

02.12.22

Empfehlungen
der Ausschüsse

AV - G - U - Wi

zu **Punkt ...** der 1029. Sitzung des Bundesrates am 16. Dezember 2022

**Zweiundzwanzigste Verordnung zur Änderung der
Bedarfsgegenständeverordnung**

A

1. Der **federführende Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz**,
der **Gesundheitsausschuss** und
der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit**
empfehlen dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Absatz 2 des
Grundgesetzes zuzustimmen.

B

2. Der **Wirtschaftsausschuss**
empfiehlt dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Absatz 2 des
Grundgesetzes **n i c h t** zuzustimmen.

C

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)** und
der **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat ferner, die folgende

E n t s c h l i e ß u n g *

zu fassen:

U
bei
Annahme
entfällt
Ziffer 7
Buch-
stabe a

3. a) Der Bundesrat begrüßt, dass mit der Verordnung die Verbraucherinnen und Verbraucher vor der Aufnahme der potenziell krebserregenden und erbgut-schädigenden aromatischen Mineralölkohlenwasserstoffe (MOAH) bei bestimmten Lebensmittelverpackungen insbesondere aus Altpapierstoff geschützt werden sollen. Sowohl das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) wie auch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) weisen seit über 10 Jahren darauf hin, dass Verpackungen aus bedrucktem Recyclingpapier Eintragsquellen von Mineralölrückständen bei Lebensmittel sein können.
- b) Es wird weiterhin begrüßt, dass die Bundesregierung einen Weg aufzeigt, wie bei der Verwendung der ökologisch sinnvollen Lebensmittelverpackungen aus Altpapierstoff der Übergang von MOAH auf Lebensmittel so weit wie möglich begrenzt werden kann, und dabei den Herstellern und Inverkehrbringern von Lebensmittelverpackungen einen Gestaltungsspielraum überlässt. Ihnen obliegt die Verpflichtung, dass die verwendeten Verpackungen nicht dazu führen, dass die MOAH-Belastung der Lebensmittel die gesundheitliche Unbedenklichkeitsgrenze überschreiten. Nur in diesen Fällen werden Hersteller und Inverkehrbringer verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um einen Übergang zu verhindern wie z. B. eine funktionelle Barriere einzuziehen. Wenn sie aber bereits eine Verpackung wählen, die einen geringen Gehalt an MOAH aufweist, entfällt diese Verpflichtung. Damit wird der richtige Anreiz für eine qualitativ veränderte Verwertung oder auch zum Rückgang der Verwendung gesundheitsschädlicher Druckfarben gesetzt. Gleiches gilt, wenn ein anderes, ökologisch sinnvolles Verpackungsmaterial verwandt wird.

*

Ziffer 3 setzt die **Zustimmung** zur Verordnung voraus.

Ziffer 5 und Ziffer 6 setzen jeweils die **Nicht-Zustimmung** zur Verordnung voraus.

- c) Die andernfalls bestehende Verpflichtung, eine funktionelle Barriere ein zu ziehen, kann auf verschiedene Art und Weise erfüllt werden. Barrieren sollten dabei so gestaltet sein, dass sie trennbar vom Papier sind und unter Berücksichtigung der Praxis der Sortierung und Verwertung recycelt werden können. Es darf nicht dazu kommen, dass z. B. untrennbare Beschichtungen zu einer schlechteren stofflichen Recyclingfähigkeit der Verpackungen führen. Insofern ist bei der Umsetzung auf die Kohärenz mit den europarechtlichen Vorgaben – wie auch mit sonstigem Verpackungs- und Kreislaufwirtschaftsrecht zu achten. Lösungen sind bereits am Markt vorhanden, müssen aber noch marktfähiger werden. Hier stößt die Verordnung innerhalb der Industrie eine Entwicklung in die richtige Richtung an.
- d) Der Bundesrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Belastung von Recyclingpapier und -kartonagen mit MOAH in erster Linie nicht aus Lebensmittelverpackungen stammt, sondern aus anderen bedruckten Papier-, Pappe- und Kartonprodukten (PPK). Daher wird begrüßt, dass sich die Bundesregierung parallel zu dem Verordnungsvorhaben auch für die Entwicklung mineralölfreier Druckfarben für den Zeitungsdruck/graphische Papiere einsetzt und entsprechende Projekte initiiert hat. Ziel muss sein, dass die für diese Anwendungsbereiche bereits bestehenden technisch machbaren und wirtschaftlich zumutbaren Verfahren und Druckfarben umfänglich eingesetzt werden, um eine Migration von MOAH in das Altpapier gar nicht erst zu verursachen. Das gesundheitliche Risiko könnte bei massenhafter Anwendung minimiert werden, und die Kreislauffähigkeit von PPK-Produkten bliebe gesichert.

- Wi 4. a) Die hohe Inflation, gestiegene Energiepreise, unterbrochene Lieferketten und der zunehmende Fachkräftemangel stellen die Unternehmen, insbesondere der Verpackungs- und Lebensmittelindustrie derzeit vor große Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Bundesrat das von den Koalitionspartnern im Bund am 29. September 2022 beschlossene Belastungsmoratorium zur Vermeidung unverhältnismäßiger Bürokratie.
- b) Der Bundesrat misst dem Schutz vor Gesundheitsgefahren durch den Eintrag von Mineralöl aus Druckfarben in Verpackungen mit Recyclinganteilen eine hohe Bedeutung bei. Er weist darauf hin, dass sich Wirtschaftsverbände und Vertreter der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucher-

schutz (LAV) / Arbeitsgruppe Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände, Wein und Kosmetika (ALB) in einem fortlaufenden Prozess zur Reduzierung und Vermeidung der Übertragung von Mineralölrückständen auf Lebensmittel auf quellenunabhängige Orientierungswerte für Mineralölkohlenwasserstoffe (aktualisiert im September 2022) verständigt haben. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass dadurch national bereits ein sehr hohes Schutzniveau im Vollzug gegeben ist.

- c) Der Bundesrat erinnert daran, dass die Verbraucherschutzministerkonferenz bereits 2017 die Bundesregierung gebeten hatte, aktiv an der Ableitung von Orientierungswerten im „Orientierungswerte-Projekt“ mitzuwirken. Er bekräftigt die seinerzeit geäußerte Position, dass dabei sämtliche Eintragsquellen in einer Minimierungsstrategie von aromatischen Mineralölkohlenwasserstoffen (MOAH) betrachtet werden sollten.
- d) Der Bundesrat ist der Ansicht, dass bereits die Umsetzung der Vereinbarung der Mitgliedstaaten im Ständigen Ausschuss für Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel (SCoPAFF) vom 21. April und 19. Oktober 2022, die eine quellenunabhängige und strenge Beurteilung von MOAH in Lebensmitteln vorsieht, faktisch zur Einhaltung in den betroffenen Wirtschaftskreisen führt. Er begrüßt, dass das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und die obersten Lebensmittelüberwachungsbehörden der Länder die SCoPAFF-Vereinbarung ausdrücklich unterstützen.
- e) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Risikobewertung der European Food Safety Authority (EFSA) für Ende Januar 2023 zu erwarten ist. Diese Risikobewertung wird aktuelle wissenschaftliche Daten insbesondere zu MOAH, zur Belastung von Lebensmitteln und zu wesentlichen Eintragsquellen enthalten und ersetzt die Risikobewertung der EFSA aus 2012, auf welche die vorliegende Verordnung Bezug nimmt.

Wi [5.]
setzt die
Annahme
von
Ziffer 4
(Buchsta-
be e)
voraus

[Die Entscheidung über eine nationale Regelung sollte dies berücksichtigen.]

Die Kommission hat angekündigt, diese Risikobewertung zur Grundlage einer öffentlichen Konsultation zu machen. Diese Konsultation soll im Februar 2023 eingeleitet werden.

Wi [6.] [f) Der Bundesrat begrüßt diese Ankündigung und vertritt daher die Auffassung, dass dem nun konkret terminierten Prozess für eine Regulierung von MOAH auf EU-Ebene auf nationaler Ebene nicht vorgegriffen werden sollte. Einer isolierten Regelung auf nationaler Ebene bedarf es daher nicht.

g) Der Bundesrat lehnt vor diesem Hintergrund die von der Bundesregierung beschlossene 22. Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung ab.]

- Wi 7. a) Der Bundesrat begrüßt, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher vor der Aufnahme der potenziell krebserregenden und erbgutschädigenden aromatischen Mineralölkohlenwasserstoffe (MOAH) bei Lebensmittelverpackungen aus Recyclingpapier und -kartonagen geschützt werden sollen.
- Buch-
stabe a
entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 3
(Buch-
stabe a
Satz 1)
- b) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Belastung von Recyclingpapier und -kartonagen mit MOAH in erster Linie nicht aus Lebensmittelverpackungen stammt, sondern aus Zeitungen und Magazinen. Um die Kreislauffähigkeit von aus Altpapier hergestellten Produkten zu sichern, sollte daher der Eintrag von MOAH in den Papier- und Kartonagen-Kreislauf wirksam unterbunden werden.
- c) Der Bundesrat stellt fest, dass in Frankreich im April 2022 ein stufenweises Verbot von mineralöhlhaltigen Druckfarben für Zeitungen und Magazine eingeführt wurde. Offensichtlich ist es jetzt schon technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar, mineralölfreie Druckfarben zu verwenden.
- d) Der Bundesrat weist darauf hin, dass in der vorgelegten Verordnung eine Begrenzung des Eintrags von MOAH in den Papier- und Kartonagen-Kreislauf nicht vorgesehen ist. Stattdessen ist beabsichtigt, mit Maßnahmen am Ende der Kette einen Übergang von MOAH aus Verpackungen auf Lebensmittel zu minimieren. Die damit verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten werden als deutlich höher eingeschätzt als bei einem stufenweisen Verbot von mineralöhlhaltigen Druckfarben für Zeitungen und Magazine. Außerdem wäre mit diesem Vorgehen der Schutz von Mensch und Umwelt weniger wirksam gewährleistet.

- e) Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung um Prüfung, eine technisch mögliche und wirtschaftlich zumutbare Regelung zur Minimierung des Eintrags von MOAH in Druckfarben in den Papier- und Kartonagen-Kreislauf zu erarbeiten.

Begründung zu Ziffer 7:

Altpapier und Altkartonagen sind ein wichtiger Rohstoff für die Papierindustrie. Damit diese seit Jahrzehnten bestehende Kreislaufführung im Sinne einer schadstofffreien Kreislaufwirtschaft aufrechterhalten werden kann, muss der Eintrag von Schadstoffen an der Quelle wirksam begrenzt werden. Im Fall von Mineralölen ist der Eintragspfad in den PPK-Kreislauf bekannt: Die Ursache sind mineralöhlhaltige Druckfarben, die in Zeitungen und Magazinen eingesetzt werden. Mineralöle sollten nicht über bedruckte Erzeugnisse in die Lebensmittel gelangen.

In Frankreich wurde dieses Jahr eine Verordnung verabschiedet, die ein schrittweises Verbot mineralöhlhaltiger Druckfarben beinhaltet. Offensichtlich sind also Druckfarben mit niedrigeren bzw. mineralölfreie Inhaltsstoffen verfügbar und können eingesetzt werden.

Die Verordnung der Bundesregierung sieht statt einer Begrenzung des Schadstoffeintrags in den PPK-Kreislauf Maßnahmen vor, die den Übergang von in Recyclingpapier enthaltenen Mineralölen auf Lebensmittel verhindern sollen. Hierfür sind insbesondere Barrierschichten aus beispielsweise Kunststoff, Aluminium etc. vorgesehen.

Damit würde das Recycling der betreffenden Papier- und Kartonverpackungen deutlich schwieriger werden.

Insgesamt scheint die Einführung eines schrittweisen Verbots mineralöhlhaltiger Druckfarben der volkswirtschaftlich sinnvolle Weg zu sein.