



Vierter, aktualisierter Sachstandsbericht zur Mineralölverordnung

1. Problemlage

Seit Jahresende 2009 wird das Problem der Migration von Mineralölbestandteilen aus Kartonverpackungen diskutiert. Untersuchungen des Kantonalen Labors Zürich hatten ergeben, dass in Karton verpackte Lebensmittel Spuren von Mineralölbestandteilen enthalten können. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat in den vergangenen Jahren insgesamt drei Entwürfe für eine so genannte „Mineralölverordnung“ zur Lösung der Problematik vorgelegt.

Den aktuellen, dritten Verordnungsentwurf hat das BMEL am 24. Juli 2014 vorgelegt.

2. Dritter BMEL-Entwurf „Mineralölverordnung“

Wie schon in den beiden ersten Verordnungsentwürfen vom Mai 2011 und Mai 2013 beziehen sich die Regelungen des dritten Entwurfs auf Lebensmittelbedarfsgegenstände, die unter Verwendung von Altpapierstoffen hergestellt sind. Frischfaser-Qualitäten werden von dem Verordnungsvorhaben nicht erfasst.

Die zentralen Regelungen des dritten Verordnungsentwurfs können folgendermaßen zusammengefasst werden:

- Lebensmittelbedarfsgegenstände aus Altpapierstoffen dürfen nur in den Verkehr gebracht werden, wenn die darin vorhandenen Gehalte an gesättigten Mineralölkohlenwasserstoffen (MOSH) 24 mg/kg bzw. an aromatischen Mineralölkohlenwasserstoffen (MOAH) 6 mg/kg Papier, Karton oder Pappe nicht überschreiten.
- Bei Überschreitung der o.g. Gehalte dürfen die Erzeugnisse dennoch als Lebensmittelbedarfsgegenstände in den Verkehr gebracht werden, wenn der Übergang der Summe an MOSH 2 mg/kg Lebensmittel und an MOAH 0,5 mg/kg Lebensmittel nicht überschreitet und
- der Inverkehrbringer geeignete Unterlagen erstellt und vorrätig hält, die die Einhaltung dieser spezifischen Migrationsgrenzwerte belegen. Dabei kann es sich zum Beispiel um Belege handeln, dass in dem jeweiligen Lebensmittelbedarfsgegenstand eine funktionelle Barriere vorhanden ist oder dass auf Grund der Verwendungsbedingungen (z.B. Tiefkühlware) kein Übergang zu erwarten ist.
- Die Mineralölverordnung soll zwei Jahre nach Verkündung in Kraft treten, wobei bis zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens produzierte Verpackungen nach dem bis dahin gültigen Recht bis zum Abbau der Bestände noch frei abverkauft werden.

3. WPV-Position zum 3. Entwurf einer Mineralölverordnung

Der dritte Verordnungsentwurf stellt ein faktisches Verbot von Lebensmittelverpackungen aus Papier, Karton und Pappe auf Altpapierbasis dar und beschädigt damit die etablierte und umweltpolitisch gewollte Papier-Kreislaufwirtschaft in Deutschland.

Mit dem Verordnungsvorhaben soll ausschließlich „Altpapierstoff“ als mögliche Eintragsquelle von Mineralölsubstanzen in Lebensmittel geregelt werden. Weitere Eintragsquellen, die gemäß Bericht der europäischen Lebensmittelbehörde EFSA von 2012 zahlreich sind, bleiben unberücksichtigt.

Wie das BMEL in der amtlichen Begründung des Verordnungsvorhabens erläutert, wurde zur Ableitung der Grenzwerte für die MOSH/MOAH-Gehalte in Lebensmittelbedarfsgegenständen aus Papier, Karton und Pappe die Zielkonvention zu Grunde gelegt, dass „maximal 10 % der Belastung von Lebensmitteln aus Lebensmittelbedarfsgegenständen selbst stammen dürfen.“ Mit anderen Worten: 90% der Mineralölbelastung von Lebensmitteln werden toleriert und nicht geregelt. Somit muss die Verhältnismäßigkeit des Verordnungsvorhabens in Frage gestellt werden.

Aufgrund der unterschiedlichen und zahlreichen möglichen Quellen, aus denen Mineralöl in Lebensmittel migrieren kann, bleibt zweifelhaft, ob der erstrebte Zweck – Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor möglichen Gesundheitsgefahren – mit dem Verordnungsvorhaben überhaupt erreicht werden kann.

Das Verordnungsvorhaben stellt somit einen unverhältnismäßigen Eingriff dar und stößt außerdem wie seine Vorgänger auf unüberwindliche Probleme bei der Umsetzung.

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

Die wesentlichen Kritikpunkte des WPV:

3.1 Sekundär- und Tertiärverpackungen sind keine Lebensmittelbedarfsgegenstände

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.

3.2 Grenzwerte für MOSH/MOAH

Es ist fraglich, ob die im dritten Verordnungsentwurf definierten Grenzwerte für MOSH und MOAH aufgrund der aktuellen wissenschaftlichen Datenlage vertretbar sind. Jedenfalls ist die rechnerische Ableitung der Grenzwerte, wie in der amtlichen Begründung des Ministeriums beschrieben, nicht nachvollziehbar und erscheint willkürlich.

Wie das BMEL in der amtlichen Begründung des Verordnungsvorhabens erläutert, wurde zur Ableitung der Grenzwerte für die MOSH/MOAH-Gehalte in Lebensmittelbedarfsgegenständen aus Papier, Karton und Pappe die Zielkonvention zu Grunde gelegt, dass „maximal 10 % der Belastung von Lebensmitteln aus Lebensmittelbedarfsgegenständen selbst stammen dürfen.“

Mit anderen Worten: 90% der Mineralölbelastung von Lebensmitteln werden toleriert und nicht geregelt. Somit muss die Verhältnismäßigkeit des Verordnungsvorhabens in Frage gestellt werden.

3.3 Andere Mineralöl-Eintragsmöglichkeiten werden ignoriert

Das BMEL erklärt in seiner amtlichen Begründung des dritten Verordnungsentwurfs, dass für die Belastung von Lebensmitteln des deutschen Marktes mit Mineralöl „eine wesentliche Ursache hierfür [...] Lebensmittelverpackungen aus Papier, Karton oder Pappe, insbesondere solche aus Recyclingpapier [sind]“.

Gerade diese weiteren Eintragungspfade führen jedoch zu erheblichen Bedenken hinsichtlich des vorliegenden Verordnungsentwurfs:

Die europäische Lebensmittelbehörde EFSA erläutert im Rahmen ihrer toxikologischen Beurteilung von Mineralölen in Lebensmitteln die möglichen Eintragungspfade von Mineralöl. Genannt werden unter anderem:

- Natürliches Vorkommen in Flora und Fauna
- Umweltbelastung (sowohl aus Luft als auch Bodenbelastung)
- Lebensmittelverarbeitung
- Lebensmittelkontaktmaterialien (u.a. auch Jute-/Sisal-Säcke; gewachste Produkte; Kunststoffe; Schmieröl für Dosen; Druckfarben; Klebstoffe; Recyclingkarton)
- Zusatzstoffe
- Pestizide
- Futtermittel
- andere Eintragungspfade

Die Liste zeigt eindrücklich, dass Lebensmittelkontaktmaterialien lediglich eine von mindestens acht Möglichkeiten darstellen, wie Mineralöl in Lebensmittel gelangt. Zwar erkennt das BMEL an, dass Mineralöl auch aus anderen Quellen in das Lebensmittel gelangen kann, geht darüber aber mit der knappen Erklärung hinweg, dass „diese Eintragungspfade [...] jedoch nicht Gegenstand dieser Verordnung [sind]“.

Der laut amtlicher Begründung angestrebte Zweck des Verordnungsvorhabens, nämlich der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor möglichen Gesundheitsgefahren, kann somit mit dem Verordnungsvorhaben nicht erreicht werden.

3.4 Analytik

Wesentlicher Kritikpunkt bleibt auch nach dem dritten Entwurf einer Mineralölverordnung die immer noch vorliegenden Unsicherheiten bei der Bewertung der Mineralölkohlenwasserstoffe im Allgemeinen sowie deren Analyse im Lebensmittel im Besonderen. Es fehlt weiterhin jegliche Beschreibung für das anzuwendende Migrationstestverfahren. Ein Vollzug der nun vorgelegten Vorschriften ist ohne validierte Analyseverfahren sowie ohne klare Definition der Rahmenbedingungen für die Analytik nicht möglich.

Die Analytik von MOSH und MOAH ist äußerst kompliziert. Das vom Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) favorisierte Analyseverfahren kann zu Fehlinterpretationen führen und hat deutlich zu hohe Messtoleranzen. Es kann letztlich nicht sicher geklärt werden, welche Verbindungen sich tatsächlich hinter den gemessenen Werten befinden.

3.5 Gefährdung der Papier-Kreislaufwirtschaft

Der dritte Verordnungsentwurf stellt ein faktisches Verbot von Lebensmittelverpackungen aus Papier, Karton und Pappe auf Altpapierbasis dar und beschädigt damit den etablierten und umweltpolitisch gewollten Papier-Wertstoffkreislauf in Deutschland.

4. Maßnahmen der Papier erzeugenden und verarbeitenden Industrie

Mögliche Eintragsquellen der Mineralöle in Papier/Karton/Pappe-Verpackungen sind:

- mineralöhlhaltige Druckfarben im Verpackungsdruck,
- mineralöhlhaltige Zeitungs-Druckfarben, die in den Altpapier-Kreislauf gelangen,
- mineralöhlhaltige Prozess- und Hilfsmaterialien
- sonstige Quellen (ubiquitäre Mineralölbestandteile).

Die Unternehmen der Papier/Karton/Pappe-Wertschöpfungskette haben seit Bekanntwerden der Mineralölproblematik reagiert und folgende Maßnahmen ergriffen:

- Reduktion des Einsatzes von Altpapiersorten mit hohem Zeitungspapier-Anteil,
- Reduzierung mineralöhlhaltiger Hilfsstoffe,
- Reduzierung mineralöhlhaltiger Verpackungsdruckfarben,
- Entwicklung von Kartonsorten mit Barrierewirkung.

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

5. Initiative Sauberes Papier-Recycling

Im Sinne einer Minimierungs-Strategie haben die Verbände der Papier erzeugenden und Papier verarbeitenden Industrie bereits 2011 die Initiative Sauberes Papier-Recycling (ISP) gestartet. Mit dieser Initiative zur Reduzierung und Vermeidung des Eintrags unerwünschter Stoffe in den Altpapier-Kreislauf soll insgesamt auf die Minimierung unerwünschter Stoffe im Altpapier-Kreislauf hingewirkt werden.

Dazu müssen sich alle am Papier-Kreislauf beteiligten Wirtschaftskreise der Notwendigkeit stellen, dass keine Stoffe in den Kreislauf eingetragen werden, die die Herstellung von Papier-Recycling-Produkten erschweren oder gefährden.

6. Umstellung auf mineralölfreie Zeitungsdruckfarben

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 Umweltbundesamtes wiederholt festgestellt und demzufolge an die Zeitungsverlage und -druckereien appelliert hat, entsprechende flächendeckende Substitutionen vorzunehmen.

Der Wirtschaftsverband Papierverarbeitung (WPV) e.V. ist die Dachorganisation der Industrieverbände der Papier, Karton, Pappe 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 (VDW), Darmstadt
- Verband der Bayerischen Papier, Pappe und Kunststoffe verarbeitenden Industrie (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
- Fachvereinigung Hartpapierwaren und Rundgefäße (FHR), Frankfurt
- Industrieverband Papier- und Folienverpackung (IPV) e.V., Frankfurt
- Gemeinschaft Papiersackindustrie (GemPSI) e.V., Frankfurt
- Verband der Zigarettenpapier verarbeitenden Industrie (VZI), Bonn