



WPV - Hilpertstraße 22 - 64295 Darmstadt

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz
Referat 322
Frau Dr. Ute Galle-Hoffmann
Frau Katharina Adler
Rochusstraße 1
53123 Bonn

Per E-Mail: 322@bmelv.bund.de

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

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

25. Juni 2013

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

**„Zweiundzwanzigste Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung“
– Mineralölverordnung (Entwurf vom 16. Mai 2013)**

Sehr geehrte Frau Dr. Galle-Hoffmann,
sehr geehrte Frau Adler,

Sie baten um Stellungnahme zum 2. Entwurf einer Zweiundzwanzigsten Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung (so genannte Mineralölverordnung).

Der WPV hatte bereits zum 1. Verordnungsentwurf der „Mineralölverordnung“ in der Fassung vom 02. Mai 2011 kritisch Stellung genommen und diese Kritikpunkte auch in der Verbände-Anhörung am 02. Juli 2011 vorgetragen, die in der jetzt vorliegenden 2. Entwurfsfassung allerdings nur wenig Berücksichtigung gefunden haben.

Der nun vorliegende Entwurf sieht eine Begrenzung des Übergangs von aromatischen Mineralölkohlenwasserstoffen aus Lebensmittelbedarfsgegenständen, die unter Verwendung von Altpapierstoff hergestellt sind, auf Lebensmittel vor. Dabei soll ein Übergang von aromatischen Kohlenwasserstoffen (Kohlenstoffanzahl 10 bis 25) generell nicht stattfinden.

Es bestehen erhebliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieser Verordnung, insbesondere an einer ausreichenden Ermächtigung zum Erlass sowie an ihrer praktischen Umsetzbarkeit.

Vorab lässt sich festhalten, dass die im Verordnungsentwurf getroffenen Regelungen sich nicht auf zuverlässige internationale wissenschaftliche Daten stützen lassen; selbst das BfR verweist u.a. auf fehlende toxikologische Studien, die FSA sieht kein Grund zur Besorgnis und auch die EFSA räumt erhebliche Unsicherheiten bei der Beurteilung potentieller Risiken durch Mineralöl in Lebensmitteln ein.

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 funktionellen 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.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

1.1. Vorblatt – Problem und Ziel

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

Dies ist eine mono-kausale Ursachenvermutung und eine pauschale Verurteilung von Verpackungen aus Papier, Karton und Pappe auf Recyclingbasis als Ursache der in Lebensmitteln gefundenen Mineralöle, was auch durch den „Adventskalenderfall“ Ende 2012 nachdrücklich bestätigt wird:

Die Stiftung Warentest hatte am 26. November 2012 veröffentlicht, dass bei Untersuchungen von insgesamt 24 Adventskalendern mit Schokoladenfüllung Rückstände von Mineralölen in der Schokolade festgestellt wurden und dass diese „vorrangig aus den Kartonverpackungen stammen, die aus recyceltem Altpapier hergestellt wurden“.

Auch das BMELV hatte in seiner Pressemitteilung vom 29. November 2012 festgestellt, es handele sich bei den gefundenen Mineralölrückständen um „Rückstände von Mineralölen in Adventskalendern, die aus Recyclingpapier hergestellt wurden“.

Untersuchungen des Fachgebietes Papierfabrikation und Mechanische Verfahrenstechnik (PMV) der TU Darmstadt haben jedoch ergeben, dass 23 der insgesamt untersuchten 24 Adventskalender aus Frischfaserkarton hergestellt waren. Zu den in den Adventskalendern gefundenen Mineralölen wurde festgestellt (PMV-Mitteilung vom 12. Dezember 2012):

„Für den Eintrag von Mineralölen in die Schokolade existieren zahlreiche Möglichkeiten. ... Pauschal die Recyclingverpackung als wesentliche Eintragsquelle für das in der Schokolade nachgewiesene Mineralöl zu nennen, ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar.“

So können bereits unverpackte Lebensmittel Mineralöle enthalten. Der Mineralöleintrag kann während der Verarbeitung, Herstellung, Transport und Lagerung der Lebensmittel erfolgen.

Die European Food Safety Authority (EFSA) hat in ihrer Stellungnahme vom Juni 2012 zahlreiche Quellen für das Auftreten von Mineralölen in Lebensmitteln identifiziert, was die Schlussfolgerung nahelegt, dass der mögliche Eintrag von Mineralölsubstanzen u.a. in Lebensmittel die Folge der ubiquitären Existenz von Mineralölen in der heutigen (Wirtschafts-)Gesellschaft ist und nicht auf eine singulare Quelle zurückgeführt werden kann.

Der analytische Nachweis, dass womöglich im Lebensmittel nachgewiesene Mineralöle aus der Verpackung stammen, kann durch die Untersuchung des Lebensmittels nicht geführt werden.

1.2 Gefährdung der Papier-Kreislaufwirtschaft

Die Lebensmittel-Verpackungskette wird 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.

1.3 Problemlösung an der Quelle

Das Verordnungsvorhaben verfolgt den Ansatz, die Migration von Mineralölsubstanzen (Aromatische Mineralölkohlenwasserstoffe) durch die Verwendung von Barrierematerialien zu vermeiden.

Von größerer Nachhaltigkeit wäre hingegen der politische Ansatz, den Eintrag von Mineralölsubstanzen in den Altpapier-Kreislauf bereits an der Quelle zu vermeiden.

Im Cold Set Offset Verfahren gedruckte Tageszeitungen und Anzeigenblätter sind die Haupt-eintragsquelle von Mineralölen in den Papier-Recyclingkreislauf. Mit der Substitution mineralölhaltiger Zeitungsdruckfarben durch mineralölfreie Farben könnte ein entscheidender Beitrag zur nachhaltigen Lösung der Mineralölproblematik geleistet werden.

Wie beim UBA-Fachgespräch „Mineralölfreier Zeitungsdruck“ am 09. April 2013 vorgestellt wurde, ist nach den vom Umweltbundesamt veranlassten Fogra-Druckversuchen der mineralölfreie Zeitungsdruck auch im groß-technischen industriellen Maßstab durchaus möglich.

1.4 Maßnahmen der Papier erzeugenden und Papier verarbeitenden Industrie

Die Unternehmen der Papier erzeugenden und Papier verarbeitenden Industrie haben seit Beginn der „Mineralöldiskussion“ auf die Problematik reagiert und folgende Maßnahmen ergriffen:

- Reduktion des Einsatzes von Altpapiersorten mit hohem Zeitungspapier-Anteil
- Reduzierung mineralölhaltiger Hilfsstoffe
- Reduzierung mineralölhaltiger Verpackungsdruckfarben
- Entwicklung von Barriere-Materialien

Vor allem die WPV-Selbstverpflichtungserklärung zur Reduzierung und Vermeidung von Mineralölübergängen aus Verpackungen aus Papier, Karton und Pappe auf Lebensmittel vom August 2010 hat bemerkenswerte Erfolge gezeigt.

Um diese Erfolge weiter auszubauen und insgesamt unerwünschte Stoffe aus dem Papier-Kreislauf zu eliminieren, hat der WPV gemeinsam mit dem Verband Deutscher Papierfabriken (VDP) bereits 2011 die „Initiative Sauberes Papier-Recycling zur Vermeidung des Eintrages unerwünschter Stoffe in den Altpapier-Kreislauf“ gestartet.

Ziel der Initiative ist insbesondere die Minimierung von Mineralölgehalten im Recycling-Rohstoff Papier. Weiterhin soll die Initiative insgesamt auf die Minimierung unerwünschter Stoffe im Altpapier-Kreislauf hinwirken.

2. Toxikologie: Wissenschaftliche Bewertungen der Risk Assessment Bodies auf nationaler und europäischer Ebene

Es gibt laut aktuellen EFSA/BfR/FSA-Veröffentlichungen keine abschließende rechtliche toxikologische Bewertung der Mineralölproblematik selbst und besonders der MOAH-Fraktion C10-C25. Daher ist das mit der Aufnahme solcher Stoffe verbundene gesundheitliche Risiko für den Verbraucher derzeit nicht zu bewerten.

2.1 MOAH - Mineral Oil Aromatic Hydrocarbons

Die Mineralölfraction der aromatischen Kohlenwasserstoffe besteht nach derzeitigem Kenntnisstand aus Verbindungen mit ein bis vier aromatischen Ringen, die zu mehr als 97 % alkyliert sind. Leitsubstanzen der Fraktion sind bislang ebenfalls nicht bekannt. Es kann derzeit lediglich angegeben werden, dass es sich bei der MOAH-Fraktion um alkylierte Benzole, Naphthaline, Benzothiophene, Fluorene und andere 3-Ringverbindungen sowie 4-Ringverbindungen handelt. Die weitere analytische Auftrennung ist derzeit nicht möglich.¹

Für diese Fraktion wird derzeit vermutet, dass in dieser kanzerogene Substanzen vorhanden sein können. Bislang gibt es zur Exposition mit diesen Verbindungen jedoch keine Erkenntnisse.

Somit ist es derzeit nicht möglich, das mit der Aufnahme über Lebensmittel assoziierte mögliche gesundheitliche Risiko näher zu charakterisieren.²

2.2 Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)

Wie im Protokoll der 6. Sitzung der BfR-Kommission für Bedarfsgegenstände vom 17.11.2010³ vermerkt, bemüht sich das BfR um eine toxikologische Bewertung des Mineralöls. Laut BfR fehlen jedoch die dazu notwendigen toxikologischen Studien, vor allem Studien zur Genotoxizität und ggf. oraler Kanzerogenese.

Die Mineralölfractionen MOSH und MOAH sind laut BfR bislang auch noch nicht ausreichend charakterisiert. Des Weiteren existieren keine toxikologisch relevanten Leitsubstanzen für diese Mineralölfractionen und es liegen keine Studien mit Gemischen vor, die aromatische Kohlenwasserstoffe enthalten.

Aus diesen Gründen ist laut BfR⁴ derzeit keine Risikoabschätzung möglich und auch kein spezifischer toxikologischer Grenzwert für Mineralöle in rezyklierten Fasern für Lebensmittelkontakt ableitbar.

2.3 Food Standards Agency (FSA) – 2011

Großbritanniens Behörde zur Überwachung der Lebensmittelsicherheit (Food Standards Agency; FSA) veröffentlichte im Dezember 2011 die Ergebnisse ihres Überwachungsprogramms zu u.a. Mineralöl.⁵

¹ BfR Stellungnahme Nr. 008/2010 „Übergänge von Mineralöl aus Verpackungsmaterialien auf Lebensmittel“ vom 9.12.2009

² EFSA Journal 2012;10(6):2704

³ http://www.bfr.bund.de/cm/343/6_sitzung_der_bfr_kommission_fuer_bedarfsgegenstaende.pdf

⁴ BfR Stellungnahme Nr. 008/2010 „Übergänge von Mineralöl aus Verpackungsmaterialien auf Lebensmittel“ vom 9.12.2009

Die Untersuchungen sind Teil eines für 4 Jahre angesetzten Überwachungsprogramms zu Komponenten von Lebensmittelverpackungsmaterialien und Substanzen, die aus solchen in Lebensmittel migrieren können. Die Untersuchungen zu den am 15.12.2011 veröffentlichten Ergebnissen bezüglich Mineralöls liefen im Zeitraum November 2010 bis zum Ende des Sommers 2011.

Dabei führte die FSA ein Screening von 51 bedruckten Papier/Karton-Verpackungen auf das Vorhandensein von Mineralöl durch. Eine Detektion des Mineralölgehaltes von Lebensmitteln wurde hingegen nicht vorgenommen. Im Gegensatz zu den Untersuchungen bezüglich Mineralöls in Lebensmittelverpackungen im Jahr 2003 wurden bei der im Jahr 2011 genutzten Analytik auf die einzelnen Fraktionen MOSH und MOAH fokussiert. Dabei wurde in allen 51 Proben MOSH nachgewiesen. Die Nachweisgrenze für MOAH wurde lediglich in 17 der 51 Proben überschritten.

Die FSA stellte fest, dass es derzeit nicht möglich sei, die chemische Zusammensetzung der MOSH- und MOAH-Fraktionen mit den vom Joint FAO/ WHO Expert Committee on Food Additives (JECFA) bewerteten Mineralölen zu vergleichen. Daher sind laut FSA die von der JECFA etablierten temporären ADI-Werte nicht zwangsläufig auf die Mineralöle in Lebensmittelverpackungen anwendbar. Aus diesen Gründen legte die FSA ihrer Risikobewertung nicht die temporären ADI-Werte der JECFA zugrunde.

Die FSA erstellte anhand der Ergebnisse eine Risikobewertung und kam zu dem Schluss, dass die in den Lebensmittelverpackungen gefundenen Konzentrationen von MOSH und MOAH keinen Anlass für Sicherheitsbedenken für Verbraucher darstellen.

Die FSA stellt zu diesem Zeitpunkt auch fest, dass sie sich der Bemühungen der Industrie zur Reduzierung des Mineralöls in Verpackungen bewusst ist und die diesbezüglichen Gespräche weiterführen wird.

2.4 European Food Safety Authority (EFSA)

Die Europäische Kommission erteilte im Juli 2010 der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) das Mandat, eine Stellungnahme bezüglich des Gesundheitsrisikos durch Mineralöle in Lebensmitteln zu verfassen (EFSA-Q-2010-00170).

Daraufhin gründete die EFSA bzw. das Gremium für Kontaminanten in der Lebensmittelkette (Panel on Contaminants in the Food Chain, CONTAM) die Arbeitsgruppe "Mineral hydrocarbons in Food". Außerdem veröffentlichte die EFSA im letzten Quartal 2010 einen Aufruf zur Einreichung von wissenschaftlichen Daten zu diesem Thema.

Die Fertigstellung der toxikologischen Beurteilung von Mineralölen in Lebensmitteln durch die EFSA erfolgte im Mai 2012; veröffentlicht wurde die Stellungnahme am 6. Juni 2012.⁶

Daten bezüglich Mineralöls in Lebensmitteln sind laut EFSA nur für eine begrenzte Anzahl an Lebensmittelgruppen vorhanden und auch nur aus einigen EU-Mitgliedstaaten. Für die meisten Proben lagen keine analytischen Ergebnisse für die MOAH-Fraktion vor.

⁵ Food Standards Agency, *Migration of selected ink components from printed packaging materials into foodstuffs and screening of printed packaging for the presence of mineral oils. Food Survey Information Sheet Number 03/11, December 2011*

⁶ EFSA Journal 2012; 10(6):2704; published: 6 June 2012, adopted: 3 May 2012

Laut EFSA beträgt der Anteil der MOAH-Fraktion bei Mineralölen mit fehlender Lebensmittel-Qualität ca. 15-35 %. Mineralöle mit Lebensmittel-Qualität würden hingegen so behandelt, dass die MOAH-Fraktion minimiert werde.

Während die hoch belasteten Lebensmittel - aufgrund der Minimierung des MOAH-Gehaltes bei lebensmittelrechtlich zugelassenen Mineralölen - fast keine MOAH-Konzentrationen aufwiesen, sei in der Hintergrundbelastung (14-46 mg MOSH/kg Lebensmittel) die MOAH-Fraktion laut EFSA dagegen sehr wahrscheinlich mit Konzentrationen von ca. 20 % der MOSH-Fraktion vertreten.

MOSH und MOAH Fraktionen verfügen nur über eine geringe akute orale Toxizität. Diese akute Toxizität ist laut EFSA im Kontext der Mineralölexposition aus Lebensmitteln nicht relevant.

Obwohl nur begrenzt Daten zur Toxikokinetik der MOAH-Fraktion vorliegen, weisen die vorhandenen Informationen daraufhin, dass diese Substanzen gut resorbiert und schnell in alle Organe verteilt werden. Des Weiteren scheint die MOAH-Fraktion weitgehend metabolisiert zu werden und akkumuliert nicht im Körper.

Bezüglich der MOAH-Fraktion existieren laut EFSA keine Dosis-Wirkungs-Daten in Bezug auf Kanzerogenität. Daher ist eine Festlegung eines Referenzpunktes als Basis für die Kalkulierung der Margin of Exposure nicht möglich. Auch liegen keine ausreichenden Daten zur Exposition der MOAH-Fraktion vor. Aus diesen Gründen könne laut EFSA auch das Risiko für den Verbraucher durch die Aufnahme über Lebensmittel nicht charakterisiert werden. Allerdings könne laut EFSA eine Exposition gegenüber MOAH angesichts der vermutlich karzinogenen Eigenschaften dieser Fraktion aber potenziell bedenklich sein.

Die EFSA schlägt eine separate Quantifizierung der MOAH-Fraktion (unabhängig von der MOSH-Fraktion) vor. Derzeit ist aber laut EFSA kein analytisches Routine-Monitoring von Untergruppen der MOAH-Fraktion möglich. Es wird daher von der EFSA eine Verbesserung der analytischen Methoden zur Unterscheidung der Untergruppen der MOAH-Fraktion empfohlen.

Als weitere Maßnahme empfiehlt die EFSA die Entwicklung eines effektiven Monitoring-Programms zur Identifizierung der Eintragsquellen von Mineralöl an den verschiedenen Stellen der Lebensmittelproduktion. Darin sollten alle Lebensmittelkategorien eingeschlossen werden, die einen erheblichen Anteil an der Hintergrundbelastung der Lebensmittel mit Mineralöl einnehmen.

2.5 Food Standards Agency (FSA) - 2012

Die FSA reagierte umgehend auf die von der EFSA am 6. Juni 2012 veröffentlichte Stellungnahme.

Dabei stellt die FSA fest, dass die EFSA erhebliche Unsicherheiten bei der Beurteilung potentieller Risiken durch Mineralöl in Lebensmitteln einräume. Des Weiteren steht die FSA auf dem Standpunkt, dass durch die EFSA-Stellungnahme – wie auch bestätigt durch die im Dezember 2011 publizierten Ergebnisse des FSA-Überwachungsprogramms zu Mineralöl - keine spezifischen Sicherheitsbedenken bzgl. Mineralöl in Lebensmitteln identifiziert wurden.

Die FSA rät den Verbrauchern aufgrund der Erkenntnisse aus ihrem Überwachungsprogramm und der EFSA Stellungnahme zu keiner Änderung der Essgewohnheiten. Stattdessen setzt die FSA auf weitere Zusammenarbeit mit Lebensmittel- und Verpackungsindustrie, um die Mineralölgehalte in Lebensmitteln zu minimieren.

3. Rechtliche Erwägungen

3.1 Keine Ermächtigung

Der europäische Gesetzgeber hat vorgesehen, dass alle im Annex I der Rahmen-VO 1935/2004/EC genannten Materialien für Bedarfsgegenstände (einschließlich Papier) europäisch zu regeln sind. Eine nationale Einzelmaßnahme wie das vorliegende Verordnungsvorhaben ist nur zulässig, wenn sie in Einklang mit den EU-Vertragsbestimmungen ist (siehe 3.1.1).

Es sei in diesem Zusammenhang auf die so genannte Roadmap der Europäischen Kommission vom Juli 2012 verwiesen, die bereits einen europäischen Regelungsbedarf bei Bedarfsgegenständen aus Papier und Pappe anerkannt hat. Statt einer nationalen Mineralölverordnung sollte deshalb eine europäische Regelung angestrebt werden.

Die vorliegende Mineralölverordnung ist hingegen ein nationaler Alleingang, der der europäischen/internationalen Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Industrie erheblichen Schaden zufügt.

3.1.1 Rechtsetzungsbefugnis des Unionsgesetzgebers

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

Den Rahmen hierzu hat der Gesetzgeber mit der Verordnung 1935/2004 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.

3.1.2 Entwurf der Mineralölverordnung nicht im Einklang mit Vertragsbestimmungen

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 der EU 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 innerge-

meinschaftlichen 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 – Cassis de Dijon; hierzu Meyer/Strein, Kommentar BasisVO + LFGB, Einf. Rn. 10ff).

Auf eine grundsätzlich mögliche Rechtfertigung einer solchen verbotenen Maßnahme nach Art. 36 AEUV kann sich der nationale Verordnungsgeber nicht berufen. Zwar sieht Art. 36 AEUV Einschränkungen der Warenverkehrsfreiheit zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen als zulässig an. Allerdings wird einer Ausuferung dieses Rechtfertigungsgrundes durch die Verpflichtung begegnet, das Bestehen einer solchen Gesundheitsgefahr objektiv zu untermauern⁷. 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 Umständen⁸. 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 Forschung⁹.

Wie oben ausführlich dargelegt, liegen derzeit keine solchen zuverlässigen Daten vor. Die EFSA räumte erhebliche Unsicherheiten bei der Beurteilung potentieller Risiken durch Mineralöl in Lebensmitteln ein. Auch die FSA steht auf dem Standpunkt, dass keine spezifischen Sicherheitsbedenken bzgl. Mineralöl in Lebensmitteln identifiziert wurden; weder durch die im Dezember 2011 publizierten Ergebnisse des FSA-Überwachungsprogramms zu Mineralöl in Lebensmitteln, noch in der Stellungnahme der EFSA. Auch das BfR ist der Auffassung, dass aufgrund mangelnder Daten derzeit keine Risikoabschätzung möglich sei.

3.2 Fraglicher Anwendungsbereich des Verordnungsentwurfes

3.2.1 „Lebensmittelbedarfsgegenstände“

Der Anwendungsbereich des Entwurfes der Mineralölverordnung erstreckt sich auf „Lebensmittelbedarfsgegenstände“.

Gemeint sein können damit nur solche i.S.d. Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 vom 27. Oktober 2004 über Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen; dies zeigt auch die Verweisung in § 2 Abs. 6 Nr. 1 LFGB und § 2 Nr. 1 (deutsche) BedarfsgegenständeVO.

„Lebensmittelbedarfsgegenstände“ sind gem. Art. 3 Verordnung 1935/2004:

- (2) Die Verordnung gilt für Materialien und Gegenstände, einschließlich aktiver und intelligenter Lebensmittelkontakt-Materialien und -Gegenstände (nachstehend „Materialien und Gegenstände“ genannt), die als Fertigerzeugnis
- a) dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen oder
 - b) bereits mit Lebensmitteln in Berührung sind und dazu bestimmt sind, oder

⁷ Schröder in: Streinz, *EUV EGV Kommentar*, Art. 30 EGV Rn. 14 m.w.N.

⁸ *EuGH, C-192/01, Slg. 2003, I-9693, Rn. 49* – Kommission/Dänemark; hierzu ausführlich Meyer/Strein, *Kommentar BasisVO LFGB Art. 7 Rn. 9 ff.*

⁹ *EuGH C-446/08 = EuZW 2010, 506; EuGH, C-192/01, Slg. 2003, I-9693, Rn. 51* – Kommission/Dänemark.

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

Die Mineralölverordnung differenziert allerdings in den neuen §§ 8 (5) und 10 (3a) bzgl. „Lebensmittelbedarfsgegenstände, die noch nicht mit Lebensmitteln in Berührung gekommen sind“ und solchen, die „nicht dazu bestimmt sind, unmittelbar mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen.“ Bei diesen soll § 8 (5) Satz 1 nicht gelten, dafür aber eine Hinweispflicht nach § 10 (3a). In der Begründung des Verordnungsentwurfes wird hierzu mitgeteilt, dass mit den im Entwurf gewählten Formulierungen („Lebensmittelbedarfsgegenstände, die nicht dazu bestimmt sind, unmittelbar mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen“) auch die Sekundärverpackungen („Lebensmittelumkartons“) in den Anwendungsbereich integriert werden sollen.

Dies ist allerdings unzulässig. Sekundärverpackungen („Lebensmittelumkartons“) sind keine Lebensmittelbedarfsgegenstände i.S.d. VO 1935/2004 und daher aber nicht mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf reglementierbar. Dies gilt explizit für die Hinweispflichten nach § 10 (3a) MineralölVO; zwar könnten in Anlehnung an Art. 15 VO 1935/2004 solche vorgesehen werden, allerdings nur im Anwendungsbereich der VO 1935/2004 und eben nicht darüber hinaus; dies zeigt just eben die Verweisung in § 2 Abs. 6 Nr. 1 LFGB.

Somit kann dem Inverkehrbringer z.B. von Transportverpackungen auf Altpapierbasis auch nicht die Hinweispflicht

„Der Verwender hat sicherzustellen, dass aromatische Mineralölkohlenwasserstoffe mit einer Kohlenstoffzahl zwischen 10 und 25 nicht auf Lebensmittelübergehen.“

aufgelegt werden, da es sich bei den Transportverpackungen oder anderen Sekundärverpackungen zu diesem Zeitpunkt noch nicht um einen Lebensmittelbedarfsgegenstand handelt. Diese Entscheidung wird erst beim Verpacker der Lebensmittel getroffen.

Die Hinweispflicht ist in der Praxis nicht umsetzbar und ist deshalb zu streichen.

3.2.3 „Altpapierstoff“

In der Mineralölverordnung wird der Begriff der „Altpapierstoffe“ erwähnt, aber nicht definiert. Nicht behilflich ist es hierbei, dass das Vorblatt und die Begründung des Verordnungsentwurfes den Begriff definieren, u.a. durch (beispielhaften) Verweis auf die DIN 6735, denn eine Verordnung muss aus sich heraus vollziehbar sein. Zudem wird bei der Beschreibung des Begriffs der „Altpapierstoffe“ der Begriff „Altpapier“ verwendet, ohne dass dieser wiederum näher umschrieben wird. Ebenso wenig ist es auch hier behilflich, dass im Vorblatt des Verordnungsentwurfes „Altpapier“ beschrieben wird als bestehend „aus Zeitungen, Anzeigenblättern, Zeitschriften, Katalogen und anderen grafischen Papieren sowie aus Verpackungspapieren“.

Die Mineralölverordnung wäre demzufolge mangels eindeutiger Begriffsbestimmung nicht vollziehbar.

3.3 Verstoß gegen Verfassungsgrundsätze

3.3.1 Grundsatz

Darüber hinaus genügt die Verordnung nicht dem aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz¹⁰. Der Grund der Verhältnismäßigkeit besteht dabei aus drei Teilgebieten: Aus dem Gebot der Geeignetheit, das die Frage beantwortet, ob die Maßnahme das verfolgte Ziel erreichen kann, dem der Erforderlichkeit, wonach die Maßnahme das mildeste Mittel zur Zielerreichung darstellen muss, sowie dem der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, das die Angemessenheit einer Maßnahme fordert. Bezugspunkt der Kriterien ist damit der mit der Einschränkung verfolgte Zweck. Dieser lautet nach dem Verordnungsentwurf:

„Zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor möglichen Gesundheitsgefahren soll der Übergang von Mineralölkohlenwasserstoffen aus Lebensmittelbedarfsgegenständen, die unter Verwendung von Altpapierstoff hergestellt sind (Lebensmittelbedarfsgegenstände), auf Lebensmittel festgelegt begrenzt werden. Dabei soll ein Übergang von aromatischen Mineralölkohlenwasserstoffen (Kohlenstoffzahl 10 bis 25) generell nicht stattfinden.“

3.3.2 Nicht verhältnismäßig

3.3.2.1 Mildere Mittel

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 erkennen¹¹. Dies zeigt den praktischen Erfolg, der mit Etablierung solcher anpassungsfähiger Richtwerte über einen kurzen Zeitraum ohne Tätigwerden des Gesetzgebers erreicht werden kann.

Auch die britische FSA verfolgt auf diesem Wege eine Reduzierung des Mineralöleintrages in Lebensmitteln.

Der WPV hatte deshalb gemeinsam mit dem Verband Deutscher Papierfabriken bereits 2011 die „Initiative Sauberes Papier-Recycling“ als Alternative zu Verordnungslösung angeboten.

¹⁰ Vgl. Jarass/Pieroth, GG, Art. 20 Rn. 80 f.; Sachs, GG Kommentar, Art. 20 Rn. 145 ff.

¹¹ Vgl. hierzu BfR, Protokoll der 6. Sitzung der BfR-Kommission für Bedarfsgegenstände vom 17.11.2010.

3.3.2.2 Nicht angemessen

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.

4. Verwendung funktioneller Barrieren

Laut Verordnungsentwurf kann nach gegenwärtigem Stand der Technik der Übergang von Mineralölen aus Recyclingpapier ins Lebensmittel nur durch eine funktionelle Barriere ausgeschlossen werden.

Tatsächlich kann die Verwendung funktioneller Barrieren eine Möglichkeit zur Vermeidung der Mineralölmigration darstellen. Allerdings ist bislang nicht abschließend geklärt, ob eine funktionelle 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.

5. Probleme des Vollzugs

Schließlich ist die Verordnung in der Praxis nicht umsetzbar.

5.1 Beweislast

Da der Entwurf der Mineralölverordnung nur die Begrenzung des Übergangs der MOAH-Fraktion aus Lebensmittelbedarfsgegenständen, die unter Verwendung von Altpapierstoff hergestellt sind, erfasst, stellt sich somit bei der Interpretation der analytischen Ergebnisse auf jeden Fall die Frage zur Eintragsquelle der Mineralöle ins Lebensmittel.

Wie oben beschrieben, kann das Lebensmittel an sich bereits vor der Verpackung Mineralöle enthalten. Ein analytischer Nachweis, dass das womöglich im Lebensmittel nachgewiesene Mineralöl aus der Primärverpackung stammt, kann durch die Untersuchung des Lebensmittels daher nicht geführt werden. Des Weiteren muss ein im Lebensmittel analytisch nachgewiesener Mineralölgehalt auch nicht zwingend aus der Primärverpackung des Lebensmittels stammen.

Diese Problematik lässt sich auch sehr gut an dem sogenannten „Adventskalender-Fall“ aufzeigen (siehe 1.1):

23 der 24 von Stiftung Warentest untersuchten Adventskalender waren wie schon erwähnt aus Frischfasern hergestellt. Die angeblich im Auftrag der Stiftung Warentest in der Schokolade analysierten Mineralöle hätten somit selbst bei bereits geltender Mineralölverordnung nicht beanstandet werden können, da der Lebensmittelbedarfsgegenstand "Frischfaser-Adventskalender" sicherlich nicht die ursächliche Quelle des Mineralöls darstellte.

Naheliegender ist im Falle der Diskussion um Adventskalender u.a. eine mögliche umweltbedingte Belastung des Kakaos oder der Eintrag über mit Mineralöl behandelte Jutesäcke im Erzeugerland, sowie ein Eintrag von Mineralölen im Verlauf des Fertigungsprozesses.

Der vorliegende Entwurf der Mineralölverordnung erfordert aber bei der Beurteilung eines verpackten Lebensmittels zwingend eine Differenzierung zwischen verpackungsbedingten (auf Recyclingkarton zurückgehenden) Mineralöleinträgen und davon unabhängigen Kontaminationen. Dies ist bei bereits verpackten Lebensmitteln nicht durchführbar, da im Allgemeinen eine unverpackte Vergleichsprobe nicht zur Verfügung steht.

Aufgrund der vielfältigen möglichen Quellen des Mineralöls ist eine Differenzierung zwischen verpackungsbedingten Mineralöleinträgen und davon unabhängiger Kontamination im Lebensmittel für die Überwachungsbehörden daher zwingend, um die Einhaltung der Anforderungen des Verordnungsentwurfes zu kontrollieren. Dies werden die Überwachungsbehörden aber sicherlich nicht leisten können.

Der vorliegende Verordnungsentwurf diskriminiert im Inland abgepackte Produkte (wo Verpackung und Lebensmittel separat der Untersuchung zugänglich sind) und entzieht im Ausland abgepackte und nach Deutschland eingeführte Produkte der möglichen Überprüfung betreffend der Vorgaben des Entwurfes der Mineralölverordnung.

Die Hersteller der Lebensmittelbedarfsgegenstände könnten ihre Produkte hingegen vor dem Kontakt mit Lebensmitteln auf die Anforderungen prüfen, benötigen dafür allerdings bislang nicht vorhandene validierte Analysemethoden.

5.2 Analytik

Der Verordnungsentwurf sieht eine Begrenzung des Übergangs von bestimmten Mineralölkohlenwasserstoffen aus Lebensmittelbedarfsgegenständen, die unter Verwendung von Altpapierstoff hergestellt sind, auf Lebensmittel vor. Dabei soll ein Übergang von aromatischen Kohlenwasserstoffen (Kohlenstoffanzahl 10 bis 25) generell nicht stattfinden.

Die Begrifflichkeit „Übergang darf nicht stattfinden“ ist im Verordnungsentwurf allerdings nicht definiert. Ohne die Angabe einer entsprechend dafür festgesetzten MOAH-Konzentration ist daraus abzuleiten, dass von Konzentrationen unterhalb der Nachweisgrenze für die anzuwendende Analytik zur Bestimmung der MOAH-Fraktion ausgegangen wird.

Allerdings wird keine Analysemethode (und daher auch keine Nachweisgrenze) im Verordnungsentwurf angegeben. Bekannt ist derzeit nur, dass die vom BfR in Zusammenarbeit mit dem Kantonalen Labor Zürich etablierten Methoden^{12,13} in die Datenbank „Methodensammlung zur Untersuchung von Papier, Karton und Pappe für den Lebensmittelkontakt“ des BfR aufgenommen werden sollen.

Eine für diese Zwecke anzuwendende Analytik müsste ähnlichen Anforderungen unterliegen, wie die 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. Diese Vorgaben könnten somit auch für das Recht der Lebensmittelbedarfsgegenstände Anhaltspunkte bieten, wie belastbare Analyseverfahren durchzuführen sind.

¹² <http://www.bfr.bund.de/cm/343/messung-von-mineraloel-kohlenwasserstoffen-in-lebensmitteln-und-verpackungsmaterialien.pdf>

¹³ <http://www.bfr.bund.de/cm/343/bestimmung-von-kohlenwasserstoffen-aus-mineraloel-oder-kunststoffen.pdf>

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.

Der Entwurf der Mineralölverordnung beinhaltet weder eine klare Angabe zur Bedeutung der Begrifflichkeit „Übergang darf nicht stattfinden“ noch eine anzuwendende Analyseverfahren zur Überprüfung der festgesetzten Anforderung. Das BfR plant derzeit, die Methode zur Bestimmung von Mineralöl in Papier und Lebensmitteln in Ringversuchen zwecks des Nachweises der Vergleichbarkeit zwischen den Laboren zu validieren. Voraussetzung zur Durchführung dieser Ringversuche ist allerdings eine Etablierung der Nachweisgrenzen für die verschiedenen Matrices (Lebensmittel).

Da wie oben dargelegt, Vorgaben zur Analytik zum Vollzug der Verordnung unabdingbar sind, müssen vor einem eventuellen Inkrafttreten der Mineralölverordnung eine Methode validiert und die Rahmenbedingungen für die Analytik klar definiert sein.

Die vom BfR vorgeschlagene Analyseverfahren ist jedoch bislang weder zertifiziert noch im Ringversuch validiert.

Wie der schon zitierte „Adventskalenderfall“ gezeigt hat, können die Analyseergebnisse nach dem bislang vom BfR favorisierten Messverfahren zur Mineralölbestimmung zu Fehlinterpretationen führen und haben deutlich zu hohe Messtoleranzen. Es kann letztlich nicht sicher geklärt werden, welche Verbindungen sich tatsächlich hinter den gemessenen Werten befinden.

Auch ist es derzeit analytisch nicht möglich, aromatische Mineralölkohlenwasserstoffe von anderen aromatischen Verbindungen zu unterscheiden.

Somit gibt es auch keine verlässliche Analyseverfahren zum Nachweis der Abwesenheit von MOAH gemäß der „Null-Toleranz-Regelung“ des § 8 Abs. 5 neu. Lebensmittelbedarfsgegenstände aus Recyclingfasern würden somit schon bei Vorliegen kleinster Spuren aromatischer Verbindungen ihre Verkehrsfähigkeit zu verlieren.

Aufgrund der geschilderten Mängel ist die vom BfR favorisierte Analyseverfahren nicht als Grundlage zur rechtssicheren Beurteilung der Verkehrsfähigkeit von Lebensmittelbedarfsgegenständen nicht geeignet.

6. Ausweitung des Regelungsbereiches auf MOAH bis C 35

Mit der Begründung, „dass die von der vorgesehenen Verordnung betroffenen Lebensmittelbedarfsgegenstände ... auch mit feuchten und fetthaltigen Lebensmittel (in Kontakt) kommen können“, schlägt das BfR eine Ausweitung des Regelungsbereiches der Mineralölverordnung auf aromatische Mineralölkohlenwasserstoffe bis zu einer Kettenlänge von C 35 vor.

In der Praxis sind jedoch Papier, Karton und Pappe ohne entsprechende Oberflächenbehandlung keine geeigneten Packmittel für feuchte oder fettende Lebensmittel, weshalb diese auch nicht in unmittelbarem Kontakt mit Papier, Karton oder Pappe verpackt werden.

Die vom BfR vorgeschlagene Ausweitung des Anwendungsbereichs der Mineralölverordnung muss noch geprüft werden.

7. Voraussichtlich entstehende Kosten

Die vorliegende Mineralölverordnung ist ein nationaler Alleingang, der der europäischen/ internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Papier, Karton und Pappe verarbeitenden Industrie und darüber hinaus der gesamte Lebensmittel-Verpackungskette erheblichen wirtschaftlichen Schaden zufügen wird

In der amtlichen Begründung zu dem Verordnungsvorhaben wird ausgeführt: „Nach gegenwärtigem Stand der Technik wird in der Regel eine funktionelle Barriere (Innenbeutel oder Beschichtung) erforderlich sein, um einen solchen Übergang (von MOAH, der Verf.) auszu-schließen.“

Wie unter Pkt.4 dieser Stellungnahme bereits ausgeführt wurde, ist bislang nicht abschließend geklärt, ob eine funktionelle Barriere für alle Lebensmittel anwendbar ist. Diese Klärung wird kostenintensiven Forschungs- und Entwicklungsarbeiten auslösen.

Der faktisch vom Ordnungsgeber vorgegebene Einsatz von Materialien mit funktioneller Barrierewirkung wird zweifellos zu höheren Kosten entlang der gesamten Lebensmittel-Verpackungskette führen, die zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht quantifiziert werden können.

8. Fazit

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Verordnung einen unverhältnismäßigen Eingriff darstellt. 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.

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.

Der WPV bittet deshalb die Bundesregierung mit Nachdruck, das vorgelegte Verordnungsvorhaben nicht weiter zu verfolgen.

Angesichts der Komplexität und Tragweite des Themas ist eine weitere Anhörung der betroffenen Verbände dringend erforderlich.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Thomas Pfeiffer
Geschäftsführer

Der WPV - Wirtschaftsverbände Papierverarbeitung e.V. - ist die Dachorganisation der 10 Industrieverbände der Papier und Folien verarbeitenden Industrie in Deutschland und bündelt die Interessen der mittelständisch strukturierten Branche mit einem Jahresumsatz von rund 20 Milliarden Euro und rund 80.000 Beschäftigten.

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