

Stellungnahme

zum

Vorhaben einer nationalen

„Mineralölverordnung“

22. Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung

4. Entwurf Stand 7. März 2017

**Bund für Lebensmittelrecht
und Lebensmittelkunde e. V.**

Postfach 06 02 50
10052 Berlin
Claire-Waldoff-Straße 7
10117 Berlin

Tel. +49 30 206143-0
Fax +49 30 206143-190
bll@bll.de · www.bll.de

Büro Brüssel
Avenue des Nerviens 9-31
1040 Brüssel, Belgien

Tel. +32 2 508 1023
Fax +32 2 508 1025

Anfang März 2017 informierte das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) über den vierten Entwurf einer 22. Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung mit Bearbeitungsstand 7. März 2017 zur Schaffung einer nationalen „Mineralölverordnung“.

Das BMEL bringt damit den politischen Willen zum Ausdruck, mit einem nationalen Regulierungskonzept die Problematik des Eintrags von bestimmten Mineralölkohlenwasserstoffen aus altpapierhaltigen Lebensmittelbedarfsgegenständen resp. Lebensmittelkontaktmaterialien zu behandeln.

Das modifizierte Konzept des vierten Entwurfs sieht nunmehr vor, den stofflichen Übergang ausschließlich von aromatischen Mineralölkohlenwasserstoffen (MOAH) aus Lebensmittelbedarfsgegenständen, die unter Verwendung von Altpapierstoffen hergestellt wurden, so weit zu begrenzen, dass diese Stoffe nicht nachweisbar sind (als derzeit analytisch leistbare Nachweisgrenze gilt 0,5 mg/Kilogramm Lebensmittel). Diese Anforderungen sollen durch die Verwendung funktioneller Barrieren erreicht werden, die obligatorisch für Lebensmittelbedarfsgegenstände aus altpapierhaltigem Papier, Pappe oder Karton vorgeschrieben werden sollen.

Entwurf ist politischer Aktionismus und kein Beitrag zur Lösung der komplexen Situation

Die im BLL organisierten Verbände und Unternehmen der Lebensmittel- und Zuliefererkette zeigen sich enttäuscht vom BMEL und dessen einseitiger Vorgehensweise. Die betroffenen Wirtschaftskreise haben sich seit 2010 mit zahlreichen Initiativen, technologischen Entwicklungen und grundlegenden Ursachenanalysen mit der Problematik befasst und diese erfolgreich in Verantwortung für einwandfreie Produkte bearbeitet. Es ist objektiv durch Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelüberwachung, der Warentester und Eigenkontrollen belegbar, dass die Belastungssituation sowohl der unerwünschten gesättigten Mineralölkohlenwasserstoffe (MOSH) als auch der aromatischen Mineralölkohlenwasserstoffe (MOAH) reduziert werden konnte. Insbesondere die nach wissenschaftlicher Bewertung gebotene Minimierung von MOAH wurde intensiv und wird weiter verfolgt.

Die aktuelle Erkenntnislage zeigt, dass die als „MOSH/MOAH“-Problematik zusammenfassend diskutierten Einträge in die Rohstoff-, Lebensmittel- und Verpackungskette sehr viel komplexer ist und es weiterer Forschungen und Maßnahmenprüfungen bedarf. Aktuell sind die v.a. Standardisierung und Absicherung der angewandten Analytik, eine abgestimmte differenzierende Befundauswertung und Beurteilungsgrundlagen für Barrierewirkungen notwendig, um zielführende weitere Schritte einleiten und bewerten zu können.

Dieser vierte Entwurf einer nationalen Mineralölverordnung trägt weder dem Erreichten Rechnung noch wird er der erkannten Komplexität, die über den Einsatz barriereoptimierter altpapierhaltiger Verpackungen hinausreicht, gerecht.

Aus der Sicht des BLL soll die Veröffentlichung des Entwurfs zum jetzigen Zeitpunkt vorrangig ein politisches Signal sein. Hierfür hat die Wirtschaft wenig Verständnis, da der Entwurf weder Beitrag zur Rechtssicherheit noch zur Lösung offener und komplexer Probleme ist. Nach Bewertungen der Wirtschaft impliziert der Entwurf falsche Erwartungen: Barrierematerialien als technologische Lösungen sind allenfalls Teillösungen und ihr Einsatz kann nicht zu „MOAH-freien“ Lebensmitteln führen.

Grundsätzlich schadet nationale Regelung dem Binnenmarkt

Wie bereits im Zusammenhang mit den ersten drei Regulierungen entworfen zum Ausdruck gebracht, spricht sich die gesamte Wirtschaft vehement gegen eine nationale Maßnahme zur einseitigen Regulierung von Verpackungsmaterialien aus. Spezifische deutsche Anforderungen zum Einsatz von Barrieren bei altpapierbasierten Packstoffen würden die Warenströme im europäischen und internationalen Markt extrem behindern. Verpackungshersteller und Verpacker in der EU und in Drittländern wären mittelbar betroffen, Importeure nach Deutschland diskriminiert und im Wettbewerb behindert. Die Dimensionen eines solchen Eingriffs sind nicht quantitativ beschreibbar, für die komplexen Warenströme fehlen Erfahrungswerte, die Befürchtungen in der Wirtschaft über das Ausmaß der entstehenden Probleme sind sehr groß.

Europäische Befassung hat durch Monitoring begonnen

Im Januar 2017 hat die Europäische Kommission die Empfehlungen für ein europaweites Monitoring des Vorkommens von Mineralölkohlenwasserstoffen in Lebensmitteln veröffentlicht (EMPFEHLUNG (EU) 2017/84 DER KOMMISSION vom 16. Januar 2017 über die Überwachung von Mineralölkohlenwasserstoffen in Lebensmitteln und Materialien und Gegenständen, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 12 vom 17.1.2017, S. 95). mit der Datenerhebung soll für die europäische Lebensmittelsicherheitsbehörde EFSA die Grundlage geschaffen werden, eine Expositionsbewertung und Risikoeinschätzung vorzunehmen. Hierauf kann sich die Frage des Handlungsbedarfs für eine europäische Regelung stützen. Die nationale und europäische Lebensmittel und Verpackungswirtschaft hat einvernehm-

lich diesen Schritt der Kommission begrüßt und eine aktive Unterstützung des Monitorings zugesagt. Aktuell fehlen die dringend erforderlichen technischen Leitlinien zur europaweit einheitlichen Anwendung der Untersuchungsmethoden.

Vor diesem Hintergrund ist aus hiesiger Sicht eine einseitige deutsche Regulierungsmaßnahme nicht zu begründen. Die Akzeptanz einer solchen eindeutig binnenmarktsschädlichen Maßnahme durch die anderen Mitgliedsstaaten im obligatorischen Notifizierungsverfahren (TRIS) ist deshalb höchst fraglich. Zudem scheint die Intervention der Kommission aufgrund des laufenden europäischen Monitorings wahrscheinlich.

Alternative Wege sind freiwillige Konzepte und abgestimmte Aktionswerte

Mit Erfolg haben die betroffenen Kreise der Lebensmittel- und Verpackungswirtschaft die gewonnenen vielfältigen Erkenntnisse in kostenintensive Maßnahmen wie Produkt- bzw. Verpackungsentwicklung und Packstoffsubstitutionen umgesetzt. Weitere Schritte zur Identifikation von Eintrags- und Einflussquellen entlang der verschiedensten Wertschöpfungsketten folgen derzeit. Mehrere Forschungsprojekte zu Eintragsursachen, Entwicklung der Analytik und Bewertung von Barrieren wurden von den Verbänden initiiert, woraus konkrete Handlungsempfehlungen resultieren sollen.

Für die Kette der Kakaogewinnung und Schokoladenherstellung wurde 2016 eine sog. „Toolbox“ erarbeitet, die den Verantwortlichen zur Entscheidungsfindung über zielführende Minimierungsansätze und der Risikovermeidung dient. Durch den BLL ist eine in der Zielsetzung vergleichbare „Toolbox“ mit einem aktuellen Informationsangebot über den Erkenntnisstand zur Nutzung in weiteren Lebensmittelherstellungs- und Verpackungsprozessen in Vorbereitung und wird zeitnah zur Verfügung stehen.

Diese alternativen Handlungsoptionen sind aus der Sicht der Wirtschaft bezüglich der Ansatzpunkte umfassender, führen zu adäquaten Maßnahmen und sind für die Minimierung zielführender, als diese einseitig auf die Eintragssituation durch altpapierbasierte Verpackungen begrenzte, jedoch an dieser Stelle viel zu restriktive, Regulierungsmaßnahme des BMEL.

Ein weiterer Schritt, zu dem seitens der Wirtschaft grundsätzliche Bereitschaft besteht, wäre ein zwischen Verbänden und Überwachungsgremien abzustimmendes Werte-Konzept das den ALARA-Prinzipien folgt. Durch Abstimmung temporärer Aktionswerte (Referenzwerte/Zielwerte) als gemeinsame Bezugsgrundlage könnte grundsätzlich in praxisverträglicher Weise Verfahrens- und Beurteilungssicherheit geschaffen werden.

Der BLL hat als Dachverband gegenüber den Bundesländern (LAV-Arbeitsgruppe „Lebensmittel, Bedarfsgegenstände, Wein und Kosmetika (ALB)“) signalisiert, diese Zusammenarbeit anzustreben und die Kommunikation in die Wertschöpfungsketten zu übernehmen.

Anmerkungen zum Entwurf im Einzelnen:

Vorbehaltlich der oben ausgeführten, allgemeinen Kritikpunkte zum Sachstand und zur Vorgehensweise der Bundesregierung nachfolgend die Einschätzungen des BLL, die sich konkret auf die Formulierungen im vierten Entwurf beziehen:

- Spezifikation für Altpapierpackstoffe und Barrierepflicht

Durch den in die Bedarfsgegenständeverordnung neu einzufügenden § 6a werden Lebensmittelbedarfsgegenstände aus Papier, Pappe oder Karton unter Verwendung von Altpapierstoffen, die in Deutschland hergestellt und in den Verkehr gebracht werden, gesetzlich spezifiziert. Diese sind ausschließlich mit einer funktionellen Barriere („eine oder mehrere Beschichtungen des Lebensmittelbedarfsgegenstandes oder Umhüllung eines Lebensmittels“) auszustatten, die geeignet ist, den nachweisbaren stofflichen Übergang von aromatischen Mineralölkohlenwasserstoffen MOAH zu verhindern.

Die Fokussierung der Regelung auf MOAH ist grundsätzlich richtig und einzig auch aus wissenschaftlicher Perspektive begründbar, da es gegen diese Stoffgruppe gesundheitliche Bedenken gibt (siehe EFSA Stellungnahme von 2012). Die Nichtberücksichtigung von MOSH erleichtert die Einhaltung der Spezifikationen aufgrund der analytisch nicht vermeidbaren „Falsch-Positiv-Befunde“. Gleichwohl ist die Minimierung von MOAH nicht von den (tatsächlich aus Mineralöl herrührenden) als unerwünscht geltenden MOSH zu trennen, da die Eintragsquellen in der Regel identisch sind.

Die Regelung soll abgestellt werden auf einen einzigen Parameter bezüglich der Beschaffenheit von altpapierbasierten Verpackungsmaterialien bzw. deren Kombination mit barrierewirksamen Materialien oder anderen Umhüllungen. Die Gesamtfracht unerwünschter Stoffe aus dem Altpapierkreislauf ist irrelevant ebenso wie deren Ursachen. Die Regelung wirkt somit ausschließlich „End of the Pipe“ und nicht ursachenorientiert, was aus der Sicht der Lebensmittelverpacker nicht verhältnismäßig ist.

- Ausnahme von Barrierepflicht und Verzichtserklärungen

Ausnahmeregelung für die Herstellung und das Inverkehrbringen von Lebensmittelbedarfsgegenständen aus Altpapiermaterial sind vorgesehen bei entsprechend niedriger Ausgangsbelastung, die eine nachweisbare Migration von MOAH nicht erwarten lässt, bei Ergreifen „anderer geeigneter Maßnahmen“, oder bei expliziter Verzichtserklärung. Sofern der Lebensmittelunternehmer als Abnehmer den Hersteller oder Inverkehrbringer des Lebensmittelbedarfsgegenstandes darlegbar von der Verpflichtung entbindet, einen rechtskonformen Gegenstand zu liefern, wird er ersatzweise verpflichtet, geeignete Maßnahmen einzuleiten, um die Rechtskonformität auf seiner Stufe herzustellen.

Diese Regelung wäre ein Novum; sie ist rechtlich äußerst bedenklich und greift in den üblichen Informationsfluss in der Lieferkette ein, da sie das etablierte Konzept der Konformitätserklärungen, die Dokumentationspflichten nach Guter Herstellungspraxis und die geltende Stufenverantwortung unberücksichtigt lässt. In Verbindung mit der vorgesehenen Aufbewahrungs- und Vorlagepflicht für die Kundenerklärungen ist die Regelung bürokratisch und praxisfern.

Aus Sicht der Wirtschaft kann ein solches nur national zu implementierendes Konzept in den komplexen Lieferketten, in die Lieferanten aus allen Mitgliedstaaten und aus Drittländern eingebunden sind, nicht das Ziel der erwünschten Information hiesiger Behörden und Transparenz erreichen.

- Grenzwert für MOAH

Als Beleg der Funktionalität eines obligatorischen Barrierekonzeptes bei Einsatz von altpapierhaltigen Materialien gilt der Übergang von MOAH nicht über 0,5 mg/kg Lebensmittel oder Lebensmittelsimulanz aus dem Lebensmittelbedarfsgegenstand. Dies entspricht laut amtlicher Begründung der derzeitigen Nachweisgrenze und ist damit ein Leistungskriterium für die verfügbare Analytik. Diese Leistungsgrenzen sind variabel und von vielen intrinsischen und äußeren Faktoren abhängig.

Es besteht zudem die Gefahr, dass 0,5 mg/kg Lebensmittel als toxikologisch abgeleiteter Migrationsgrenzwert behandelt wird und insofern auch MOAH-Befunde, die aus anderen unvermeidbaren Quellen stammen, analog entsprechend beurteilt werden.

Unabhängig davon führt eine sanktionierte Vorschrift, die sich auf die Nachweisgrenze einer nicht validierten und mit großen Schwankungsbreiten nur anwendbaren Methode stützt, zu großen Rechtsunsicherheiten und Vollzugsproblemen.

- Verkehrsverbote und Importe

Das in §6a (6) vorgesehene Verkehrsverbot für Lebensmittel, die mit nicht konformen Lebensmittelbedarfsgegenständen „behandelt“ werden, ist aus Wirtschaftssicht inakzeptabel. Damit würde ein weitreichender besonders diskriminierender Tatbestand geschaffen, der letztlich zum Verbot von altpapierhaltigen Lebensmittelkontaktmaterialien auf jeder Prozessstufe der Wertschöpfungsketten führen würde, unabhängig von der Frage der tatsächlich feststellbaren Einwirkung. Auch der Import von Lebensmitteln deren Kontakt mit Materialien im Zuge der Behandlung unklar ist, würde dem Verbot unterfallen.

Gesetzesfolgen und Nachhaltigkeitsaspekte

Pflichtgemäß wird mit dem Entwurf die Frage des Erfüllungsaufwands auch für die Wirtschaft gestellt. Kostenbetrachtungen sind nicht im Kontext zu dieser Verordnung möglich. Wie ausgeführt, wird die Identifizierung und Minimierung von Mineralöleinträgen umfassend behandelt seitens der Wirtschaft mit Projekten und Maßnahmen die bis dato sehr kostenintensiv waren. Bereits heute ist durch die am Markt verfügbaren, eingeführten barriereoptimierten Materialien bekannt, dass diese im Vergleich zu den konventionellen deutlich teurer sind und die Umstellungen mit Mehrkosten verbunden sind.

Die Einführung einer Barrierepflicht und die damit verbundenen dauerhaften zusätzlichen Prüf-, Zertifizierungs- und Kommunikationsaufgaben können einem erheblichen Erfüllungsaufwand zugerechnet werden, der nicht ohne Niederschlag auf die Verbraucherpreise bleiben kann.

Im Kontext der Gesetzesfolgen wird seitens des BMEL auch dargelegt, dass die Verordnung unter Nachhaltigkeitsaspekten zu einer „nachhaltigen Entwicklung“ beitrage. Dieser Annahme ist aus der Sicht der Wirtschaft heftig zu widersprechen. Die Regelung führt aufgrund der Barriereforderung zu einer kontraproduktiven Entwicklung, da der in Rede stehende Mehraufwand an Ressourcen und Materialeinsatz im Widerspruch zu Nachhaltigkeitszielen steht. Zureichende Barriere Materialien sind in der Regel Kombinationen aus Materialien auf Altpapierbasis in Verbindung mit Kunststoffen, Metallen, Absorptionsmedien und Frischfaserpapieren und insofern aufwendiger im Herstellungsprozess und kritischer bezüglich der Trennung und Wiederverwertbarkeit.

Berlin, April 2017

Dr. Sieglinde Stähle

Wissenschaftliche Leitung

Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V.

German Federation for Food Law and Food Science

Claire-Waldoff-Str. 7, 10117 Berlin

Tel: +49 (0)30 20 61 43-142, Fax: +49 (0)30 20 61 43-242

E-Mail: sstaehle@bll.de, www.bll.de