



WPV - Hilpertstraße 22 - 64295 Darmstadt

An das
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz

Unterabteilung 32 / Referat 322

Per E-Mail: 322@bmelv.bund.de
Per Fax: 0228/99529-4943

**WIRTSCHAFTSVERBÄNDE
PAPIERVERARBEITUNG
(WPV) e. V.**

Hilpertstraße 22
64295 Darmstadt
Telefon 06151/870320
Telefax 06151/8703229
E-Mail: info@wpv-ev.de

01. Juni 2011

Stellungnahme der Wirtschaftsverbände Papierverarbeitung (WPV) e.V. zum BMELV-Verordnungsvorhaben

**„Zweiundzwanzigste Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenstände-
verordnung“ – Mineralölverordnung** (Entwurf vom 02. Mai 2011)

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Der Entwurf einer Zweiundzwanzigsten Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung (Mineralölverordnung) sieht die Festlegung von Migrationshöchstwerten von bestimmten gesättigten und aromatischen Kohlenwasserstoffen aus Lebensmittelbedarfsgegenständen, die unter Verwendung von Altpapierstoff hergestellt sind, auf Lebensmittel vor, sowie eine entsprechende Kennzeichnung.

Der WPV kritisiert grundsätzlich, dass der Verordnungsentwurf auf Altpapier basierende Verpackungen aus Papier, Karton und Pappe generell unter den Generalverdacht stellt, gesundheitsschädlich zu sein.

Das Verordnungsvorhaben missachtet außerdem die seitens der Papier erzeugenden und Papier verarbeitenden Industrie ergriffenen Maßnahmen zur Lösung des Migrationsproblems von Druckfarbenölen, die von den zuständigen Ministerialbeamten des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) in der Anhörung am 25. August 2010 noch ausdrücklich begrüßt und unterstützt wurden.

Das nun vorliegende Verordnungsvorhaben enthält verschiedene Punkte, die Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieser Verordnung aufkommen lassen, insbesondere an einer ausreichenden Ermächtigung zum Erlass sowie an ihrer praktischen Umsetzbarkeit.

2. Stellungnahme zum Vorblatt

Mit dem Verordnungsvorhaben sollen „Verbraucherinnen und Verbraucher vor möglichen Gesundheitsgefahren“ geschützt werden. Auch der WPV, seine Mitgliedsverbände und deren Mitgliedsbetriebe räumen dem Verbraucherschutz selbstverständlich höchste Priorität ein.

Über eine gesundheitsschädigende Wirkung des Mineralöls gibt es bislang allerdings nur Vermutungen.

Das BfR bemüht sich derzeit um eine toxikologische Bewertung des Mineralöls. Es fehlen jedoch die dazu notwendigen toxikologischen Studien, vor allem Studien zur Genotoxizität und ggf. der oralen Kanzerogenese.

Im Vorblatt zum Verordnungsentwurf werden „Lebensmittelverpackungen aus Papier, Karton und Pappe ...“, insbesondere solche aus Recyclingpapier“ als „wesentliche Ursache“ für Mineralölbelastungen von Lebensmittel bezeichnet.

Dies ist eine mono-kausale Ursachenvermutung. Es bleibt dabei unberücksichtigt, dass Lebensmittel bereits eine hohe Grundbelastung aufweisen können. Durch die Migration der Mineralöle über die Gasphase auf die Lebensmittel ist der Mineralölgehalt der Lebensmittel abhängig von drei Faktoren: Erstens vom Lebensmittel selbst, zweitens von der Art des Lebensmittelbedarfsgegenstandes aus Papier und drittens von den Transport- und Lagerbedingungen des verpackten Lebensmittels.

Bereits unverpackte Lebensmittel können Mineralöle enthalten, wie das BMELV-Entscheidungshilfeprojekt „119-Proben-Studie“ vom April 2010 gezeigt hat. Der Mineralöleintrag erfolgt meist während der Verarbeitung und der Herstellung der Lebensmittel.

Lebensmittel können also an sich bereits vor der Verpackung Mineralöle enthalten. Ein analytischer Nachweis, dass das womöglich im Lebensmittel nachgewiesene Mineralöl aus der Verpackung stammt, kann durch die Untersuchung des Lebensmittels nicht geführt werden.

Im Vorblatt zum Verordnungsentwurf wird weiter ausgeführt, dass „nach derzeitigem Stand von Wissenschaft und Technik, von bestimmten Anwendungsfällen abgesehen, gesundheitlich unbedenkliche Übergänge von gesättigten und aromatischen Kohlenwasserstoffen aus Lebensmittelbedarfsgegenständen, die unter Verwendung von Altpapierstoff hergestellt sind, auf Lebensmittel nur durch Einsatz einer funktionellen Barriere (Innenbeutel oder Beschichtung) sichergestellt werden (können).“

Allerdings liegen derzeit keine wissenschaftlichen Erkenntnisse bzw. Belege vor, welche Materialien z.B. in Bezug auf Mineralölbestandteile als funktionelle Barrieren geeignet sind. Es fehlen bislang noch umfangreiche Untersuchungen der funktionellen Barrieren, die die Sicherheit der Materialien belegen.

Des Weiteren ist bislang auch nicht abschließend geklärt, ob die Anwendung einer funktionellen Barriere für alle Lebensmittel anwendbar ist. Lebensmittel mit Restfeuchtigkeit, wie z.B. Frühstückscerealien, müssen zum Beispiel in einer atmenden Verpackung gelagert werden, um u.a. Schimmelbildung zu vermeiden. Welcher Prozentsatz der Lebensmittel von der Nicht-Anwendbarkeit einer funktionellen Barriere betroffen sind, muss noch geklärt werden.

3. Regelungsadressat

Die Regelungen des Verordnungsvorhabens beziehen sich auf „unter Verwendung von Altpapierstoff hergestellte Lebensmittelbedarfsgegenstände“. Unter Verwendung von Altpapierstoff hergestellte Lebensmittelbedarfsgegenstände können allerdings unterschiedliche Anteile von Altpapier haben. Das Verordnungsvorhaben definiert jedoch nicht, ab welchem prozentualen Materialanteil an Altpapier ein Lebensmittelbedarfsgegenstand als „unter Verwendung von Altpapierstoff hergestellt“ gilt.

Insgesamt zielt das Verordnungsvorhaben in die falsche Richtung. Statt die Kontamination an der hauptsächlichen Quelle – also durch mineralölfreie Druckfarben beim Zeitungsdruck – zu vermeiden, soll sie durch erheblichen technischen, Material- und Energieaufwand vom Lebensmittel abgeschirmt werden.

4. Artikel 1 – geänderte Anlage 6: Grenzwerte

Im Verordnungsentwurf werden Migrationshöchstwerte für den Mineralölübergang aus Lebensmittelbedarfgegenständen, die unter Verwendung von Altpapierstoff hergestellt sind, definiert.

Diese Herangehensweise ist analog der gesetzlichen Anforderungen für Kunststoffe gemäß der europäischen Verordnung (EU) Nr. 10/2011 (PIM). Auch in dieser Verordnung werden spezifische Migrationshöchstwerte festgelegt. Allerdings sind die Bedingungen für die Bestimmung dieser Migrationsgrenzwerte in der PIM klar definiert. Es werden Angaben zu Zeit, Temperatur und den zu verwendenden Simulanzlösungsmitteln zur Testung der Lebensmittelbedarfsgegenstände festgelegt.

In anderen Verordnungen wie z.B. in der Trinkwasserverordnung oder der Mineral- und Tafelwasser-Verordnung werden auch Spezifikationen für die Analytik wie z.B. Richtigkeit, Präzision und Nachweisgrenze der Analysenmethode vorgegeben.

Dies entspricht den auf europäischer Ebene definierten Anforderungen an notwendige Kriterien für ein Analyseverfahren, welche u.a. im Anhang III „Charakterisierung von Analyseverfahren“ der europäischen Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts klar definiert sind und auch für das Recht der Lebensmittelbedarfsgegenstände Anhaltspunkte bieten, wie belastbare Analyseverfahren durchzuführen sind. Solche Vorgaben benötigt der Hersteller der Lebensmittelbedarfsgegenstände, um die Konformität seiner Produkte in Bezug auf die Mineralölverordnung nachzuweisen. Und auf der anderen Seite braucht auch die Überwachung klar definierte Angaben für den Vollzug.

Eine solche klare Beschreibung zu den Migrationsbedingungen und der Durchführung der Analytik beinhaltet der Entwurf der Mineralölverordnung allerdings nicht. Dies beruht darauf, dass bislang noch keine validierte Methode zur Bestimmung der im Verordnungsentwurf festgelegten Migrationshöchstwerte existiert. Da aber wie dargelegt Vorgaben zur Analytik zum Vollzug der Verordnung unabdingbar sind, muss vor Inkrafttreten der Mineralölverordnung eine Methode validiert und die Rahmenbedingungen für die Migrationsanalytik klar definiert sein.

Das BfR etabliert und validiert derzeit angeblich eine Methode zur Bestimmung von Mineralöl in Papier und Lebensmitteln innerhalb des Institutes. Der Abschluss dieser Validierung und Etablierung der Methodik ist die Grundvoraussetzung für die Festlegung gesetzlich vorgeschriebener Grenzwerte. Nur wenn Grenzwerte sowohl vom Hersteller als auch vom Vollzug klar überprüfbar sind, können diese gesetzlich vorgeschrieben werden.

5. Rechtliche Erwägungen

5.1 Keine Ermächtigung

An erster Stelle ist darauf hinzuweisen, dass das Recht der Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen (Lebensmittel-Bedarfsgegenstände), als Teil des europäischen Binnenmarktrechts der Rechtsetzungsbefugnis des Unionsgesetzgebers unterliegt.

Den Rahmen hierzu hat der Gesetzgeber mit der Verordnung 1831/2003 über Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, geschaffen. Die Verordnung dient dazu, allgemeine Grundsätze zur Beseitigung der Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in Bezug auf die genannten Materialien und Gegenstände festzulegen; darüber hinaus sieht die Verordnung den

Erlass von Einzelmaßnahmen für bestimmte in Anhang I der Verordnung genannte Gruppen von Materialien und Gegenständen (Einzelmaßnahmen) vor. Hierunter fallen unter anderem auch Papier und Karton.

Von dem Erlass diesbezüglicher Einzelmaßnahmen hat der europäische Gesetzgeber bislang abgesehen. Dementsprechend beruft sich der nationale Ordnungsgeber auf die Ermächtigung aus Art. 6 VO 1935/2004, der zwar die Möglichkeit, entsprechende nationale Vorschriften beizubehalten oder zu erlassen, eröffnet. Dabei wird aber der normierte Vorbehalt übersehen, dass entsprechende nationale Regelungen mit den Vertragsbestimmungen in Einklang stehen müssen.

Zu diesen Vertragsbestimmungen zählt insbesondere der in Art. 34 und 36 AEUV (= ex Art. 28, 30 EG) normierte Grundsatz der Warenverkehrsfreiheit. Dieser verbietet mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten und damit auch solche Regelungen, die sich tatsächlich oder potenziell auf den innergemeinschaftlichen Handel auswirken; dies ist auch dann der Fall, wenn sich eine Regelung nicht nur auf eingeführte Waren bezieht, sondern ohne Unterschied für ausländische und inländische Waren gilt, sofern sie dadurch die Einfuhr solcher ausländischer Waren behindern, die nach ausländischem Recht rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht werden (st. Rspr. seit EuGH Urteil vom 20.02.1979, Rs. 120/78 = NJW 1979, 1766).

Eine solche Behinderung bewirkt die Einführung eines willkürlich festgelegten Migrationsgrenzwertes für bestimmte Kohlenwasserstoffe aus Lebensmittelbedarfsgegenständen, die unter Verwendung von Altpapier hergestellt sind.

Auf eine grundsätzlich mögliche Rechtfertigung einer solchen verbotenen Maßnahme nach Art. 36 AEUV kann sich der nationale Ordnungsgeber nicht berufen. Zwar sieht Art. 36 AEUV Einschränkungen der Warenverkehrsfreiheit zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen als zulässig an. Allerdings wird einer Ausuferung dieses Rechtfertigungsgrundes durch die Verpflichtung begegnet, das Bestehen einer solchen Gesundheitsgefahr objektiv zu untermauern. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) fordert in solchen Fällen eine Risikobewertung, die sich auf allgemein anerkannte wissenschaftliche Daten stützen lassen muss. Rein hypothetische Erwägungen genügen dagegen unter keinen Umständen. Vielmehr erfordert eine korrekte Anwendung des Vorsorgeprinzips eine umfassende Bewertung des Gesundheitsrisikos auf der Grundlage der zuverlässigsten wissenschaftlichen Daten, die zur Verfügung stehen, sowie der neuesten Ergebnisse der internationalen Forschung.

Solche Daten liegen aber gerade wie oben ausführlich in Übereinstimmung mit der Auffassung des BfR dargelegt nicht vor.

5.2 Verstoß gegen Verfassungsgrundsätze

Darüber hinaus genügt die Verordnung nicht dem aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Es bestehen Zweifel an der Erforderlichkeit der Verordnung, also daran, dass diese das zur Erreichung des Erfolges mildeste Mittel gleicher Wirksamkeit darstellt. So stehen zur Reduzierung der Migration unerwünschter Stoffe andere durchaus praxisnähere Möglichkeiten zur Verfügung.

Nur beispielhaft kann hier die Verringerung der Gehalte an Di-isobutylphthalat (DiBP) genannt werden, ein Stoff, der als Weichmacher in Klebstoffen für Papier- oder Kartonverpackungen eingesetzt wurde. Zur Reduzierung dieses Stoffes unterzeichneten die

betroffenen Unternehmen über ihre Verbände eine Selbstverpflichtung zur Einhaltung eines Richtwertes, die halbjährlich durch das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) überprüft wird. Seit Unterzeichnung der Selbstverpflichtung im Jahr 2007 lässt sich ein deutlicher Rückgang der DiBP-Gehalte erkennen. Dies zeigt den praktischen Erfolg, der mit Etablierung solcher anpassungsfähiger Richtwerte über einen kurzen Zeitraum ohne Tätigwerden des Gesetzgebers erreicht werden kann.

Darüber hinaus steht die Maßnahme außer Verhältnis zum verfolgten Zweck. Das Ausmaß des angestrebten Nutzens steht in Zweifel, da lediglich der Eintrag von Mineralöl in Lebensmittel aus Altpapier-Lebensmittelbedarfsgegenständen reglementiert wird, dabei aber andere Quellen vollkommen außer Acht gelassen werden.

6. Voraussichtlich entstehende Kosten

Das Inkrafttreten der Verordnung hätte eine weitreichende wirtschaftliche Beschädigung der Hersteller und Verarbeiter von Papier, Karton und Pappe auf Recyclingbasis zur Folge und würde die Existenzfähigkeit zahlreicher, überwiegend mittelständischer Betriebe und deren Arbeitsplätze gefährden.

Der Jahresumsatz der Hersteller von Verpackungen aus Papier, Karton und Pappe in Deutschland betrug 2010 ca. 9,8 Mrd. EURO (Statistisches Bundesamt). In den rund 450 Betrieben sind ca. 45.600 Mitarbeiter beschäftigt.

Verpackungen für Lebensmittel machen etwa 50 % der Gesamtproduktion bzw. des Gesamtumsatzes der Branche aus, in manchen Teilbereichen sogar bis zu 80 %. Mehr als 50 % der Lebensmittel-Verpackungen werden aus Altpapier hergestellt. Der Einsatz dieses Sekundärrohstoffes wird durch die Mineralöl-Verordnung erheblich eingeschränkt und kann mangels Verfügbarkeit nicht durch Frischfasermaterial ersetzt werden.

Die Wirtschaftsverbände Papierverarbeitung rechnen deshalb damit, dass die Betriebe Umsatzeinbußen von jährlich mehr als 2,5 Mrd. EURO erleiden werden. Zahlreiche Betriebe sind damit in ihrer Existenz bedroht und mehr als 10.000 Arbeitsplätze sind gefährdet.

Eine Quantifizierung der durch das Verordnungsvorhaben verursachten Kosten kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht vorgenommen werden. Diese wird aber zu gegebener Zeit – spätestens zur Anhörung der beteiligten Kreise – nachgereicht.

Es ist jedoch schon heute abzusehen, dass durch gegebenenfalls notwendige Umstellungen von Altpapier- auf Frischfaserqualitäten, durch technische Maßnahmen zur Beschichtung der Papier/Karton/Pappe-Verpackungen sowie damit verbundene Investitionen in Anlagen, durch Forschungs- und Analyseaufwand etc. immense zusätzliche Kostenbelastungen auf die überwiegend mittelständischen Betrieb zukommen werden.

Hinzu kommt, dass eine Substitution des Sekundärrohstoffes Altpapier durch Frischfasermaterial ökologisch unerwünschte Folgewirkungen hätte wie Mehrverbrauch an Holz, Wasser und Energie.

Außerdem wird die Lebensmittel-Verpackungskette durch das Verordnungsvorhaben aus dem etablierten und umweltpolitisch gewollten Papier-Recyclingsystem entkoppelt, wodurch der international vorbildliche Papier-Wertstoffkreislauf in Deutschland insgesamt beschädigt werden würde.

Dies hätte kontraproduktive Konsequenzen für die erklärte Politik der Nachhaltigkeit, der Ressourcenschonung und des Umweltschutzes der Bundesregierung.

7. Fazit

Im Ergebnis ist das Verordnungsvorhaben für die Wirtschaftsverbände Papierverarbeitung nicht annehmbar und sollte zurückgezogen werden.

Die im Verordnungsentwurf getroffenen Regelungen lassen sich nicht auf zuverlässige internationale wissenschaftliche Daten stützen; selbst das BfR verweist u.a. auf fehlende toxikologische Studien.

Darüber hinaus stellt die Verordnung einen unverhältnismäßigen Eingriff dar. Aufgrund der unterschiedlichen möglichen Quellen, aus denen Mineralöl in Lebensmittel migrieren kann, bleibt zweifelhaft, ob der erstrebte Zweck mit dem Verordnungsentwurf überhaupt erreicht werden kann. Jedenfalls bieten sich aber mildere Mittel zur Minimierung des Mineralöleintrags an. Unklar bleibt außerdem, wie und welche funktionelle Barrieren eingesetzt werden können und für welche Lebensmittel eine solche Lösung überhaupt praktisch umsetzbar erscheint.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung auf unüberwindbare Probleme bei der Umsetzung stößt. So bleibt unklar, wie tatsächlich festgestellt werden soll, aus welcher Quelle das in einem Lebensmittel festgestellte Mineralöl stammt.

Zudem ergibt sich durch die Beschränkung der Verordnung auf Bedarfsgegenstände aus Altpapier der Widerspruch, dass bei nicht in Altpapier verpackten Lebensmitteln ein möglicherweise über den im Entwurf festgesetzten Höchstmengen liegender Gehalt an Mineralöl toleriert wird. Eine Feststellung der tatsächlichen Mineralölmigration bleibt in der Praxis zumindest zum jetzigen Zeitpunkt ohnehin unmöglich, da eine validierte Methode, die zu vergleichbaren Analyseergebnissen führt, derzeit nicht existiert.

Die Wirtschaftsverbände Papierverarbeitung bitten deshalb die Bundesregierung mit Nachdruck, das vorgelegte Verordnungsvorhaben nicht weiter zu verfolgen.

Wirtschaftsverbände Papierverarbeitung (WPV) e.V.
Darmstadt, 01. Juni 2011

Dem WPV e.V. gehören folgende Mitgliedsverbände an:

- Verband der Wellpappen-Industrie e.V. (VDW), Darmstadt
- Fachverband Faltschachtel-Industrie e.V.(FFI), Frankfurt
- Verband der Bayerischen Papier, Pappe und Kunststoff verarbeitenden Industrie e. V. (VBPV), München
- Fachverband Kartonverpackungen für flüssige Nahrungsmittel e.V. (FKN), Berlin
- Verband der Hersteller selbstklebender Etiketten und Schmalbahnconverter (VsKE) e.V., Höchberg
- Verband Vollpappe-Kartonagen (VVK) e.V., Darmstadt
- Industrieverband Papier- und Folienverpackung e.V. (IPV), Frankfurt
- Fachvereinigung Hartpapierwaren und Rundgefäße (FHR), Frankfurt
- Verband der Zigarettenpapier verarbeitenden Industrie (VZI) e.V., Bonn
- Gemeinschaft Papiersackindustrie e.V. (GemPSI), Frankfurt