



WPV e.V. - Hilpertstraße 22 - 64295 Darmstadt

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
Referat 313
Frau RegDir'n Katharina Adler
Rochusstraße 1
53123 Bonn

Per E-Mail: 313@bmel.bund.de

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

Hilpertstraße 22
64295 Darmstadt
Telefon 06151/87032-0
Telefax 06151/87032-29
E-Mail: info@papierverarbeitung.de
Internet: www.papierverarbeitung.de

Stellungnahme des Wirtschaftsverband Papierverarbeitung (WPV) e.V. zum BMEL-Verordnungsvorhaben

„Zweiundzwanzigste Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung“ (Mineralölverordnung) - Entwurf vom 24. Februar 2017

Sehr geehrte Frau Adler,

Sie baten um Stellungnahme zum Verordnungsvorhaben „Zweiundzwanzigste Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung“ (Mineralölverordnung).

Der Wirtschaftsverband Papierverarbeitung (WPV) hat sich intensiv unter Mitwirkung seiner Mitgliedsverbände mit dem neuen, vierten Entwurf einer Mineralölverordnung auseinandergesetzt.

Für den WPV, seine Mitgliedsverbände sowie deren Mitgliedsfirmen als Hersteller von Lebensmittelbedarfsgegenständen aus Papier, Karton und Pappe steht der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor gesundheitlichen Gefahren selbstverständlich an erster Stelle. Deshalb haben auch wir großes Interesse daran, den Eintrag von Mineralölbestandteilen in Lebensmittel auf ein Minimum zu beschränken.

Wie im Folgenden ausführlich dargelegt, sind wir allerdings der Auffassung, dass das erklärte Ziel des Vorhabens, die Verbraucherinnen und Verbraucher vor möglichen Gesundheitsgefahren durch Mineralölkohlenwasserstoffe zu schützen, mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf nicht erreicht werden kann.

Regelung von Lebensmittelkontaktmaterialien auf Altpapierbasis - Andere Mineralöleintragungsmöglichkeiten werden ignoriert

Auch die nun vorliegende vierte Entwurfsfassung einer Mineralölverordnung bezieht sich ausschließlich auf den Übergang von aromatischen Mineralölkohlenwasserstoffen (MOAH) aus Lebensmittelbedarfsgegenständen aus Altpapierstoff.

Wie schon in den drei vorherigen Entwurfsfassungen bleiben andere Eintragsquellen von MOAH in Lebensmitteln erneut unberücksichtigt. In Ihrem Verbände-Anschreiben führen Sie aus: „Ein allgemeiner Grenzwert für MOAH im Lebensmittel, der für alle Kontaminationsquellen gilt, ist nicht vorgesehen“ und verweisen auf das für die Jahre 2017 und 2018 vorgesehene EU-Monitoring zu Mineralölkohlenwasserstoffen in Lebensmitteln und Lebensmittelkontaktmaterialien.

Das EU-Monitoring soll das Vorhandensein von Mineralölkohlenwasserstoffen in verschiedenen Lebensmittelarten und Lebensmittelkontaktmaterialien untersuchen und im Falle von entsprechenden Belastungen „die mögliche(n) Quelle(n) ... ermitteln“.

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass das BMEL mit seinem nun vorliegenden vierten Verordnungsentwurf dieser ergebnisoffenen EU-weiten Untersuchung zur möglichen Belastung von Lebensmitteln mit Mineralölkohlenwasserstoffen und deren Ursachen vorgreift, anstatt die Ergebnisse des EU-Monitorings abzuwarten und in einem ganzheitlichen Lösungsansatz zu berücksichtigen.

Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit EFSA hat bekanntlich bereits 2012 festgestellt, dass Lebensmittelkontaktmaterialien auf Altpapierbasis lediglich eine von zahlreichen Möglichkeiten darstellen, wie Mineralölsubstanzen in Lebensmittel gelangen können. Dies wird auch von zahlreichen Studien und Forschungsprojekten eindeutig belegt.

Darüber hinaus stellt selbst unter den Lebensmittelkontaktmaterialien insgesamt Papier/Pappe/Karton nur eine Eintragsmöglichkeit dar, ebenso bergen auch andere Verpackungsarten das Risiko einer Migration von Mineralölsubstanzen in Lebensmittel.

Im Laufe des Jahres 2016 wurde beispielsweise über Mineralölbelastungen u.a. von Pfeffer, Olivenölen, Schokoriegeln, veganen Wurst- und Fleischwaren berichtet. In allen Fällen konnte kein Bezug zu Papier- oder Kartonverpackungen hergestellt werden.

Das Verordnungsvorhaben des BMEL wird damit begründet, Verbraucherinnen und Verbraucher vor möglichen Gesundheitsgefahren durch Mineralölkohlenwasserstoffe schützen zu wollen. Wenn dies wirklich das Ziel des BMEL sein sollte, dann ist der ausschließliche Bezug des Verordnungsvorhabens auf den Übergang von Mineralölsubstanzen aus Lebensmittelkontaktmaterialien auf Altpapierbasis bei gleichzeitiger Tolerierung anderer Kontaminationsquellen nicht nachvollziehbar.

Regelungsgegenstand: Um- und Transportverpackungen sind keine Lebensmittelbedarfsgegenstände

Regelungsinhalt des vorliegenden Verordnungsentwurfes sind Lebensmittelbedarfsgegenstände aus Altpapierstoff. In der Begründung (zu Artikel 1, Nummer 2, S.11) wird festgestellt, dass die Regelung auch „beispielsweise auf Umkartons, Transportkartons o.ä.“ angewendet werden kann, „wenn es sich dabei im konkreten Fall um Lebensmittelbedarfsgegenstände handelt.“

Bereits in der Stellungnahme des WPV vom 12. September 2014 zum dritten BMEL-Verordnungsentwurf wurde ausführlich die Frage diskutiert, ob Um- und Transportverpackungen als Lebensmittelbedarfsgegenstände gemäß der Rahmenverordnung (EG) Nr. 1935/2004 gelten.

Nach Art.1 Abs.1 c) der Rahmenverordnung 1935/2004 gelten als Lebensmittelkontaktmaterialien auch solche Materialien und Gegenstände,

„die vernünftigerweise vorhersehen lassen, dass sie bei normaler oder vorhersehbarer Verwendung mit Lebensmitteln in Berührung kommen oder ihre Bestandteile an Lebensmittel abgeben.“

Da Um- und Transportverpackungen bei vorhersehbarer Verwendung nicht mit Lebensmitteln in Berührung kommen, stellt sich die Frage, welche Bedeutung der Verordnungsgeber der Formulierung in Art 1 Abs. 2 c) Rahmenverordnung 1935/2004 „oder ihre Bestandteile an Lebensmittel abgeben“ beigemessen hat.

Dieser letzte Halbsatz verdeutlicht, dass es bei der Frage der Subsumtion eines Gegenstands oder Materials unter den Begriff der Lebensmittelkontaktmaterialien auch auf eine bloße Ab-gabe von Bestandteilen an ein Lebensmittel ankommen kann. Zu der Frage, wie weit diese „Abgabe“ von Bestandteilen zu fassen ist, [...] schweigt die Formulierung. Einen ersten Hinweis bietet allerdings der Begriff „abgeben“ selbst. Nach dem Duden steht der Begriff als Synonym für

„abliefern, aushändigen, geben, überbringen, übereignen, übergeben, überlassen, überreichen, überantworten, übertragen, [...] ablassen, ausstrahlen, ausströmen [...]“.

Es handelt sich hierbei um Verben, die allesamt einen zielgerichteten, in Übereinstimmung mit der weiteren Formulierung der Regelung also „vorhersehbaren“ Kontakt suggerieren. Ein bloß zufälliger Eintrag von Bestandteilen eines Materials oder Gegenstands in ein Lebensmittel, sogar durch andere Materialien und Gegenstände hindurch, kann dagegen kaum als ein „Abgeben“ verstanden werden.

Die Rahmenverordnung 1935/2004 ersetzt die Richtlinie 89/109/EWG über Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen. Die Verordnung sollte insbesondere dem technischen Fortschritt gerecht werden, die grundsätzliche Vorgehensweise der vorangehenden Richtlinie, die sich als erfolgreich erwiesen hatte, aber beibehalten. So beruht auch die Rahmenverordnung 1935/2004 weiterhin auf dem Grundsatz,

„dass Materialien oder Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln unmittelbar oder mittelbar in Berührung zu kommen, ausreichend inert sein müssen, damit ausgeschlossen wird, dass Stoffe in Mengen, die genügen, um die menschliche Gesundheit zu gefährden oder eine unvermeidbare Veränderung der Zusammensetzung von Lebensmitteln oder eine Beeinträchtigung ihrer organoleptischen Eigenschaften herbeizuführen, in Lebensmittel übergehen (Erwgrd. 3 VO 1935/2004).“

Tatsächlich genügt dem Verordnungsgeber danach auch eine bloß mittelbare Berührung mit Lebensmitteln, um die Eigenschaft als Lebensmittelkontaktmaterial zu bejahen. Er setzt auf der anderen Seite allerdings deutlich zumindest eine solche unmittelbare oder mittelbare Berührung voraus. Nur solche Materialien und Gegenstände, die mit einem Lebensmittel (zumindest mittelbar) „in Berührung kommen“, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllen, „damit“ keine „Stoffe in Lebensmittel übergehen“. Der bloß (irgendwie denkbare) Übergang von Stoffen aus einem Material oder Gegenstand auf ein Lebensmittel (ohne „Berührung“) genügt damit noch nicht, um eine Eigenschaft als Lebensmittelkontaktmaterial zu bejahen. Vielmehr ist es lediglich das Ziel der Vorschrift, einen solchen Übergang zu vermeiden. Das Ziel selbst darf aber nicht als eigenes Tatbestandsmerkmal missverstanden werden.

So umfassend der Zusatz „mittelbar“ den Begriff darüber hinaus auf den ersten Blick auszu-dehnen scheint, bleibt doch eine irgendwie geartete „Berührung“, mit anderen Worten eine irgendwie geartete Verbindung bzw. Kontakt, erforderlich. Dementsprechend verwendet die Verordnung selbst im Rahmen der Definition in Art. 1 Abs.2 Rahmenverordnung 1935/2004 auch den Begriff der Lebensmittelkontakt-Materialien und -Gegenstände.

Selbst eine mittelbare Berührung der Lebensmittel scheidet aber bei Um- und Transportverpackungen aus!

Die Rahmenverordnung 1935/2004 soll das wirksame Funktionieren des Binnenmarkts in Bezug auf das Inverkehrbringen von Lebensmittelkontaktmaterialien sicherstellen und gleichzeitig die Grundlage für ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Verbraucherinteressen schaffen (Art. 1 Abs. 1 Rahmenverordnung 1935/2004). Es kann damit keinesfalls das Ziel des Verordnungsgebers sein, alle Gegenstände, die ihrerseits zwar mit anderen Lebensmittelkontaktmaterialien (z.B. Primärverpackungen), nicht aber mit dem Lebensmittel selbst in Kontakt treten, unter den Anwendungsbereich dieser Verordnungen zu fassen. Dies würde zu vollkommen willkürlichen Ergebnissen führen, die jeglicher

Praktikabilität widersprechen, so z.B. die in der Anhörung zum 2. Entwurf einer Mineralölverordnung diskutierte Einordnung nicht nur eines Waschmittelkartons, sondern sogar des Waschmittels selbst als Lebensmittelbedarfsgegenstand, wenn die Möglichkeit besteht, dass bei engem räumlichen Angebot z.B. im Supermarkt ein Übergang von Bestandteilen auf das Lebensmittel durch die Gasphase möglich wird. Die Vorhersehbarkeit eines solchen „Kontaktes“ übersteigt jedoch das tatsächlich machbare.

Soweit die Rahmenverordnung 1935/2004 „Lebensmittelverpackungen“ als Lebensmittelkontaktmaterialien regelt, so beschränkt sich im Gleichlauf mit weiteren europarechtlichen Regelungen zu Verpackungen (z.B. Verpackungsrichtlinie 94/62/EG, Kunststoff-Verordnung 10/2011/EU, Lebensmittelinformationsverordnung (EU) Nr. 1169/2011) der Anwendungsbereich auf die als Einheit mit dem Lebensmittel anzusehende Verpackung. Zweit- und Drittverpackungen, die lediglich verschiedene Verkaufseinheiten zum Schutz der gesamten Einheit oder zum besseren Transport zusammenfassen, müssen demgegenüber die Voraussetzungen für Lebensmittelkontaktmaterialien nicht erfüllen.

Der Entwurf einer Mineralölverordnung sollte deshalb nicht für Um- und Transportverpackungen gelten.

Defizite der Analytik

Wesentlicher Kritikpunkt bleibt auch nach dem nun vorliegenden vierten Entwurf einer Mineralölverordnung die immer noch vorhandenen Unsicherheiten bei der Bewertung der Mineralölkohlenwasserstoffe im Allgemeinen sowie deren Analyse im Lebensmittel im Besonderen.

Die Analytik von MOAH ist äußerst kompliziert. Es existiert bisher auch keine validierte Untersuchungsmethode zur Bestimmung der Gehalte an Mineralölkohlenwasserstoffen in Lebensmitteln, Lebensmittelsimulanzien und Bedarfsgegenständen.

Das vom Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) favorisierte Analyseverfahren kann zu Fehlinterpretationen führen und hat deutlich zu hohe Messtoleranzen.

So können Fehler bei der Interpretation der Gaschromatogramme gemacht werden, also Signale als Mineralöle gedeutet werden, die jedoch ganz andere Verbindungen darstellen. Es kann letztlich nicht sicher geklärt werden, welche Verbindungen sich tatsächlich hinter den gemessenen Werten befinden.

Darüber hinaus erlaubt ein Befund von MOAH in Lebensmittel keinen Rückschluss auf die Quelle dieser Substanzen.

Ein rechtssicherer Vollzug der nun vorgelegten Vorschriften ist ohne validierte Analyse-methode sowie ohne klare Definition der Rahmenbedingungen für die Analytik nicht möglich.

Gefährdung der Papier-Kreislaufwirtschaft

Der vorliegende Verordnungsentwurf erschwert und verteuert den Einsatz von Lebensmittelverpackungen aus Papier, Karton und Pappe auf Altpapierbasis und beeinträchtigt damit den etablierten und umweltpolitisch gewollten Papier-Wertstoffkreislauf in Deutschland.

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

Infolge des vorliegenden Entwurfs der Mineralölverordnung muss damit gerechnet werden, dass Recycling-Verpackungen aus Altpapier durch weniger nachhaltige und ressourcenschonende Packstoffe substituiert werden.

Auch unter ökologischen Aspekten zielt das Verordnungsvorhaben somit in die falsche Richtung.

Stattdessen sollten auch unter Nachhaltigkeitsaspekten die Ergebnisse des EU-Monitorings ergebnisoffen ausgewertet werden und in ein Gesamtkonzept einfließen, das alle Kontaminationsquellen von Mineralölbestandteilen in Lebensmittel umweltpolitisch angemessen berücksichtigt.

Umstellung auf mineralölfreie Zeitungsdruckfarben notwendig

Was die Eintragsquelle altpapierbasierte Verpackungen betrifft, haben die Unternehmen der Papier/Karton/Pappe-Wertschöpfungskette seit Bekanntwerden der Mineralölproblematik Ende 2009 reagiert und zahlreiche Maßnahmen zur Vermeidung und Minimierung einer möglichen Mineralölmigration ergriffen.

So hat z.B. die Selbstverpflichtungserklärung des Wirtschaftsverbands Papierverarbeitung (WPV) und seiner Mitgliedsverbände zur Reduzierung und Vermeidung von Mineralöl-übergängen aus Verpackungen aus Papier, Karton und Pappe auf Lebensmittel vom August 2010 Erfolge gezeigt. So ist der Einsatz mineralöhlhaltiger Druckfarben im Verpackungsdruck seitdem deutlich zurückgegangen.

Allerdings sollten sich alle am Papier-Kreislauf beteiligten Wirtschaftskreise angesichts der Mineralölthematik der Notwendigkeit bewusst sein, dass keine Stoffe in den Kreislauf eingetragen werden, die die Herstellung von Papier-Recycling-Produkten erschweren oder gefährden.

Tageszeitungen sind die Haupteintragsquelle von Mineralölen in den Papier-Recycling-kreislauf. Mit der Substitution mineralöhlhaltiger Zeitungsdruckfarben durch mineralölfreie Farben könnte ein entscheidender Beitrag zur nachhaltigen Lösung der Mineralölproblematik geleistet werden, wie auch das Umweltbundesamt wiederholt festgestellt und demzufolge an die Zeitungsverlage und -druckereien appelliert hat, entsprechende flächendeckende Substitutionen vorzunehmen.

Dieser Forderung des Umweltbundesamtes schließt sich der WPV mit Nachdruck an.

Voraussichtlich entstehende Kosten

Der vorliegende vierte Entwurf einer Mineralölverordnung stellt einen nationaler Alleingang dar, der der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Papier, Karton und Pappe verarbeitenden Industrie und darüber hinaus der gesamten Lebensmittel-Verpackungskette erheblichen wirtschaftlichen Schaden zufügen wird.

Eine detaillierte Kostenschätzung auf Grundlage des vorliegenden Entwurfs ist jedoch nur schwer möglich.

Zweifellos wird die Einführung einer Barrierepflicht sowie der damit verbundene Prüf- und Zertifizierungsaufwand zu höheren Kosten bei den Herstellern von Verpackungen aus Papier, Karton und Pappe sowie der gesamten Lebensmittel-Verpackungskette führen.

Fazit

Auch der vierte BMEL-Entwurf einer Mineralölverordnung dient nicht dem Ziel des Vorhabens, Verbraucherinnen und Verbraucher vor möglichen Gesundheitsgefahren durch Mineralölkohlenwasserstoffe zu schützen. Wesentliche Kontaminationsquellen von Mineralölsubstanzen in Lebensmitteln bleiben unberücksichtigt.

Das Verordnungsvorhaben ist somit unverhältnismäßig, da die hauptsächlichen Ursachen von Mineralöleinträgen in Lebensmittel nicht beseitigt werden und dies vom BMEL offenkundig auch nicht angestrebt wird.

Die vorgeschlagene Regelung des vierten Verordnungsentwurfes ist zudem für die Unternehmen der Papier-Wertschöpfungskette nicht zumutbar, da sie erhebliche Kosten und damit Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen Packstoffen verursacht, ohne dass nachgewiesen wäre, dass dadurch die Kontamination von Lebensmittel mit Mineralölsubstanzen verringert und damit der gesundheitliche Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher erhöht wäre.

Ein rechtssicherer Vollzug der vorgelegten Vorschriften ist ohne validierte Analyse-methode sowie ohne klare Definition der Rahmenbedingungen für die Analytik nicht möglich.

Der WPV fordert aus den genannten Gründen mit Nachdruck, das Verordnungsvorhaben nicht weiter zu verfolgen.

Sollte das Verordnungsvorhaben trotz der zahlreichen Bedenken dennoch weiter verfolgt werden, halten wir angesichts der Komplexität und Tragweite des Themas eine weitere Anhörung der betroffenen Verbände für dringend erforderlich, um eine gesamthafte und sachgerechte Verordnung anzustreben, die für alle betroffenen Unternehmen Rechtssicherheit schafft.

In europäischer Perspektive ist zudem zu erwarten, dass ein EU-Notifizierungsverfahren zur Mineralölverordnung ebenso scheitern wird wie die Notifizierung der Druckfarbenverordnung, zumal die EU-Kommission gerade ihr Monitoring-Projekt zur Problemlage in Europa und deren Ursachen gestartet hat.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Thomas Pfeiffer
Geschäftsführer

Darmstadt, 10. April 2017

Der Wirtschaftsverband Papierverarbeitung (WPV) e.V. ist die Dachorganisation von Industrieverbänden der Papier, Karton, Pappe und Folien verarbeitenden Industrie in Deutschland. Die mittelständisch strukturierte Branche erzielt einen Jahresumsatz von rund 18 Mrd. Euro und hat ca. 80.000 Beschäftigte. Dem WPV gehören folgende Mitgliedsverbände an:

- Verband der Wellpappen-Industrie e.V. (VDW), Darmstadt
- Verband Vollpappe-Kartonagen (VVK) e.V., Darmstadt
- Industrieverband Papier- und Folienverpackung e.V. (IPV), Frankfurt
- Fachvereinigung Hartpapierwaren und Rundgefäße (FHR), Frankfurt
- Gemeinschaft Papiersackindustrie e.V. (GemPSI), Frankfurt
- Verband der Zigarettenpapier verarbeitenden Industrie (VZI) e.V., Berlin