herzschlagfrequenz. Die Symptome einer Nikotinvergiftung reichen von Übelkeit, Schwindel, Kopfschmerzen, Erbrechen und Durchfall bis zu Kreislaufversagen, cholinergen Symptomen, Krämpfen und bis zum Herz- und Atemstillstand².

Die Gesundheitsschädlichkeit begründet sich aus den oben beschriebenen Effekten - insbesondere hinsichtlich seiner Wirkung auf das Herz-Kreislauf-System - vor dem Hintergrund der in Nikotinbeuteln üblicherweise vorkommenden Nikotingehalte.

Die Wirkung der Substanz Nikotin ist umfangreich untersucht worden, auch wenn zu Nikotinbeuteln noch keine Studien beispielsweise zum Abhängigkeitspotenzial vorliegen³.

Gesundheitliche Risiken sieht das Bundesinstitut für Risikobewertung in seiner gesundheitlichen Bewertung von Nikotinbeuteln vom 07.10.2022 (aktualisierte Stellungnahme Nr. 023/2022)⁴ insbesondere für folgende Personengruppen: Kinder, Jugendliche und Nichtraucher, da Nikotin eine suchterzeugende Wirkung hat. Bei Jugendlichen greift Nikotin direkt in die Hirnentwicklung ein, macht schneller abhängig und kann langfristige Veränderungen im Belohnungssystem und Verhalten verursachen. Deshalb gilt früher Konsum von Nikotin als besonders riskant^{5,6}.

Die in NRW untersuchten amtlichen Proben von tabakfreien Nikotinbeuteln weisen Nikotin-Gehalte von 3 bis 20 mg/Beutel auf, aber auch Nikotingehalte von 30 bis 47,5 mg/Beutel werden in Nikotinbeuteln analytisch bestimmt. Das CVUA OWL bestätigt somit die vom BfR genannten Gehalte⁷. Laut Aussagen des Bundesinstituts für Risikobewertung zeigen pharmakokinetische Untersuchungen, dass mindestens die Hälfte des Nikotins aus solchen tabakfreien Nikotinbeuteln aufgenommen wird⁴. Die EFSA hat basierend auf den Ergebnissen einer Human-Studie mit der Feststellung eines Lowest Observed Adverse Effect Level (LOAEL – niedrigste Dosis mit beobachteter schädlicher Wirkung (Anstieg der Herzfrequenz)) von 0,0035 mg/kg Körpergewicht (KG) bei oraler Einmalgabe unter

¹ Psyhyrembel online, Psyhyrembel Fachredaktion Medizin, Augsburg. Leitung: Dr. med. Arne Schäffler, Nikotin, Letzte Aktualisierung dieses Artikels: 11.2020

² EFSA (2009) Potential risks for public health due to the presence of nicotine in wild mushrooms. EFSA Journal 7 (5): 286r. verfügbar unter: www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/rn-286

³ Deutsches Krebsforschungszentrum. Nikotinbeutel. Fakten zum Rauchen, Heidelberg 2025; https://www.dkfz.de/fileadmin/user_upload/Krebspraevention/Download/pdf/FzR/FzR_2025_Nikotinbeutel.pdf

⁴ BfR (2022) Gesundheitliche Bewertung von Nikotinbeuteln (Nikotinpouches): Aktualisierte Stellungnahme Nr. 023/2022 des BfR vom 7. Oktober 2022. verfügbar unter: www.bfr.bund.de/cm/343/gesundheitsliche-bewertung-von-nikotinbeuteln-nikotinpouches.pdf

⁵ Schögl, P., Fuchs, M., Hartmann, M. *et al.* Nikotinkonsum im Kinder- und Jugendalter (2026) – Grundlagen und Überlegungen zum Umgang in kinder- und jugendpsychiatrischen Settings. *Neuropsychiatr*. <https://doi.org/10.1007/s40211-025-00568-w>

⁶ Castro EM, Lotfipour S, Leslie FM. Nicotine on the developing brain. *Pharmacol Res.* 2023 Apr;190:106716. doi: 10.1016/j.phrs.2023.106716. Epub 2023 Mar 1. PMID: 36868366; PMCID: PMC10392865.

⁷ Mallock-Ohnesorg N, Rabenstein A, Stoll Y, Gertzen M, Rieder B, Malke S, Burgmann N, Laux P, Pieper E, Schulz T, Franzen K, Luch A and Rüther T (2024) Small pouches, but high nicotine doses—nicotine delivery and acute effects after use of tobacco-free nicotine pouches. *Front. Pharmacol.* 15:1392027. doi: 10.3389/fphar.2024.1392027

Einrechnung eines Sicherheitsfaktors von 10 einen Wert für die Akute Referenzdosis (ARfD-Wert) von 0,0008 mg/kg KG abgeleitet². Der ARfD-Wert ist diejenige Substanzmenge pro kg Körpergewicht, die über die Nahrung ohne nennenswertes Risiko für den Verbraucher über einen Zeitraum von 24 Stunden oder kürzer aufgenommen werden kann.

Die vorkommenden Gehalte von Nikotin pro Beutel zeigen deutlich, dass - ausgehend von der Annahme einer mindestens 50 %-igen Resorption des Nikotins – der Konsum eines tabakfreien Nikotinbeutels ausreicht, um sowohl die Akute Referenzdosis (ARfD) als auch den LOAEL um ein Vielfaches zu überschreiten.

Die niederländische Behörde für Öffentliche Gesundheit und Umweltschutz, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), hat in ihrer toxikologischen Bewertung bestätigt, dass tabakfreie Nikotinbeutel nur dann nicht gesundheitsgefährdend sind, wenn sie weniger als 0,035 mg Nikotin/Beutel enthalten⁸.

Vor diesem Hintergrund werden tabakfreie Nikotinbeutel als nicht sichere Lebensmittel im Sinne von Artikel 14 Absatz 1 i.V.m. Absatz 2 Buchstabe a Verordnung (EG) 178/2002 beurteilt. Lebensmittel, die nicht sicher sind, dürfen nicht in Verkehr gebracht werden.

c)

Der Rheinisch-Bergische Kreis ist nach § 1 Absatz 1 Nummer 1, 2 und 3 der Zuständigkeitsverordnung Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (ZustVOVS NRW) in Verbindung mit §§ 4 und 5 Ordnungsbehördengesetz (OBG NRW) für den Vollzug des Lebensmittelrechts zuständig.

Ein Verbot des Inverkehrbringens wird in Artikel 138 Absatz 2 Buchstabe d Verordnung (EU) 2017/625 ausdrücklich als mögliche behördliche Maßnahme genannt. Das Unionsrecht sieht nach Artikel 6 Absatz 2 Verordnung (EU) 2015/2283 vor, dass neuartige Lebensmittel, die nicht zugelassen sind, nicht in Verkehr gebracht werden dürfen. Nicht sichere Lebensmittel dürfen nach Artikel 14 Absatz 1 Verordnung (EG) 178/2002 ebenfalls nicht in Verkehr gebracht werden.

Demnach wird in vorliegendem Fall sowohl gegen unionsrechtliche und nationale lebensmittelrechtliche Vorschriften verstoßen. Das Verbot des Inverkehrbringens kann nur durch eine Untersagung des Inverkehrbringens der entsprechenden Produkte erreicht werden.

Ein gleich geeignetes Mittel, um die festgestellten Verstöße gegen Artikel 6 Absatz 2 Verordnung (EU) 2015/2283 sowie gegen Artikel 14 Absatz 1 Verordnung (EG) 178/2002 zu beenden, liegt nicht vor. Die Untersagung ist das einzige Mittel, mit dem das Inverkehrbringen nicht verkehrsfähiger Lebensmittel zuverlässig unterbunden werden kann. Insbesondere ist auch das Anbringen von Hinweisen auf die Gesundheitsschädlichkeit auf der Verpackung der tabakfreien Nikotinbeutel kein geeignetes Mittel, das Inverkehrbringen zu beenden. Andere geeignete oder mildere, gleich wirksame Mittel zur Beendigung der Verstöße sind nicht ersichtlich. Die Untersagung des Inverkehrbringens ist auch angemessen. Denn im Falle eines verbotswidrigen Inverkehrbringens nicht zugelassener oder nicht sicherer Lebensmittel hat die Gesundheit der Verbraucher, die zu schützen der Staat nach Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz (GG) verpflichtet ist, Vorrang vor den im Rahmen der Berufsausübungsfreiheit nach Artikel 12 Absatz 1 GG geschützten Interessen der Adressaten dieser Anordnung.

Das Verbot umfasst sowohl den stationären Handel als auch den Versandhandel und Verkauf im Internet. Eine Unterscheidung zwischen den verschiedenen Verkaufs- bzw. Vertriebswegen wäre nicht zweckdienlich, da sämtliche Formen des Inverkehrbringens gleichermaßen geeignet sind, nicht verkehrsfähige tabakfreie Nikotinbeutel in den Verkehr zu bringen und damit die Verbraucherinnen und Verbraucher potenziellen Risiken auszusetzen. Auch der Internethandel nimmt bei der

⁸ RIVM (2021), Nicotineproducten zonder tabak voor recreatief gebruik.

Vermarktung derartiger Produkte eine zunehmend zentrale Rolle ein. Zudem ist es unerheblich, ob das Inverkehrbringen entgeltlich oder unentgeltlich geschieht.

Zu II.

Die sofortige Vollziehung der Untersagung des Inverkehrbringens stützt sich auf § 80 Absatz 2 Nummer 4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sowie auf § 80 Absatz 2 Nummer 3 VwGO. Die sofortige Vollziehung wird im öffentlichen Interesse angeordnet. Soweit es sich bei den betroffenen Produkten um gesundheitsschädliche Lebensmittel handelt, entfällt die aufschiebende Wirkung einer Anfechtungsklage zudem bereits nach § 39 Absatz 7 Nummer 1 LFGB.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung der Untersagung des Inverkehrbringens ist bei neuartigen Lebensmitteln, die bisher nicht zugelassen sind, nicht vom Nachweis einer Gefährlichkeit des betroffenen Lebensmittels abhängig. Bereits aus der Systematik des europäischen Lebensmittelrechts ergibt sich, dass das Inverkehrbringen eines Lebensmittels nur dann ohne vorherige Zulassung bzw. Genehmigung zulässig sein soll, wenn aus einer nachgewiesenen Verwendungsgeschichte als sicheres Lebensmittel in der Union auf dessen Ungefährlichkeit geschlossen werden kann. Dies findet seinen Ausdruck in Artikel 6 Absatz 2 Verordnung (EU) 2015/2283. Bei neuartigen Lebensmitteln sieht es der Unionsgesetzgeber als geboten an, den Nachweis über die Eignung des Lebensmittels zum menschlichen Verzehr im Rahmen eines Verfahrens für die Genehmigung des Inverkehrbringens eines neuartigen Lebensmittels in der Union zu führen, Artikel 10 ff. Verordnung (EU) 2015/2283. Mit dieser Systematik des Unionsrechts wäre es daher nicht vereinbar, die sofortige Vollziehbarkeit einer Untersagungsverfügung vom Vorliegen konkreter Gefährlichkeitsnachweise abhängig zu machen. (vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 08.02.2021, Az. 9 S 3951/20, juris Rn. 32; OVG Münster, Beschluss vom 23.01.2020, Az. 13 B 1423/19, juris Rn. 24).

Dies wird auch durch die Erwägungsgründe zur Novel-Food-Verordnung gestützt. Aus dem Erwägungsgrund 20 der Verordnung (EU) 2015/2283 geht hervor, dass neuartige Lebensmittel „sicher“ sein sollten. „Falls ihre Sicherheit nicht bewertet werden kann und wissenschaftliche Unsicherheiten fortbestehen, kann das Vorsorgeprinzip angewandt werden.“ Darüber hinaus „sollte die Behörde unter anderem alle Eigenschaften des neuartigen Lebensmittels, die ein Sicherheitsrisiko für die Gesundheit des Menschen darstellen können, sowie mögliche Folgen für besonders empfindliche Bevölkerungsgruppen prüfen“, (Erwägungsgrund 23). Dies wird in Artikel 7 der Verordnung (EU) 2015/2283 genauer geregelt: Nach Artikel 7 Buchstabe a ist im Rahmen des Zulassungsverfahrens zu prüfen, dass das Lebensmittel „auf der Grundlage der verfügbaren wissenschaftlichen Daten kein Sicherheitsrisiko für die menschliche Gesundheit mit sich“ bringt.

Nur durch die sofortige Vollziehung der Untersagung des Inverkehrbringens kann sichergestellt werden, dass die Maßnahme ab Erlass Wirkung entfaltet und nicht durch gerichtliche Anfechtung aufgeschoben werden kann. Die angeordnete Untersagung würde andernfalls allein durch die voraussichtliche Dauer des gerichtlichen Hauptsacheverfahrens zu einem Leerlaufen der Anordnung und dem Bestehen oder sogar der Realisierung der oben genannten gesundheitlichen Risiken führen, die mit einem Konsum der tabakfreien Nikotinbeutel verbunden sind.

In diesem Sinne wird das öffentliche Interesse hinsichtlich der sofortigen Vollziehung zudem durch die Feststellungen zur Gesundheitsschädlichkeit von tabakfreien Nikotinbeuteln gestützt. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen unter „Zu I. b)“ verwiesen.

Soweit es sich bei den tabakfreien Nikotinbeutel-Produkten um gesundheitsschädliche Lebensmittel handelt, hat eine Anfechtungsklage bereits nach § 39 Absatz 7 Nummer 1 LFGB keine aufschiebende Wirkung.

Zu III.

Diese Allgemeinverfügung wird gemäß § 41 Absatz 3 Satz 2 VwVfG NRW durch öffentliche Bekanntmachung bekannt gegeben.

Sie gilt mit dem auf die Bekanntmachung folgenden Tag als bekannt gegeben. Gemäß § 41 Absatz 3 Satz 2, Absatz 4 VwVfG NRW kann in einer Allgemeinverfügung ein abweichender Bekanntgabetag bestimmt werden, frühestens jedoch der Tag nach der ortsüblichen Bekanntmachung. Von dieser Möglichkeit wird im vorliegenden Fall Gebrauch gemacht, um eine zeitnahe Wirksamkeit der Maßnahme zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung sicherzustellen.

Diese Allgemeinverfügung kann beim Landrat des Rheinisch-Bergischen Kreises, Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt, Friedrich-Ebert-Straße 75, 51429 Bergisch Gladbach und auf der Internetseite des Rheinisch-Bergischen Kreises unter www.rbk-direkt.de eingesehen werden.

Hinweise: Auf die Strafbarkeit bzw. Ordnungswidrigkeit einer Zuwiderhandlung gegen diese Anordnungen nach Artikel 6 Absatz 2, 29 Verordnung (EU) 2015/2283, § 3 Absatz 2 bzw. Absatz 3 Neuartige Lebensmittel-Verordnung (NLV) i.V.m. § 59 Absatz 3 Nummer 2 Buchstabe a bzw. bei fahrlässiger Handlung § 60 Absatz 1 Nummer 2 LFGB wird hingewiesen.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats ab Bekanntgabe Klage bei dem Verwaltungsgericht Köln erhoben werden.

Bergisch Gladbach, den 01. Oktober 2026

Im Auftrag

gez.

Dr. Thomas Mönig
Amtsleiter