LEBENSMITTELVERBAND
Deutschland

Lebensmittelverband
Deutschland e. V.
Food Federation Germany
Postfach 06 02 50
10052 Berlin
Claire-Waldoff-Straße 7
10117 Berlin

Tel. +49 30 206143-0
Fax +49 30 206143-190
info@lebensmittelverband.de
lebensmittelverband.de

Büro Brüssel
Avenue des Nerviens 9–31
1040 Brüssel, Belgien
Tel. +32 2 508 1023
Fax +32 2 508 1025

KOMMENTARE

zur
Notifizierung

einer deutschen
„Mineralölverordnung“
22. Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung

2020/510/D vom 17.08.2020

Am 17.8.2020 notifizierte das deutsche Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) unangekündigt einen Entwurf einer 22. Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung, einer sogenannten deutschen „Mineralölverordnung“.

„Der Verordnungsentwurf sieht als Kernelement eine Verpflichtung zur Verwendung einer funktionellen Barriere bei der Herstellung / beim Inverkehrbringen von Lebensmittelkontaktmaterialien/ -gegenständen (LKM) aus Altpapierstoff vor. Damit soll der Übergang von aromatischen Mineralölkohlenwasserstoffen (MOAH) verhindert werden, um dem gesundheitlichen Verbraucherschutz in dieser Hinsicht Rechnung zu tragen. (…) Als Nachweisgrenze für den Beleg, dass ein Übergang an MOAH nicht erfolgt, gilt für einen Übergang in das Lebensmittel 0,5 mg MOAH / kg Lebensmittel bzw. 0,15 mg MOAH / kg Lebensmittelsimulanz“. Als Begründung gilt ein Forschungsprojekt zum „Ausmaß der Migration unerwünschter Stoffe aus Verpackungsmaterialien aus Altpapier in Lebensmittel“ aus dem Jahr 2010, wonach als „eine wesentliche Ursache neben anderen Eintragsquellen auch Lebensmittelkontaktmaterial aus Papier, Pappe oder Karton, insbesondere solche aus Recyclingpapier / Altpapierstoff gilt.“

Nach eigener Mitteilung des BMEL ist der notifizierte Entwurf weder ressortabgestimmt noch ist dieser dem Bundesrat zugeleitet; der Verordnungsentwurf beschreibt insofern nicht den Konsens innerhalb der deutschen Bundesregierung und das Einvernehmen mit den Bundesländern.

Der Entwurf entspricht konzeptionell und im Wortlaut dem Stand des zuletzt bekannten Entwurfs vom Februar 2017 und ist in der Begründung gestützt auf Daten, die zeitlich aus der ersten Befassungsphase mit Mineralöl im Jahr 2010 (veröffentlicht 2012) stammen. Die Verordnung trägt damit weder aktuellen Monitoring- und Überwachungsdaten und damit den Änderungen der Herstellungs- und Verpackungspraxis Rechnung, noch den zwischenzeitlich gewonnenen wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Risikobewertung von MOAH.

Nachfolgend bringt der Lebensmittelverband Deutschland e. V. als Dachverband für die gesamte Lebensmittel- und Lebensmittelverpackungskette seine Einschätzung zur Notifizierung des Verordnungsentwurfs sowie dessen Auswirkungen im Binnenmarkt zum Ausdruck.

Voranzustellen ist die große Enttäuschung und das Unverständnis der Wirtschaftsbeteiligten. Es ist völlig unklar, welche Signalwirkung das BMEL mit der Notifizierung eines überholten, unwirksamen und nicht vollziehbaren nationalen Regelungsvorhabens beabsichtigt. Zudem erfolgt dieser nationale Alleingang in einem Zeitfenster, in der die Bundesrepublik Deutschland die europäische Ratspräsidentschaft innehat und in dieser Position die Prinzipien der Gemeinschaft stärken sollte. Hinzukommt, dass in der nationalen und europäischen Lebensmittelwirtschaft derzeit prioritär die ökonomischen Auswirkungen der Corona-Zeit zu bewältigen sind, weshalb zusätzliche Belastungen verhältnismäßig und begründet sein müssen.

Mitgliedstaaten und Europäische Kommission müssen jetzt intervenieren im TRIS-Verfahren

Von den materiellen Belastungen einer deutschen Verordnung, den zusätzlichen Auflagen für rechtskonforme Verpackungen und daraus resultierenden Marktbenachteiligungen, in Verbindung mit den höchstanspruchsvollen analytischen Leistungskriterien, sind keineswegs nur die in Deutschland ansässigen Unternehmen und die deutschen Überwachungseinrichtungen betroffen, sondern massiv auch die Importeure nach Deutschland, d.h. Unternehmen anderer Mitgliedstaaten und in Drittländern.

Insofern müssen die Mitgliedstaaten mit relevanter Exportwirtschaft im laufenden TRIS-Verfahren gegenüber Deutschland auf den Verzicht dieser Maßnahme drängen zum Schutz ihrer Wirtschaftskreise und des freien Warenverkehrs. Zumindest haben die Mitgliedstaaten Anspruch auf Rechtssicherheit und leistbare Anforderungen.

Der Lebensmittelverband fordert auch die Europäische Kommission auf, sich klar gegen die Vorgriffe Deutschlands in die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts zu positionieren und sich für ein einheitliches, angemessenes, zeitgemäßes und wissenschaftlich geleitetes Konzept im Umgang mit MOAH einzusetzen.

Verordnungsvorhaben ignoriert den aktuellen Stand

- **Komplexe Eintragspfade erfordern viele Lösungsansätze**

Seit dem vom BMEL initiierten Entscheidungshilfeprojekt, das 2009 eingeleitet wurde, haben sich die betroffenen Wirtschaftskreise haben sehr aktiv mit zahlreichen Initiativen, technologischen Entwicklungen und grundlegenden Ursachenanalysen mit der Problematik des Eintrags von Mineralölkohlenwasserstoffen befasst und diese erfolgreich in Verantwortung für einwandfreie Produkte bearbeitet. Es ist objektiv durch veröffentlichte Ergebnisse der amtlichen Lebensmittel-überwachung, der Warentester, durch NGO-Studien und durch Eigenkontrollen belegt, dass die Belastungssituation sowohl durch gesättigte Mineralölkohlenwasserstoffe (MOSH) als auch durch die aromatischen Mineralölkohlenwasserstoffe (MOAH) deutlich reduziert werden konnte.

Es hat sich gezeigt, dass die „MOSH/MOAH“-Lage und die zu diskutierenden Eintragsquellen in die jeweiligen Rohstoff-, Lebensmittel- und Verpackungsketten sehr komplex sind. Einsatz von Barrieren bei altpapierbasierten Packstoffen sind längst erkannt als wirksame Beiträge im Bereich der Verpackungen; einschlägige funktionelle Produkte sind seit Jahren am Markt und kommen zum Einsatz im Zuge von fallbezogenen Lösungen. Eine pauschale gesetzliche Vorgabe („Barrierepflicht“) ist deshalb obsolet, da dem gesundheitlichen Verbraucherschutz schon durch die bekannten Vermeidungsstrategien und realisierten Maßnahmen der Beteiligten der Lebensmittel-Lieferketten umfassend Rechnung getragen wird.

Wenn der gesundheitliche Verbraucherschutz vor MOAH wissenschaftlich begründeten Anlass für einen staatlichen Eingriff gibt, kann nicht nur einseitig eine Eintragsquelle geregelt werden. Sollte jedoch der Einsatz von Altpapierstoffen der Auslöser für massive Besorgnisse bezüglich der Verbrauchergesundheit sein, so kann für den Gesetzgeber nicht nur MOAH relevant sein, sondern die Gesamtfracht unerwünschter Stoffe aus dem Altpapierkreislauf

Seit 2016 bieten nationale Verbände sowie FoodDrinkEurope den Lebensmittelunternehmen von Experten erarbeitete „Toolboxen" an mit der Beschreibung aller potentiellen Eintragspfade von MOSH und MOAH in Rohstoffe und Lebensmittel (LINK zu Toolboxen BLL und FoodDrinkEurope). Toolboxen leisten praktische Hilfestellung für Prozessanalysen, Quellenidentifizierung und Spezifikationen in den verschiedenen Lieferketten und Branchen. Diese haben erkennbar zu Änderungen der Guten Herstellungspraxis geführt mit entsprechend durch Daten belegbaren Erfolgen. Die empfohlenen Maßnahmen richten sich nicht einseitig nur auf bestimmte Kontaminationsquellen (wie Altpapier-einsatz), sondern verfolgen umfassend alle bekannten Eintragspfade von Mineralölbestandteilen und den Einsatz mineralölbasierter Hilfsstoffe auf allen relevanten Wertschöpfungsstufen der unterschiedlichsten Produkte, Rohstoffe, Packmittel und Verpackungskomponenten.

- **Gemeinsame MOH-Orientierungswerte sind zielführend und anerkannt**

Zur abgestimmten Beurteilung inwieweit die Lebensmittel- und Verpackungswirtschaft die gewonnenen Erkenntnisse zur Minimierung von Mineralöleinträgen eigenverantwortlich und erfolgreich umsetzt, haben die Länderarbeitsgemeinschaft gesundheitlicher Verbraucherschutz (LAV) und der Lebensmittelverband Deutschland (vormals BLL) ein gemeinsames Projekt zur Ableitung von definierten „MOH-Orientierungswerten" realisiert. Das Projekt wurde 2017 initiiert und unterstützt von den Verbraucherschutzministern und -ministerinnen der Bundesländer (VSMK); die Bundesländer haben im April 2019 die Fortsetzung des Projekts ausdrücklich empfohlen. Das BMEL hat eine Beteiligung abgelehnt.

Die Ableitungen der Orientierungswerte erfolgt(e) innerhalb des Projekts in enger Abstimmung zwischen Wirtschaft und Überwachung auf Basis von 11.000 Datensätzen; im März 2019 bzw. Juni 2020 konnten quellenunabhängige MOH-Orientierungswerte zu vier Lebensmittelkategorien gemeinsam veröffentlicht und empfohlen werden (LINK zu den gemeinsamen Orientierungswerten/Benchmark Levels)

Durch die Orientierungswerte sind aktuelle Gehalte an Mineralölkohlenwasserstoffen und Analoga objektiviert beschrieben und es wird durch den Bezug auf Lebensmittel den vielfältigen Eintragsquellen in den Prozessen Rechnung getragen. Der Umfang der aktuellen Datenbasis, gespeist aus Eigenkontrollen und Befunden der Lebensmittelüberwachung, beschreibt im Sinne eines Monitorrings die derzeit tatsächlich gegebene Marktsituation und den Stand der jeweiligen branchenbezogenen Guten Herstellungspraxis.

Sofern sich aus dieser Datengrundlage eine MOAH-spezifische Problematik identifizieren ließe, könnte ggf. zukunftsorientiert der Handlungsbedarf abgeleitet werden.

Das Orientierungswerte-Konzept beinhaltet in Bezug auf die ausgewerteten MOAH-Daten eine quellenunabhängige „Null-Toleranz". Das heißt definitionsgemäß, dass unter Berücksichtigung der matrixspezifischen Bestimmungs-grenzen (gemäß JRC-Leitlinien) mit hoher statistische Wahrscheinlichkeit kein MOAH in den beschriebenen Lebensmittelkategorien (darunter die Gruppe der papierverpackten getreidebasierten Produkte sowie Süßwaren) zu finden ist.

Diese MOAH-Kriterien der Orientierungswerte decken sich mit den Ergebnissen der beispielhaft anzuführenden Foodwatch-Studie (Okt. 2015/Juni 2016), wonach in papierverpackten Cerealien in 17 von 19 Proben kein MOAH nachweisbar war und anhand des Vergleichs der Daten der Studie des BMEL von 2010 die großen Fortschritte der Wirtschaft attestiert wurden.

- **Quellenbezogenes Regelungskonzept scheitert im Vollzug**

Die vorgesehenen Regelungen verlangen bei Verwendung von Altpapierstoffen in Lebensmittel-kontaktmaterial aus Papier, Pappe oder Karton die vollständige Vermeidung eines nachweisbaren stofflichen Übergangs von MOAH, spezifiziert durch anspruchsvolle Migrationsgrenzwerte, die angeblich den derzeit in Deutschland leistbaren analytischen Nachweisgrenzen entsprechen.

Unter der Annahme, dass im Rahmen der amtlichen Lebensmittelüberwachung in erster Linie im Verkehr befindliche Lebensmittel vom Markt auf MOAH-Gehalte geprüft werden, muss im Befundfall und zur Beanstandung ein ursächlicher Zusammenhang mit einem nichtkonformen Papierpackstoff als konkrete Eintragsquelle belegt werden können. Dies wird praktisch nicht leistbar sein, da ein MOAH-Befund in einem zusammengesetzten, verarbeiteten Lebensmittel zahlreiche mögliche systematische oder zufällige Ursachen haben kann. Auch die unvermeidbare unspezifische “Quer-Kontamination“ durch Kartonagen in den Lager- und Transportsituationen macht die Differenzierung eines Befundes und den justiziablen Rückschluss auf die Konformität eingesetzter Packmaterialien auf einer der Prozessstufen unmöglich.

Verordnungsvorhaben schadet der europäischen Wirtschaft und dem Binnenmarkt

Die betroffenen deutschen Wirtschaftskreise haben sich stets vehement gegen eine nationale Maßnahme zur einseitigen Regulierung von Verpackungsmaterialien ausgesprochen. Der jetzige Notifizierungsschritt des BMEL gibt Anlass, die schädliche Wirkung auf den freien Warenverkehr und Kostenfolgen auch auf die nach Deutschland exportierenden Unternehmen zu verdeutlichen:

- **Kostenfolgen durch Erfüllungsaufwand**

In der amtlichen Begründung zur "Mineralölverordnung" werden auf Basis eines Gutachtens des Statistischen Bundesamts (mit Zahlen aus 2017) der deutschen betroffenen Wirtschaft bereits erhebliche Kostenfolgen und Erfüllungsaufwand zugerechnet: über 9 Mio. € Umstellungskosten sowie jährlich (!) über 8 Mio. € zusätzliche Belastungen durch die entstehenden Prüf- und Informationspflichten. Entsprechende Kostenfolgen und wirtschaftliche Auswirkungen müssen auch für ausländische Unternehmen und ihre Produkte für den Export nach Deutschland angenommen werden. Auch in anderen Mitgliedstasten und Drittländern werden demzufolge die Lieferketten für Lebensmittel und Lebensmittelverpackungen deutlich mehr belastet.

Angesichts des nicht erkennbaren Erfordernisses für den gesundheitlichen Verbraucherschutz und einer nur geringen Wirksamkeit der Maßnahmen sind einmalige und dauerhafte Zusatzbelastungen der europäischen Lebensmittel- und Verpackungswirtschaft völlig unverhältnismäßig.

- **Nicht-Anerkennung von EU-rechtskonformen Produkten**

Der notifizierte Verordnungsentwurf Deutschlands enthält keine Anerkennungsklausel für den Verkehr mit Waren, die den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen entsprechen, zur Gewährleistung des freien Warenverkehrs. Davon betroffen sind unmittelbar die Importeure von Waren für Deutschland, die nach den gemeinschaftlichen Anforderungen und rechtlichen

Rahmenbedingungen als gesundheitlich sicher und verkehrsfähig gelten. Diese werden beim Zugang zum deutschen Markt diskriminiert, sofern sie nicht den spezifischen deutschen Anforderungen entsprechen. Waren, die in einem Mitgliedstaat verpackt werden und für die gesamte Gemeinschaft bestimmt sind, müssen für den deutschen Markt gesondert, d. h. mit Barrierematerial oder mit spezifisch migrationsgeprüften Papierpackstoffen, verpackt werden.

Erschwerend hinzu kommt, dass die deutsche Regelung materiell, vor allem in Bezug auf die Gewährung von Ausnahmen, sehr kompliziert und bürokratisch ist.

Verordnungsvorhaben konterkariert europäischen Weg

- **Vorgriff auf EU-Monitoring und EFSA-Risikobewertung**

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*) und im Februar 2019 die ergänzenden JRC-Leitlinien mit den anzuwendenden Untersuchungsmethoden. Mit der derzeit noch laufenden Datenerhebung wird für die europäische Lebensmittelsicherheitsbehörde EFSA die Grundlage geschaffen, eine Expositionsbewertung und Risikoeinschätzung vorzunehmen.

Nach Auffassung der Wirtschaft kann sich die Prüfung des Handlungsbedarfs nur auf solche aktuellen Daten stützen und ausschließlich einer europäischen Regelung gelten. Die nationale und europäische Lebensmittel- und Verpackungswirtschaft hat einvernehmlich dieses Monitoring begrüßt und eine aktive Unterstützung des Monitorings zugesagt.

Die deutsche Verordnung greift einem möglichen gemeinschaftlichen Weg vor; darüber hinaus ist sie konzeptionell mit den Migrationsgrenzwerten für Papier nicht kongruent mit dem wissenschaftsbasierten Ansatz und einer expositionsorientierten, toxikologisch begründeten Ableitung. Für die Risikobewertung von MOAH und die Ableitung eines ggf. für den gesundheitlichen Verbraucherschutz erforderlichen Grenzwerts sind Gehalte, Verzehrmengen und Zielgruppen von Lebensmitteln relevant und nicht eine singuläre Eintragsquelle.

Anlässlich der aktuellen Diskussion von Befunden von MOAH in Säuglingsmilchpulvernahrung (Ende 2019/Juni 2020) hat die Europäische Kommission bereits diese quellenunabhängige Betrachtung von MOAH als Kontaminante zugrunde gelegt (Protokoll SCOPAFF vom 23.6.2020). Die von EFSA im Zuge eines Schnellgutachtens (November 2019) vorgenommene Risikobewertung der Kontamination von Säuglings- und Folgenahrung und allgemein von Lebensmitteln mit MOAH geht davon aus, dass MOAH aus verschiedenen Quellen stammen kann. Bestimmte MOAH-Komponenten (3-7-PAC) sind aufgrund ihrer toxikologischen Eigenschaften von größerer Bedeutung, wobei das Vorhandensein von den Kontaminationsquellen abhängt.

Derzeit ist die Diskussion mit den Mitgliedsstaaten zur Risikobewertung von MOAH nicht abgeschlossen, da Daten zur Dosis-Wirkungsbeziehung fehlen. Der Ansatz der deutschen Verordnung entspricht insofern nicht der Vorgehensweise der Europäischen Kommission gemäß dem Stand der Wissenschaft und den Empfehlungen der EFSA.

- **Keine konsistente Nachhaltigkeitspolitik**

Nicht nur in Deutschland, sondern in der gesamten Europäischen Union haben sich in den letzten Jahren die politischen Maßnahmen zur Umsetzung einer nachhaltigkeitsorientierten Wirtschaft und Gesellschaft verstärkt. Ein maßgeblicher Ausweis hierfür ist die „Green-Deal-Politik" der Europäischen Kommission.

Dieser Strategie steht die deutsche „Mineralölverordnung" mit ihren Auswirkungen entgegen und bringt eine für Wirtschaft und Verbraucher nicht verständliche, inkonsistente Politik zum Ausdruck.

Konkret werden durch die pauschale Barrierepflicht und die hohen Anforderungen an die MOAH-Migration, recyclingbasierte Materialien verdrängt und stigmatisiert. Es wird ein Mehreinsatz von Verbundmaterial und von Innen-Beuteln auf Kunststoffbasis verlangt, weshalb die ökologischen Auswirkungen solcher neuen Verpackungskonzepte unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten objektiv deutlich anders zu bewerten sind. Es ist nicht nachvollziehbar, dass politisch und rechtlich bindend mehr Recycling und recyclingfähiges Verpackungsmaterial eingefordert wird, jedoch gleichzeitig durch Rechtsvorschriften behindert und entgegengesetzte Entwicklungen eingeleitet werden.

Auch kollidiert die deutsche Regelung mit dem aktuell in Europa umzusetzenden Einwegkunststoff-verbot, da die in der deutschen „Mineralölverordnung" geforderten Barriere-materialien als Kunststoffprodukte oder als beschichtete Papierprodukte in bestimmten Anwendungsformen den Maßnahmen der SUP-Richtlinie, wie Verbot oder Verbrauchsminderung, unterfallen.

- **Vorrang für Novellierung der EU-Rahmenregelung für Lebensmittelkontaktmaterial**

Die Beschaffenheit von Lebensmittelkontaktmaterial ist gemeinschaftlich geregelt durch die Rahmenverordnung (EU) Nr. 1935/2004, die in einem derzeit laufenden Prozess der Evaluierung unterzogen wird. Inwieweit die Notwendigkeit einer Harmonisierung der bislang nicht harmonisierten Materialien, z.B. Papier und Karton, gesehen wird, muss Ergebnis des Evaluierungsprozesses und der Folgenabschätzung sein; es obliegt der Europäischen Kommission und ihren politischen Optionen, Vorschläge zu machen.

Gemäß den im Juli 2020 veröffentlichten Ergebnissen einer unterstützenden Studie im Auftrag der Europäischen Kommission zur Bewertung der Wirksamkeit, Relevanz und Kohärenz der aktuellen Rahmenverordnung, „bietet diese die Grundlage für die Sicherstellung eines hohen Schutzniveaus für die menschliche Gesundheit in Bezug auf einzelne Materialien und trägt positiv zum Funktionieren des Binnenmarktes bei. Die Gesamtleistung der Gesetzgebung werde durch das Fehlen spezifischer Maßnahmen geschwächt, jedoch stellt das Bestehen nationaler Anforderungen für nicht harmonisierte Stoffe eine Belastung für Unternehmen, insbesondere KMU, dar."

Hinweise zum Verordnungstext im Einzelnen:

Ergänzend zu den ausgeführten allgemeinen Kritikpunkten zum Vorgehen des BMEL nachfolgend Hinweise, die sich konkret auf die Formulierungen im notifizierten Entwurf beziehen und die ungeklärte rechtliche Fragen zur Anwendung der Regelung aufwerfen, insbesondere auch in anderen Mitgliedstaaten. Die Verbände der betroffenen deutschen Wirtschaftskreise haben in ihren Stellungnahmen zum Entwurf von Februar 2017 auf bestehende Rechtsunsicherheiten insbesondere in Bezug auf das abstrakt formulierte Verkehrsverbot hingewiesen; das BMEL hat weder den Wortlaut geändert noch die offenen Fragen geklärt.

- **zwei unterschiedliche gesetzliche Migrationsgrenzwerte für ein Lebensmittelkontaktmaterial**

Durch die neuen Regelungen werden Lebensmittelkontaktmaterialien (in deutscher Terminologie: Lebensmittelbedarfsgegenstände) aus Papier, Pappe oder Karton unter Verwendung von Altpapierstoffen, gesetzlich spezifiziert. Diese sind mit einer funktionellen Barriere so auszustatten, dass kein nachweisbarer stofflicher Übergang von aromatischen Mineralölkohlenwasserstoffen (MOAH) stattfindet. MOAH gilt als einziger relevanter Parameter für ein Barrierekonzept und für die Beschaffenheit von altpapierbasiertem Verpackungsmaterial, für den jedoch zwei unterschiedliche Migrationsgrenzwerte vorgegeben werden, in Abhängigkeit von der angewandten Testmethode: Migration von MOAH < 0,5 mg/kg bei Prüfung in realen Lebensmitteln und < 0,15 mg/kg bei Prüfung in einem Lebensmittelsimulanz.

Die Zuweisung von zwei unterschiedliche Grenzwerte und Migrationstoleranzen für ein Material in Abhängigkeit vom Substrat, in dem gemessen wird, ist ein Novum und verkompliziert die Konformitätsnachweise in der Lieferkette und im Vollzug.

Als europaweit anerkannte Vorgehensweise hat sich der Leitfaden des Joint Research Institutes (JRC) im Auftrag der Europäischen Kommission etabliert (März 2019) sowie der CEN-Standard 16995:2017. Nach JRC sind Nachweisgrenzen (LoQs) matrixabhängig beschrieben und liegen zwischen 0,5 und 2 mg/kg Lebensmittel. Dies weicht signifikant von der deutschen Verordnung ab.

Laut amtlicher Begründung der „Mineralölverordnung“ entsprechen die Nachweisgrenzen im Entwurf den derzeitigen Leistungskriterien für die verfügbare Analytik. Dem muss insbesondere im Hinblick auf europaweite Anwendung widersprochen werden: Leistungsgrenzen für Laboratorien sind variabel und von vielen intrinsischen und äußeren Faktoren abhängig. Es ist aus der Abstimmung des JRC-Leitfadens sowie aus dem JRC-Workshop zur MOAH-Analytik im Dezember 2019 bekannt, dass europaweit mit großen Schwankungsbreiten zu rechnen ist und die Werte der deutschen Verordnung höchste Ansprüche stellen. Praktisch wird die geringe Zahl an qualifizierten Laboratorien außerhalb Deutschlands dazu führen, dass es für Importeure und Hersteller im Ausland erschwert ist, belastbare Migrationsuntersuchungen und Zertifikate zu erhalten.

Nach wie vor wird die Unzuverlässigkeit der Methode thematisiert (zuletzt Bratinova et al (2020) mit JRC, BfR und Kantonales Labor Zürich) wonach eine fortlaufende und verstärkte Harmonisierung der Analyseschritte im für die MOSH- und MOAH-Analyse erforderlich ist, um die Vergleichbarkeit und Reproduzierbarkeit von Laborergebnissen zu verbessern. Eine sanktionierte Vorschrift, die sich auf die Nachweisgrenze einer nur mit großen Schwankungsbreiten anwendbaren Methode stützt, führt zwangsläufig zu rechtlichen Auseinandersetzungen und Vollzugsproblemen.

- **Ausnahme von Barrierepflicht durch Verzichtserklärungen**

Ausnahmeregelung für die Herstellung und das Inverkehrbringen von Lebensmittelbedarfs-gegenständen aus Altpapiermaterial sind vorgesehen bei entsprechend niedriger Ausgangsbelastung, bei Ergreifen „anderer geeigneter Maßnahmen“ oder bei expliziter Verzichtserklärung. Sofern der Abnehmer den Hersteller/Inverkehrbringen eines Packstoffes in dokumentierter Form von der Verpflichtung entbindet, einen rechtskonformen Gegenstand zu liefern, wird er ersatzweise verpflichtet, mit geeigneten Maßnahmen die Konformität auf seiner Stufe sicherzustellen. Dies gilt auch für Hersteller im Ausland.

Diese Regelung ist ebenfalls ein rechtlich kritisches Novum. Sie greift in Handelsrecht und in den praktizierten Informationsfluss entlang der Lieferketten ein, da sie das etablierte Konzept der Stufenverantwortung und den üblichen Weg der Konformitätserklärungen nicht berücksichtigt.

In Verbindung mit der vorgesehenen Aufbewahrungs- und Vorlagepflicht für die Kundenerklärungen ist die Regelung zudem bürokratisch und praxisfern, vor allem dann, wenn sich die Warenketten und Lieferbeziehungen in andere Mitgliedstaaten oder Drittländer erstrecken.

- **unklare Auswirkungen des Verkehrsverbots**

Das in §6a Absatz 6 vorgesehene Verkehrsverbot für Lebensmittel, die mit nicht konformen Lebensmittelbedarfsgegenständen „behandelt“ werden, ist unklar und aus Wirtschaftssicht inakzeptabel. Damit würde ein weitreichender besonders diskriminierender Tatbestand geschaffen, der letztlich zum „Verbot“ des Einsatzes von altpapierhaltigen Lebensmittelkontaktmaterialien auf jeder Prozessstufe der weltweiten Wertschöpfungsketten führen würde, unabhängig von einer tatsächlich feststellbaren Einwirkung auf die Lebensmittel oder Rohstoffe. Nach hiesiger Lesart kann der Import von Lebensmitteln und von Rohstoffen, deren Kontakt mit Materialien unklar ist, dem Verbot unterfallen, wodurch sich eine weitere Dimension von betroffenen Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten ergibt.

Berlin, September 2020 Dr. Sieglinde Stähle