

VERBRAUCHER BESSER VOR SCHÄDLICHEN CHEMIKALIEN SCHÜTZEN

Lebensmittelverpackungen, Geschirr und andere Lebensmittelkontaktmaterialien besser regulieren

01. Oktober 2020

Impressum

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Lebensmittel*

*Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin*

lebensmittel@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. AKTUELLE PROBLEME MIT LEBENSMITTELKONTAKTMATERIALIEN	9
1. Fragmentierung und Lücken nationaler und europäischer Regulierung	10
2. Keine Transparenz entlang der Lieferkette	10
3. Mangelhafte Rechtsdurchsetzung.....	11
4. Zu viele verschiedene Ausgangsstoffe und Zusatzstoffe	13
5. Lücken im Risikomanagement.....	14
6. Verunsicherung der Verbraucher	18
7. Fehlendes „Kommunikations- und Kennzeichnungskonzept“.....	19
III. NOTWENDIGE ÄNDERUNGEN	22
1. Forderungen an die Europäische Kommission.....	22
1.1 Vorsorgeprinzip in die rechtliche Neuregelung explizit aufnehmen	22
1.2 Zulassungsverfahren für Lebensmittelkontaktmaterialien etablieren	23
1.3 Striktes Minimierungsgebot umsetzen, analog zum europäischen Lebensmittelrecht	23
1.4 Risikobewertung und Gefährdungsabschätzung reformieren.....	24
1.5 Pflicht der Hersteller zur Information einführen	25
1.6 Im Alltag übliche Anwendungen für die Bewertung der Sicherheit vorsehen.....	26
1.7 Klares Kommunikations- und Kennzeichnungskonzept für den sicheren Umgang mit Lebensmittelkontaktmaterialien einführen.....	27
1.8 Lebensmittelsicherheit bei Recycling-Produkten zur Bedingung machen.....	27
1.9 Transparenz und Partizipation im EU- Rechtssetzungsprozess verbessern	28
2. Forderungen an die Bundesregierung und an die Bundesländer	28
2.1. Druckfarben- und Mineralölverordnung umsetzen	29
2.2. Weitere nationale Anstrengungen zum Verbraucherschutz intensivieren.....	29
2.3. Die Lebensmittelüberwachung muss die Rechtsdurchsetzung sicherstellen	30
IV. AUSBLICK	32

I. ZUSAMMENFASSUNG

Verbraucherinnen und Verbraucher¹ nutzen täglich Lebensmittelkontaktmaterialien in Form von Lebensmittelverpackungen und Küchenutensilien, wie Koch- und Essgeschirr.

Dabei handelt es sich um eine Vielzahl von Produkten, die aus unterschiedlichen Materialien wie Kunststoff, Papier und Pappe, Aluminium oder einem Materialverbund hergestellt werden. Zahlreiche Materialien erweisen sich als unsicher, da aus ihnen gesundheitsschädigende Substanzen in die Lebensmittel übergehen können.

Lebensmittelkontaktmaterialien sind unzureichend reguliert

Lebensmittelkontaktmaterialien sind bisher auf europäischer und nationaler Ebene nur unzureichend reguliert. Bereits seit dem Jahr 2016 hält das Europäische Parlament eine Neuregelung für dringend notwendig und fordert die Europäische Kommission auf, den gesetzlichen Rahmen für Lebensmittelkontaktmaterialien zum Schutz der öffentlichen Gesundheit besser zu regeln.²

Revision der EU-Gesetzgebung zu Lebensmittelkontaktmaterialien ist erst 2022 geplant

Im Rahmen der „Vom Hof auf den Tisch“-Strategie der Europäischen Kommission kündigt diese an, die bestehende Gesetzgebung im Bereich der Lebensmittelkontaktmaterialien neu zu regeln.

Sie hat im Juli 2020 einen Evaluierungsbericht³ sowie die Ergebnisse einer öffentlichen Konsultation und verschiedenen Experten-Workshops veröffentlicht und darin erste Schlüsse gezogen⁴. Die Durchführung einer Machbarkeitsstudie wurde von der Europäischen Kommission in Vorbereitung auf die Revision angekündigt. Eine gesetzliche Neuregelung ist bis Ende 2022 vorgesehen.⁵

¹ Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

² Europäisches Parlament P8_TA (2016)0384: Implementation of the Food Contact Materials Regulation, European Parliament resolution of 6 October 2016 on the implementation of The Food Contact Materials Regulation (EC) No 1935/2004 (2015/2259(INI)), 09.09.2020.

³ Europäische Kommission: Study supporting the Evaluation of Food Contact Materials (FCM) legislation - (Regulation (EC) No 1935/2004) ,Final report – Study <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3ae0294b-bc0c-11ea-811c-01aa75ed71a1/language-en>, 09.07.2020.

⁴ Europäische Kommission: Evaluation of Food Contact Materials (FCMs), 2020, https://ec.europa.eu/food/safety/chemical_safety/food_contact_materials/evaluation_en, 09.07.2020.

⁵ Chemical Watch: Commission pledges revision of EU FCM legislation by end-2022, 2020, <https://members.chemicalwatch.com/article?id=118474>, 04.06.2020.

Der Flickenteppich aus europäischen und nationalen Regelungen führt zu einem fehlenden Schutz und zu Rechtsunsicherheit

Es gibt bisher nur sehr wenige harmonisierte europäische Regelungen. Weil Mitgliedsstaaten diesen Mangel national beheben wollen, ist ein Flickenteppich aus einer Vielzahl von Regelungen entstanden. Dieser ist nicht nur für die Hersteller und die Überwachungsbehörden kaum zu handhaben, sondern führt auch zu sehr unterschiedlichen Schutzniveaus der Verbraucher in den Mitgliedsstaaten.

Die Vielzahl an potenziell gesundheitsschädigenden Stoffe in Lebensmittelkontaktmaterialien lässt sich nicht bewerten und kontrollieren

Für die Herstellung von Lebensmittelkontaktmaterialien wird eine Vielzahl von Ausgangschemikalien verwendet. Zahlreiche dieser Stoffe sind als gesundheitsschädigend einzustufen und werden im Rahmen des Human-Biomonitorings, mit dem das Umweltbundesamt (UBA) die Belastung verschiedener Bevölkerungsgruppen mit Schadstoffen aus der Umwelt ermittelt, in potenziell gesundheitsschädigenden Mengen nachgewiesen. Dies ist insbesondere bei Kindern der Fall.⁶

Dazu kommt die große Zahl an Stoffen, die unbeabsichtigt bei der Herstellung der Lebensmittelkontaktmaterialien entstehen oder sich während der Verwendung bilden.

Bei der Herstellung von Lebensmittelkontaktmaterialien kommen Chemikalien zum Einsatz, die für andere Bereiche, zum Beispiel für Textilien und Möbel, verboten sind. So wurden beispielsweise vier Phthalate, die als Weichmacher in Kunststoffen eingesetzt werden aufgrund ihrer toxischen Wirkung im Rahmen der EU-Chemikalien-Verordnung REACH⁷ beschränkt. Lebensmittelkontaktmaterialien wurden ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Beschränkung ausgenommen,⁸ obwohl in der Begründung ausdrücklich darauf hingewiesen wurde, dass bis zu 75 Prozent der Aufnahme des Phthalates DEHP über die Nahrung erfolgen können.⁹

Die aktuelle Praxis der Risikobewertung und Gefahrenabschätzung stellt keinen ausreichenden Gesundheitsschutz dar

In der aktuell üblichen Praxis der Risikobewertung für Schadstoffe aus Chemikalien fehlt eine Expositionsabschätzung, die alle potenziellen Quellen in Betracht zieht, über die Verbraucher diesen Chemikalien ausgesetzt sind. Dazu gehören neben den Lebensmittelkontaktmaterialien zum Beispiel Bauprodukte, Einrichtungsgegenstände, Pflanzenschutzmittel, Biozide, Reinigungsmittel, Elektronikartikel, Textilien, Spielzeug und Kosmetik.

⁶ Menschliche Schadstoffbelastung: Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Grünen, 2019, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/130/1913088.pdf>, 09.07.2020.

⁷ Regulation concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals; sw. EU-Verordnung (EG) Nr. 1907/2006.

⁸ European Chemicals Agency: Annex XVII to REACH, <https://echa.europa.eu/documents/10162/aaa92146-a005-1dc2-debe-93c80b57c5ee>, 21.09.2020.

⁹ European Chemicals Agency: Annex XV Restriction Report. Proposal für a Restriction. Substance names: Four Phthalates (DEHP, BBP, DBP, DIBP). <https://echa.europa.eu/documents/10162/63d36637-750b-390c-3410-d0dea806869d>, 21.09.2020.

Einige Stoffe können selbst bei geringer Dosierung über ihre hormonelle Wirkung die Gesundheit von Mensch, Tier und Umwelt erheblich schädigen. Solche hormonwirksamen Stoffe sind beispielsweise in Weichmachern enthalten. Weil es für diese Stoffe keine sicheren Grenzwerte gibt, kann eine Regulierung, die auf vermeintlich „sicheren Grenzwerten“ basiert, kaum einen wirksamen Gesundheitsschutz herstellen.

Aktuell werden nicht absichtlich zugesetzte Substanzen, die sich bei der Herstellung und dem Gebrauch dennoch bilden, nicht in die Risikobewertung einbezogen. Zudem werden Substanzen, die als gesundheitsschädigend eingestuft wurden und in bestimmten Produkten nicht mehr verwendet werden dürfen, wie zum Beispiel Bisphenol A, von den Herstellern gegebenenfalls durch gesundheitsschädigende Ersatzstoffe derselben Stoffgruppe, beispielsweise Bisphenol S oder F, ausgetauscht. Die Risikobewertung durch Kontrollbehörden wird zusätzlich dadurch erschwert, dass stetig neue Stoffe und Herstellungsprozesse auf den Markt kommen. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand über potenzielle Risiken bleibt oftmals hinter den vermeintlichen Innovationen zurück.

Die Risiken im Umgang mit Lebensmittelkontaktmaterialien sind vielen Verbrauchern nicht bekannt

Das Sicherheitskonzept der Europäischen Rahmenverordnung für Lebensmittelkontaktmaterialien, (EG) Nr.1935/2004¹⁰ geht davon aus, dass Verbraucher wissen, wie sie mit Lebensmittelkontaktmaterialien umgehen müssen, damit keine oder möglichst wenig Schadstoffe auf die Lebensmittel übergehen. Hersteller nehmen eine Sicherheitsbewertung nur für eine bestimmte „normale und voraussehbare“ Nutzung der Materialien vor.

Das bedeutet, dass Verbraucher, die die möglicherweise vorhandenen Hinweise auf der Verpackung ignorieren, gesundheitliche Risiken eingehen. Die Hinweise werden jedoch von Verbrauchern häufig nicht wahrgenommen, wie eine Befragung des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) aus dem Jahr 2019¹¹ zeigt.

Tatsächlich nutzen viele Verbraucher Lebensmittelkontaktmaterialien auch in einer von Herstellern nicht beabsichtigten Weise, aber dennoch durchaus nachvollziehbar, zum Beispiel um Müll zu vermeiden und Verpackungen wiederzuverwenden.

Gerade die Wiederverwendung von Kunststoffbehältern, aber auch von Papier und Pappe kann dazu führen, dass Schadstoffe aus der Verpackung in das Lebensmittel wandern. Die Produktgestaltung berücksichtigt eine mögliche spätere Weiterverwendung nicht. Speiseeisverpackungen werden beispielsweise auch als Aufbewahrungsbehälter für heiße Speisen benutzt, sind aber für diese Verwendung hinsichtlich ihrer Sicherheit nicht konzipiert.

Es fehlen verlässliche, am Markt eingeführte Symbole, Piktogramme und Nutzungshinweise. Nur rund die Hälfte der Befragten kann die Bedeutung des Glas-Gabel-Symbols,

¹⁰ Europäische Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 über Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R1935&from=DE>, 4.6.2020.

¹¹ Verbraucherzentrale Bundesverband: Sicherheitslücken von Produkten, die für den Kontakt mit Lebensmitteln bestimmt sind, Ergebnisse einer Online-Befragung, 2019 https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/09/25/20-08-20_befragung_lebensmittelkontaktmaterialien_ergebnisse_1.pdf, 25.09.2020.

das mit der Europäischen Verordnung (EG) Nr. 1935/2004¹² bereits im Jahr 2004 eingeführt wurde und die Eignung eines Produktes für den Kontakt mit Lebensmitteln anzeigt, zutreffend erklären.

Durch die von den Herstellern angeführten Verwendungshinweise wird aktuell keine sichere bzw. nicht gesundheitsgefährdende Anwendung durch Verbraucher gewährleistet. Die weit überwiegende Mehrheit (86 Prozent) der Befragten der vzbv-Umfrage hat nach eigenen Angaben beispielsweise die Hinweise zur sachgemäßen Verwendung von Aluminiumfolie, die nicht längere Zeit mit sauren oder salzigen Lebensmitteln in Kontakt kommen sollte, noch nie angesehen.

Die Hinweise zur Verwendung von beispielsweise Kochgeschirr, wie Pfannenwendern aus Kunststoff, die nicht über einen längeren Zeitraum mit heißen Lebensmitteln oder Pfannen in Kontakt kommen sollten, sind Verbrauchern ebenfalls mehrheitlich nicht bekannt. Rund 70 Prozent der Befragten in der vzbv-Befragung geben an, solche Hinweise auf den geeigneten Temperaturbereich sowie zur Hitzebelastung noch nicht gesehen zu haben.

Die Mehrheit der Verbraucher (60 Prozent) fühlt sich laut der Befragung schlecht informiert über die Sicherheit und die möglichen gesundheitlichen Risiken von Lebensmittelverpackungen.

Die erwartbare Anwendung von Lebensmittelkontaktmaterialien durch Verbraucher muss ausschlaggebend für Risikobewertung und Regulierung sein

Eine Reform des europäischen und nationalen Rechts für Lebensmittelkontaktmaterialien muss zukünftig die tatsächlichen Anwendungen und Weiternutzungen von Verpackungen ebenso im Blick haben wie den haushaltsüblichen Umgang mit Koch- und Essgeschirr im Alltag.

Es muss ein einfaches, nachvollziehbares und einheitliches Kommunikations- und Kennzeichnungskonzept entwickelt werden, das Verbrauchern unmissverständlich vermittelt, wie der sichere Umgang mit Lebensmittelkontaktmaterialien aussieht.

Die Lebensmittelüberwachung braucht mehr Kapazitäten zur effektiven Überwachung von Lebensmittelkontaktmaterialien

Eine Studie des Joint Research Center (JRC)¹³ bei der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2017 zeigt, dass es ein deutliches Defizit an Ressourcen in der Lebensmittelüberwachung gibt.

Dies betrifft neben den personellen auch die technischen Möglichkeiten für die Durchführung von Analysen. Die lokale Überwachung kann die globalen Warenströme nicht ausreichend kontrollieren.

¹² Europäische Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 über Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R1935&from=DE>, 04.06.2020.

¹³ Joint Research Center: Science for Policy report: Non-harmonised food contact materials in the EU: Regulatory and market situation. BASELINE STUDY: Final report, 2016, <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/non-harmonised-food-contact-materials-eu-regulatory-and-market-situation-baseline-study>, 4.6.2020.

Entwicklung von Recyclingkonzepten für Lebensmittelkontaktmaterialien

Der vzbv unterstützt das Ziel, Verpackungen in einer ökonomisch sinnvollen Weise wiederverwendbar und recycelbar zu machen. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass Schadstoffe und unsichere, potenziell gesundheitsgefährdende Stoffgemische in sensible Anwendungsgebiete, wie Lebensmittelkontaktmaterialien, gelangen. Entsprechende Regelungen für recycelte Materialien bestehen momentan nur für Kunststoffverpackungen. Die abschließende Sicherheitsbewertung ist jedoch noch ausstehend.

Weitere Anforderungen an die Neuregelung von Lebensmittelkontaktmaterialien

Nach Auffassung des vzbv ist eine umfassende gesetzliche Neuregelung für Lebensmittelkontaktmaterialien dringend geboten. Sie muss auf europäischer Ebene stattfinden. Da dieser Prozess voraussichtlich mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird, dürfen in Deutschland nationale Regelungen zur Verbesserung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes nicht weiter verzögert werden. Die nationalen Regelungen zu Druckfarben¹⁴ und Mineralölrückständen in Verpackungen¹⁵, die bereits seit Langem geplant und bisher immer wieder aufgeschoben wurden, sind nur einige Beispiele.

Die europäische Neuregulierung muss sich aus Sicht des vzbv an folgenden Prämissen und Zielen ausrichten:

- ❖ Das Vorsorgeprinzip muss explizit in die Regulierung aufgenommen werden.
- ❖ Die Regeln für alle Lebensmittelkontaktmaterialien sollten harmonisiert werden und in ein noch zu etablierendes europäisches Zulassungsverfahren münden.
- ❖ Die Hersteller sollten zur Bereitstellung von Daten, insbesondere über die toxikologische Wirkung der eingesetzten Substanzen und Stoffgemische und die Migration der Stoffe in das Lebensmittel unter realistischen Verwendungsbedingungen, verpflichtet werden. Die Daten sind die Basis für eine umfassende Sicherheitsbewertung und Überwachung durch europäische und nationale Behörden. Ohne Daten darf kein Marktzugang erfolgen.
- ❖ Es sollte ein striktes Minimierungsgebot gelten, das Hersteller verpflichtet, dafür zu sorgen, dass grundsätzlich so wenig Stoffe wie möglich aus dem Lebensmittelkontaktmaterial in das Lebensmittel übergehen, unabhängig von der toxikologischen Bewertung.
- ❖ Der Einsatz besonders bedenklicher Stoffe in Lebensmittelkontaktmaterialien sollte grundsätzlich und für ganze Stoffgruppen verboten werden. Dies gilt insbesondere für Organofluorchemikalien, Phthalate und Bisphenole. Das Verbot muss auch gelten für Stoffe mit krebserregenden, erbgutverändernden oder fortpflanzungsgefährdenden Eigenschaften sowie für Stoffe, die als endokrine Disruptoren wirken, und

¹⁴ Europäische Notifizierung des deutschen Entwurfs zur Einundzwanzigsten Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung, kurz: Druckfarbenverordnung, 2016, <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/index.cfm/search/?trisaction=search.detail&year=2016&num=333&mLang=EN>, 01.07.2020.

¹⁵ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Entwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft. Zweiundzwanzigste Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung, 2017, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Verbraucherschutz/Produktsicherheit/MineraloeIVO_Entwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=3, 03.02.2020.

zwar unabhängig vom Nachweis der Migration in das Lebensmittel oder dem Einsatz einer funktionellen Barriere. Für diese Stoffe sollte eine Negativliste etabliert werden.

- ❖ Die künftige Zulassung von Lebensmittelkontaktmaterialien und darin verwendeten Stoffe sollte auf Basis einer grundlegenden Reform der Gefahrenabschätzung und Risikobewertung erfolgen. Die Zulassung sollte beispielsweise nicht auf spezifischen Grenzwerten für einzelne Substanzen basieren. Stattdessen muss zukünftig eine toxikologische Bewertung der Mischung aller Substanzen erfolgen, die aus einem Lebensmittelkontaktmaterial in das Lebensmittel übergehen können. Dies muss auch Stoffe einschließen, die sich erst während der Herstellung oder Verwendung bilden können. Zudem sollte die Risikobewertung künftig alle Quellen für schädliche Chemikalien einbeziehen, um auf Basis der Gesamtexposition eine sichere Bewertung machen zu können.
- ❖ Die vorhersehbare und übliche Anwendung muss Grundlage für die zulässige Produktgestaltung und Gefährdungsabschätzung sein.
- ❖ Die gesundheitliche Unbedenklichkeit muss auch bei der Entwicklung von Recycling-Konzepten für Lebensmittelkontaktmaterialien maßgeblich sein.
- ❖ Es muss ein umfassendes und einheitliches Kommunikations- und Kennzeichnungskonzept für Lebensmittelkontaktmaterialien mit verbindlichen Regeln für Auslobungen, Warn- und Verwendungshinweisen sowie für die Deklaration der Inhaltsstoffe erarbeitet werden.
- ❖ Die Lebensmittelüberwachung muss dem Thema Sicherheit von Lebensmittelkontaktmaterialien eine hohe Priorität geben. Personal und Sachmittel müssen erheblich aufgestockt, potenziell gesundheitsschädliche Produkte zügig vom Markt genommen werden.
- ❖ Die Europäische Kommission und die nationalen Regierungen müssen dringend mit den Verboten ganzer Substanzgruppen als horizontaler Lösung beginnen, allen voran mit dem Verbot von Organofluorchemikalien, von Phthalaten und von Bisphenolen. Ebenso müssen gesetzliche Höchstmengen für die Abgabe von giftigen Elementen, wie Arsen, und giftiger Schwermetalle, wie Blei in Keramik, weiter abgesenkt werden.

II. AKTUELLE PROBLEME MIT LEBENSMITTELKONTAKTMATERIALIEN

Lebensmittelkontaktmaterialien können gesundheitsschädlich wirken, wenn aus ihnen schädliche Substanzen in die Lebensmittel migrieren, also übergehen. Wie sehr ein Stoff migriert, hängt ab von der Art der Substanz, der Lagerdauer des Lebensmittels, der Lagertemperatur, dem Fett- und Säuregehalts des Lebensmittels, der Größe der Kontaktfläche zwischen Lebensmittel und Material und der Einstrahlung von ultraviolettem Licht auf das Lebensmittel in der Verpackung.¹⁶

Lebensmittelkontaktmaterialien sind europaweit kaum harmonisiert und aus Sicht des vzbv unzureichend reguliert. Das führt zu zahlreichen Problemen und Risiken für Verbraucher.

Die Europäische Rahmenverordnung (EG) 1935/2004 für Lebensmittelkontaktmaterialien¹⁷ legt fest, unter welchen Bedingungen eine Migration stattfinden darf. Daneben existiert die Verordnung (EG) Nr. 2023/2006¹⁸ über die gute Herstellungspraxis für Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen (GMP-Verordnung¹⁹). Sie regelt Anforderungen an eine gute Herstellungspraxis für alle Lebensmittelkontaktmaterialien. Darin werden Angaben gemacht zum Qualitätssicherungssystem, Qualitätskontrollsystem und zur Dokumentation, also zu den Pflichten der Hersteller solcher Materialien.

Artikel 6 der Europäischen Rahmenverordnung (EG) Nr. 1935/2004 sieht vor, dass Mitgliedstaaten der EU nationale Vorschriften für Materialien erlassen können, für die es keine Einzelregelungen auf EU-Ebene gibt.

Der Anhang I der Rahmenverordnung für Lebensmittelkontaktmaterialien listet die Gruppen von Materialien und Gegenständen auf, für die Einzelmaßnahmen erlassen werden können. Sie betreffen „aktive“ und „intelligente“ Lebensmittelkontaktmaterialien²⁰ und -gegenstände, ebenso wie Klebstoffe, Keramik, Kork, Gummi, Glas, Ionenaustauscherharze, Metalle und Legierungen, Papier und Karton, Kunststoffe, Druckfarben, regenerierte Cellulose, Silikone, Textilien, Lacke und Beschichtungen, Wachse und Holz.

¹⁶ Verbraucherzentrale: Schadstoffe im Essen. Von der Verpackung ins Lebensmittel, 2020, <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/lebensmittel/lebensmittelproduktion/schadstoffe-im-essen-von-der-verpackung-ins-lebensmittel-11944>, 04.06.2020.

¹⁷ Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R1935&from=DE>, 04.06.2020.

¹⁸ Verordnung (EG) Nr. 2023/2006 der Kommission vom 22. Dezember 2006 über gute Herstellungspraxis für Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, 2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R2023&from=DE>, 04.06.2020.

¹⁹ GMP: Good Manufacturing Practice

²⁰ „Aktive Verpackungen“ geben entweder bestimmte Substanzen an das verpackte Lebensmittel ab (etwa Konservierungsstoffe) oder entziehen dem Lebensmittel oder dessen unmittelbarer Umgebung bestimmte Stoffe (zum Beispiel den Sauerstoff aus der Rest-Luft in der Verpackung). „Intelligente Verpackungen“ überwachen den Zustand verpackter Lebensmittel und liefern Informationen u. a. über die Frische der Lebensmittel (z. B. eine Farbänderung bei zunehmender Lagerdauer, bei Unterbrechung der Kühlkette oder bei undichter Verpackung).

Bisher gibt es von diesen 17 Stoffbereichen, für die die EU einen Regelungsbedarf erkennt, nur vier harmonisierte Rechtsregelungen – zum Beispiel für Kunststoff.

Die Voraussetzungen für eine umfassende Sicherheit von Lebensmittelkontaktmaterialien sind mit diesen vier Regelungen nicht gegeben.

Aus Sicht des vzbv wird aktuell kein ausreichender gesundheitlicher Verbraucherschutz gewährleistet. Die Gründe dafür werden nachfolgend erläutert.

1. FRAGMENTIERUNG UND LÜCKEN NATIONALER UND EUROPÄISCHER REGULIERUNG

Die gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission, das Joint Research Center (JRC)²¹, hat in einer Studie aus dem Jahr 2017 ein umfassendes Bild gezeichnet von den Auswirkungen der fehlenden Harmonisierung des Rechts zu Lebensmittelkontaktmaterialien in der EU. Der Bericht zeigt, wie unterschiedlich diese Substanzen auf nationaler Ebene reguliert sind. Die Regulierungen unterscheiden sich innerhalb der Mitgliedstaaten in der Auswahl der regulierten Substanzen, der Durchführung der Risikobewertung, der Chemikaliensicherheit und den Anforderungen an die Biserklärungen, die Dokumentation sowie in ihrem Regulierungsansatz. Teilweise handelt es sich lediglich um freiwillige Regelungen mit Empfehlungscharakter.

Die gesetzlichen Regeln für Lebensmittelkontaktmaterialien sind innerhalb der EU ein Flickenteppich, der nicht für ausreichenden Gesundheitsschutz sorgt.

2. KEINE TRANSPARENZ ENTLANG DER LIEFERKETTE

Im Rahmen der europäischen Regelungen soll die Konformitätserklärung, mit der die Hersteller die Einhaltung der Vorschriften darlegen, eine Säule der Risikobewertung und Grundlage für die Überwachung darstellen. Eine Konformitätserklärung muss nach geltendem Recht belegen, dass von dem verwendeten Material kein Gesundheitsrisiko für Verbraucher ausgeht. Die Überwachungsbehörden sind in ihrer Tätigkeit auf die Vollständigkeit und Genauigkeit der Angaben durch die Unternehmen angewiesen.

Bisher fehlen häufig Daten zur Durchführung von Risikobewertungen. Auch der Austausch der gesundheits- und sicherheitsrelevanten Daten innerhalb der Lieferkette funktioniert oft nicht und stellt daher ein Problem für die Sicherheitsüberwachung dar.

Nach aktuellem Recht müssen diese Konformitätserklärungen von den Herstellern erarbeitet und in der Lieferkette weitergereicht werden. Problematisch ist jedoch, dass Konformitätserklärungen uneinheitlich und unvollständig sind. Das Chemische und Veterinäruntersuchungsamt (CVUA) in Stuttgart hat im Jahr 2015 festgestellt, dass sie zum

²¹ Joint Research Center: Science for Policy report: Non-harmonised food contact materials in the EU: Regulatory and market situation. BASELINE STUDY: Final report, 2016, <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/non-harmonised-food-contact-materials-eu-regulatory-and-market-situation-baseline-study>, 04.06.2020.

Teil gar nicht existieren.^{22 23} Sie wurden den Verbraucherzentralen im Rahmen einer Herstellerbefragung im Jahr 2014 auch nur teilweise vorgelegt.²⁴

Die Wirksamkeit dieses Instrumentes ist daher begrenzt. Das gilt besonders für nicht harmonisierte Materialien, wie zum Beispiel den Druckfarben. Die nationalen Anforderungen an die Erklärung der Konformität mit bestehenden rechtlichen Vorgaben variieren hier erheblich. Viele EU-Mitgliedsstaaten fordern sogar keine Konformitätserklärungen für nicht harmonisierte Materialien. In den Ländern, in denen Konformitätserklärungen der Unternehmen kontrolliert werden, beschränken die Kontrollen sich meist nur auf das Vorhandensein, nicht auf Vollständigkeit und Plausibilität.²⁵

Problematisch ist auch, dass der Fokus bei den Konformitätserklärungen in der Regel auf der Herstellung des Lebensmittelkontaktmaterials liegt. Die Substanzen, die im Endprodukt enthalten sind oder aus diesem in das Lebensmittel migrieren können, stehen dagegen zu wenig im Fokus. Dies betrifft sowohl die absichtlich zugesetzten als auch die nicht absichtlich zugesetzten Substanzen.²⁶

Bislang müssen Hersteller zudem selbst bei erkennbaren Problemen in Bezug auf die Sicherheit der Produkte, wie zum Beispiel dem Übergang hoher Schadstoffmengen keine Behörde informieren.

Die aktuell übliche Überwachung der Sicherheit und Unschädlichkeit von Lebensmittelkontaktmaterialien über Konformitätserklärungen ist unzureichend und ineffektiv.

3. MANGELHAFTE RECHTSDURCHSETZUNG

Lebensmittelkontaktmaterialien gelangen in einem globalen Markt vielfach in Verkehr, ohne dass dieser Vorgang der Lebensmittelüberwachung bekannt ist.

Außerdem werden Verbraucher, die bei Händlern außerhalb der EU einkaufen, beispielsweise über Handelsplattformen wie Amazon, Ebay, Wish oder Alibaba, selbst zum Importeur. Verbraucher können Hersteller im außereuropäischen Ausland für gesundheitsschädigende Ware nicht haftbar machen.

Das Schnellwarnsystem der EU für Lebens- und Futtermittel weist regelmäßig auf unsichere Ware, wie Lebensmittelbedarfsgegenstände, hin. Diese stammen insbesondere aus dem außereuropäischen Ausland, aber auch aus Europa und dem Inland. Lebensmittelkontaktmaterialien gehören zu den „Top 5“ der Produktgruppen, die im Jahr 2018

²² Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt (CVUA) Stuttgart: Die Konformitätserklärung – mehr als ein „Beipackzettel“. Ein Bericht aus unserem Laboralltag, 2014, https://www.ua-bw.de/pub/beitrag.asp?subid=1&Thema_ID=3&ID=1883&Pdf=No, 01.07.2020.

²³ Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt (CVUA) Stuttgart: Vorgeschriebene Begleitpapiere (Konformitätserklärungen) für Lebensmittelbedarfsgegenstände aus Kunststoff nur sporadisch vorhanden, 2010, https://www.ua-bw.de/pub/beitrag.asp?subid=1&Thema_ID=3&ID=1291&Pdf=No, 01.07.2020.

²⁴ Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein u. a.: Kunststoffverpackungen bei Lebensmitteln: Sicherheit und Transparenz, Bundesweite Herstellerbefragung. Eine Gemeinschaftsaktion der Verbraucherzentralen. Bericht Dezember 2014. Kurzfassung, https://www.vzhh.de/sites/default/files/medien/167/dokumente/14-12_vz_Kunststoffverpackungen_bei_Lebensmitteln.pdf, 01.07.2020.

²⁵ Europäische Kommission: BTSF Workshop on Food Contact Materials, 2019, https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/cs_fcm_eval_btsf_20190604_controls-sum.pdf, 09.07.2020.

²⁶ Dyekjaer, Sidsel: Survey of the current EU regulation on food contact materials and needs for improvements, ChemAgenda, 2020, S. 32, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/09/24/20-09-25_survey_on_fcm_regulation_chemagenda.pdf, 25.09.2020.

in diesem System in Deutschland gemeldet wurden.²⁷ Nach Angaben der Europäische Kommission stammt ein Großteil der als unsicher eingestuften Lebensmittelbedarfsgegenständen aus China.

Die EU-Mitgliedsstaaten verfügen über Instrumente wie Vorführpflichten, mit denen die Importe einer besonderen Kontrolle unterworfen werden können, wenn wiederholt unsichere Ware auffällt.²⁸ Diese Art der Einfuhrkontrolle wird in Zusammenarbeit den Zollämtern, Lebensmittelüberwachungsbehörden und den betreffenden Kreisverwaltungsbehörden durchgeführt. Dennoch gelangen immer wieder unsichere Produkte auf den Markt, wie der Bericht über das Schnellwarnsystem der EU deutlich macht. Ein Grund dafür sind deutliche Defizite im Bereich der Kapazitäten der Lebensmittelüberwachungsbehörden, wie der Bericht des Joint Research Centers²⁹ der Europäische Kommission zeigt.

Weitere zentrale Gründe für die mangelhafte Rechtsdurchsetzung sind:³⁰

- Es gibt zu viele Substanzen, die in Lebensmittelkontaktmaterialien vorkommen können, als dass sie lückenlos bewertet und überwacht werden könnten.
- In den Behörden fehlen Kenntnisse über die Risiken, die mit der Migration von Schadstoffen aus Lebensmittelkontaktmaterialien einhergehen.
- Es fehlt eine europäische Arbeitsgruppe, die sich mit Rechtsdurchsetzungsfragen beschäftigt und diese strategisch koordiniert.
- Es fehlen angemessene Sanktionsmöglichkeiten durch die Vollzugsbehörden, um wirksam und abschreckend durchgreifen zu können.
- In Fällen, in denen die Rechtslage nicht eindeutig ist, wird die einheitliche Beurteilung der Nichtkonformität erschwert. Dies trifft vor allem auf nicht harmonisierte Materialien zu.

Die Europäische Kommission hat die Ergebnisse eines Workshops aus dem Jahr 2019, der den Fokus auf die Überwachung von Lebensmittelkontaktmaterialien legte, veröffentlicht. Darin wird geschlussfolgert, dass die sehr schwachen und nicht ausreichenden Kontrollen sowie die geringe Priorität, die dieser Produktgruppe von der Lebensmittelüberwachung beigemessen wird, zu wenigen Kontrollen führen. Die unzureichende Datenlage erschwert es den Lebensmittelüberwachungsbehörden, Risiken zu identifizieren.³¹

²⁷ Europäische Kommission, TOP 5 product categories notified by Germany in 2018, https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/rasff_country-fact-sheet_2018_deu.pdf, 12.08.2020.

²⁸ Paragraph 56 Lebensmittel- Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch; <https://www.gesetze-im-internet.de/lfgb/BJNR261810005.html>, 09.09.2020.

²⁹ Joint Research Center: Science for Policy report: Non-harmonised food contact materials in the EU: Regulatory and market situation. BASELINE STUDY: Final report, 2016, <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/non-harmonised-food-contact-materials-eu-regulatory-and-market-situation-baseline-study>, 04.06.2020.

³⁰ McCombie, Gregor: Enforcement perspective, 2018, https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/cs_fcm_eval-workshop_20180924_pres07.pdf, 04.06.2020.

³¹ Europäische Kommission: BTSF Workshop on Food Contact Materials, 2019, https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/cs_fcm_eval_btsf_20190604_controls-sum.pdf, 09.07.2020.

Das Problem der fehlenden Rechtsdurchsetzung und Überwachung zeigt sich am Beispiel von Bechern aus Bambus-Kunststoff-Gemischen, die vor allem als Coffee-to-go-Becher verwendet werden. Obwohl diese Materialien für den Umgang mit heißen Getränken potenziell gesundheitsschädigend sind, werden sie ausdrücklich als Behälter für heiße Getränke angeboten.³² Zwar gibt es auch wenige Produkte, aus denen keine bedenklichen Mengen Schadstoffe migrieren³³, die Lebensmittelüberwachung ist allerdings nicht in der Lage, alle anderen Produkte aus dem Verkehr zu ziehen. Dazu müsste sie auch alle neu auf den Markt kommenden Produkte aus womöglich neu zusammengesetzten Stoffmischungen sehr regelmäßig überprüfen und aufwendige Rückrufaktionen durchführen, wenn die Produkte nicht den Anforderungen an Sicherheit und Unschädlichkeit entsprechen. Effizienter wäre es, nur nachweislich sichere Stoffgemische für Coffee-to-go-Becher zuzulassen. Auch dann müssten diese Produkte überwacht werden. Dies wäre aber einfacher, weil bestimmte, besonders risikoreiche Stoffmischungen gar nicht enthalten wären.

Die Lebensmittelüberwachung kann Lebensmittelkontaktmaterialien aktuell nicht ausreichend kontrollieren, sodass gesundheitsschädliche Produkte ungehindert auf den Markt gelangen.

4. ZU VIELE VERSCHIEDENE AUSGANGSSTOFFE UND ZUSATZSTOFFE

Chemikalien, die aus der Lebensmittelverpackung in das Lebensmittel übergehen, werden von einigen Wissenschaftlern als die größte und die am schlechtesten kontrollierte Quelle von Lebensmittelkontaminationen angesehen.³⁴

Nicht intendierte Substanzen sind nicht sicherheitsbewertet

Neben den absichtlich zugesetzten Substanzen (intentionally added substances, IAS) gibt es eine Vielzahl nicht absichtlich zugesetzter, aber problematischer Substanzen (non-intentionally added substances, NIAS). Dabei handelt es sich zum Beispiel um Reaktions- und Abbauprodukte, die sich nach der Produktion bilden, oder um Verunreinigungen des Ausgangsmaterials.

Die genaue Anzahl bewusst eingesetzter Ausgangsstoffe und nicht intendierter Chemikalien, die in Lebensmittel wandern können, ist nicht bekannt.³⁵

³² Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR): Geschirr aus „Bambusware“ nicht für heiße Getränke oder Speisen nutzen, 2019, https://www.bfr.bund.de/de/presseinformation/2019/47/geschirr_aus_bambusware_nicht_fuer_heisse_getraenke_oder_speisen_nutzen-243171.html, 04.06.2020.

³³ Stiftung Warentest: Vermeintliches Bambus-Geschirr kann Formaldehyd freisetzen, 2014, <https://www.test.de/Schadstoffe-Vermeintliches-Bambus-Geschirr-kann-Formaldehyd-freisetzen-4708270-0/>, 04.06.2020.

³⁴ Grob, Koni; Biedermann, Maurus; Scherbaum, Ellen; Roth, Maria; Rieger, Karl: Food contamination with organic materials in perspective: packaging materials as the largest and least controlled source? A view focusing on the European situation, 2006, *Critical Reviews in Food Science and Nutrition*, 46 (7), 529–535, PMID: 16954061, doi:10.1080/10408390500295490 Abstract: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/16954061/>, 18.06.2020.

³⁵ Zimmermann, Lisa et al.: Benchmarking the in vitro toxicity and chemical composition of plastic consumer products, 2019, Abstract: <https://pubs.acs.org/doi/10.1021/acs.est.9b02293>, 01.07.2020.

Nicht absichtlich zugesetzte Substanzen sind nicht ausreichend sicherheitsbewertet, sodass Lieferanten in der Lebensmittelkette der Vorgabe aus der Verordnung für Lebensmittelkontaktmaterialien (Art. 3) und der Kunststoffverordnung (Art. I 19)³⁶ nicht gerecht werden.³⁷ Diese fordert, dass gefährliche Stoffe von einem Produkt aus Lebensmittelkontaktmaterial nicht in das Lebensmittel migrieren dürfen.

5. LÜCKEN IM RISIKOMANAGEMENT

Die Produkte aus Lebensmittelkontaktmaterialien, mit denen Verbraucher konfrontiert sind, enthalten potenziell gesundheitsschädigende Stoffe. Zu den Substanzen, für die große gesundheitliche Bedenken gelten, gehören die CMR-Stoffe³⁸, die als krebserzeugend, erbgutverändernd oder fortpflanzungsgefährdend beziehungsweise fruchtschädigend eingestuft sind.³⁹

Es fehlt zudem eine konsequente toxikologische Bewertung der tatsächlich verwendeten Stoffgemische in Lebensmittelkontaktmaterialien. Aktuell werden meist nur einzelne Stoffe in den Blick genommen, ohne dass geprüft und bewertet wird, welches Risiko die Mischung darstellt.

Problematisch ist auch, dass keine Gefährdungsabschätzung stattfindet, die auch andere Expositionsquellen jenseits von Lebensmittelkontaktmaterialien einbezieht. Nicht nur über Lebensmittelkontaktmaterialien, sondern auch über zahlreiche andere Alltagsgegenstände sind Verbraucher potenziell schädlichen Substanzen ausgesetzt. Im Alltag summiert sich die Belastung durch eine Vielzahl von Chemikalien mit gleicher oder ähnlicher Toxizität.⁴⁰

Für endokrine Disruptoren fehlen bisher klare Regeln

Endokrine Disruptoren gelten als gesundheitlich sehr bedenklich. Es handelt sich dabei, laut Umweltbundesamt (UBA)⁴¹, um Chemikalien oder Mischungen von Chemikalien, die die natürliche biochemische Wirkweise von Hormonen stören und dadurch schädliche Effekte für die Umwelt und die menschliche Gesundheit haben. Diese Effekte können eine Störung von Wachstum und Entwicklung, eine negative Beeinflussung der Fortpflanzung oder eine erhöhte Anfälligkeit für spezielle Erkrankungen sein.

³⁶ Verordnung (EU) Nr. 10/2011 der Kommission vom 14. Januar 2011 über Materialien und Gegenstände aus Kunststoff, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, 2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0010>, 04.06.2020.

³⁷ Dyekjaer, Sidsel : Survey of the current EU regulation on food contact materials and needs for improvements, ChemAgenda, S. 32, 2020, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/09/24/20-09-25_survey_on_fcm_regulation_chemagenda.pdf, 25.09.2020.

³⁸ CMR-Stoffe besitzen eine oder mehrere der folgenden Eigenschaften: cancerogen, mutagen, reproduktionstoxisch.

³⁹ „Andere Begriffe für CMR-Stoffe sind dementsprechend Karzinogene, Mutagene, Teratogene“, aus: Weka: Arbeitsschutz & Gefahrstoffe. CMR-Stoffe – Definition, 2017, <https://www.weka.de/arbeitschutz-gefahrstoffe/cm-r-stoffe/>; 04.06.2020.

⁴⁰ EDC-MixRisk: EDC-MixRisk press release and video, 2018, <https://edcmixrisk.ki.se/2018/09/19/edc-mixrisk-press-release-and-video>, 12.05.2020.

⁴¹ Umweltbundesamt: Endokrine Disruptoren, 2016, <https://www.umweltbundesamt.de/endokrine-disruptoren#1-bis-2>, 04.06.2020

Viele der bereits zulässigerweise verwendeten Substanzen in Lebensmittelkontaktmaterialien wurden niemals im Hinblick auf ihre Eigenschaften als endokrine Disruptoren bewertet.

Inzwischen bestehen erhebliche Zweifel, ob für diese Stoffe das bisherige Konzept der „sicheren Grenzen“ funktioniert⁴², besonders bei Stoffen, die bei extrem niedriger Konzentration schon schädigende Effekte zeigen.⁴³

In einer Gefährdungsabschätzung müssten daher mögliche Niedrigdosis-Effekte (low dose effects) in besonderer Weise berücksichtigt werden.

Organofluorchemikalien können in der Lebensmittelkette akkumulieren

Besondere Probleme bereitet eine Stoffgruppe, die als per- und polyfluorierte Verbindungen (PFAS)⁴⁴ bezeichnet wird. Dabei handelt es sich um per- und polyfluorierte Alkylverbindungen. Laut der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)⁴⁵ umfasst diese Gruppe mindestens 4.730 verschiedenen Chemikalien, die in der Lebensmittelkette akkumulieren, das heißt sich in den Lebewesen anreichern und sehr persistent sind, also in der Natur nur schwer abgebaut werden können.⁴⁶

Fünf Mitglieder der europäischen Verbraucherschutzorganisation BEUC konnten in einem Drittel der getesteten Fast-Food-Verpackung hohe Gehalte an fluorierten Bestandteilen nachweisen.⁴⁷

In Deutschland haben Kinder und Jugendliche im Alter zwischen drei und 17 Jahren zu viel PFAS im Blut. Drauf hat das Umweltbundesamt (UBA) nach Auswertung der repräsentativen Deutschen Umweltstudie zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen, GerES VI⁴⁸, hingewiesen. Bei 21 Prozent der Proben lag die Konzentration für Perfluoroktansäure (PFOA) über dem von der Kommission Human-Biomonitoring⁴⁹ festgeleg-

⁴² Bei Stoffen mit geringer Bedenklichkeit werden die maximale tägliche Aufnahmemenge (TDIs) und spezifische Migrationsgrenzen (SMLs) bestimmt.

⁴³ Food Packaging Forum: Low dose BPA effects, 2016, <https://www.foodpackagingforum.org/news/low-dose-bpa-effects>, 04.06.2020.

⁴⁴ engl.: per- and polyfluoroalkyl substances

⁴⁵ OECD = Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, <http://www.oecd.org/>, 03.06.2020.

⁴⁶ OECD: Towards a New Comprehensive Global Database of Per- and Polyfluoroalkyl Substances (PFASs): Summary Report on Updating the OECD 2007 List of Per- and Polyfluoroalkyl Substances (PFASs), 2018, Series on Risk Management, No. 39., [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ENV-JM-MONO\(2018\)7&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ENV-JM-MONO(2018)7&doclanguage=en), 18.06.2020.

⁴⁷ BEUC: Harmful substances found in fast food packages across europe, 2017, <http://www.beuc.eu/press-media/news-events/harmful-substances-found-fast-food-packages-across-europe>, 06.07.2020.

⁴⁸ Umweltbundesamt (UBA): Deutsche Umweltstudie zur Gesundheit von Erwachsenen – GerES VI, 2020 <https://www.umweltbundesamt.de/themen/gesundheit/belastung-des-menschen-ermitteln/deutsche-umweltstudie-zur-gesundheit-geres/deutsche-umweltstudie-zur-gesundheit-von>, 09.07.2020.

⁴⁹ Informationen zur Kommission Human-Biomonitoring des Umweltbundesamts: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/gesundheit/kommissionen-arbeitsgruppen/kommission-human-biomonitoring>, 08.09.2020.

ten Wert. Somit kann nach dem aktuellen Kenntnisstand für diese 21 Prozent der Kinder und Jugendlichen eine gesundheitliche Beeinträchtigung nicht ausgeschlossen werden.⁵⁰

Laut UBA werden PFAS beispielsweise in der Beschichtung von Kaffeebechern, für Outdoorjacken oder Löschschäume verwendet. Aufgrund ihrer gesundheitsschädlichen Wirkung wurden PFOA unter der Europäischen Chemikalienverordnung REACH bereits im Jahr 2013 als sogenannte besonders besorgniserregende Chemikalie identifiziert und der REACH-Kandidatenliste zugefügt. Ab 2020 ist die Verwendung im Rahmen der REACH-Verordnung verboten. Gemäß Artikel 56 Absatz 5 sind Lebensmittelkontaktmaterialien von der Registrierungspflicht im Rahmen der REACH Verordnung ausgenommen. Zwar ist die Verwendung von PFOA in Textilien und Imprägniersprays ab 2020 verboten⁵¹. Sie können aber in fettabweisendem Papier- und Pappverpackung von Lebensmitteln, wie in Pizzaschachteln, aber auch in kompostierbaren Behältern vorkommen.⁵²

Dänemark hat aktuell ein Verbot von Per- und Polyfluoroalkyl-Chemikalien in Papier und Pappe ausgesprochen, in den übrigen europäischen Mitgliedsstaaten ist die Verwendung in Lebensmittelkontaktmaterialien weiterhin erlaubt.⁵³

Verpackungen aus Papier und Pappe sind eine Quelle für Mineralöle in Lebensmitteln

Über Druckfarben und über Recyclingpapier und -pappe gelangen Mineralöle in eine Vielzahl von Lebensmitteln. Weitere Eintragspfade sind zum Beispiel Schmierstoffe oder Trennmittel, die bei Herstellungs- und Verpackungsprozessen verwendet werden.

Im Jahr 2012 fand die Stiftung Warentest Mineralöl in Schokolade aus Adventskalendern,⁵⁴ 2016 in fleischfreien Wurst- und Schnitzelprodukten.⁵⁵ Davor hatte sie Mineralöl bereits in Lebensmitteln nachgewiesen, im Jahr 2010 in Kartoffelkloßpulver und 2011 in Spiralnudeln aus Pappschachteln.

⁵⁰ Umweltbundesamt (UBA): Kinder und Jugendliche haben zu viel PFAS im Blut, 21 Prozent der Proben über HBM-I-Wert für PFOE – UBA arbeitet an EU-weiter Beschränkung der Stoffgruppe, 2020, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/kinder-jugendliche-haben-zu-viel-pfas-im-blut>, 09.07.2020.

⁵¹ Umweltbundesamt: EU verbietet PFOA, 2017, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/eu-verbietet-pfoa>, 09.07.2020

Doch das Umweltbundesamt warnt, dass andere per- und polyfluorierte Chemikalien (PFC) genauso schädlich sein können und nun nicht als Ersatz für PFOA zum Einsatz kommen sollen. Kurzkettige PFC seien so langlebig wie PFOA und könnten durch ihre Mobilität leicht Gewässer verunreinigen.

⁵² Dyekjaer, Sidsel: Survey of the current EU regulation on food contact materials and needs for improvements, ChemAgenda, S. 32, 2020 https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/09/24/20-09-25_survey_on_fcm_regulation_chemagenda.pdf, 25.09.2020.

⁵³ Ebd..

⁵⁴ Stiftung Warentest: Mineralöl in Schokolade, 2012, <https://www.test.de/Adventskalender-mit-Schokoladenfuellung-Mineraloel-in-der-Schokolade-4471436-4473014/>, 06.07.2020.

⁵⁵ Stiftung Warentest (2016): Vegetarische Schnitzel – die besten Alternativen zu Fleisch, <https://www.test.de/Veggie-Die-besten-vegetarischen-Schnitzel-Bratwuerste-Frikadellen-5074600-0/>, 16.06.2020.

Da es keine detaillierten Regeln für die Verwendung und die Sicherheit von Lebensmittelkontaktmaterialien aus Papier und Pappe gibt⁵⁶, sind sie für Verbraucher mit einem Gefahrenpotenzial und mit großen Unsicherheiten verbunden.

Das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)⁵⁷ wies 2017 darauf hin, dass

„der Übergang von Mineralölbestandteilen aus recycelten Kartons auf Lebensmittel möglich und zu erwarten ist, da für die Herstellung unter anderem bedrucktes Altpapier verwendet wird, das Mineralölbestandteile aus Zeitungsdruckfarben enthalten kann. Der Übergang dieser Substanzen wurde bisher insbesondere bei trockenen Lebensmitteln mit großer Oberfläche, beispielsweise Reis oder Gries, nachgewiesen (...). Werden Lebensmittel wie zum Beispiel Reis in derartigen Kartons verpackt, können Mineralöle aus dem Karton in größeren Mengen in das Lebensmittel übergehen (...). Andere mögliche Eintragsquellen sind auch Schmierstoffe aus Anlagen zur Lebensmittelherstellung, Abgase von Erntemaschinen oder Mineralöle, die bei Herstellungs- und Verpackungsprozessen als Schmier- oder Trennmittel eingesetzt werden.“

Bei den gesättigten Kohlenwasserstoffen handelt es sich um ketten- und ringförmige Kohlenwasserstoffe, kurz MOSH. Aromatische Kohlenwasserstoffe bezeichnet man als MOAH. Aus Verpackungen geht die MOAH-Fraktion in Lebensmittel über.⁵⁸

In der Stellungnahme zu den Übergängen von Mineralöl aus Verpackungsmaterialien auf Lebensmittel aus dem Jahr 2009⁵⁹ weist das BfR auf Folgendes hin:

„Wegen des hohen Anteils an Mineralölfractionen mit kürzerkettigen und aromatischen Kohlenwasserstoffen sind derartige Kontaminationen von Lebensmitteln unerwünscht. Kürzerkettige Kohlenwasserstoffe werden vom Körper leicht aufgenommen, so dass bei häufigerem Verzehr derart belasteter Lebensmittel die toxikologischen Grenzwerte überschritten werden können. Aus tierexperimentellen Studien ist bekannt, dass Mineralölgemische mit niedriger Viskosität im Körper gespeichert werden und zu Ablagerungen und Schäden in der Leber, den Herzklappen und den Lymphknoten führen können. Aufgrund dieser Daten kam das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) in seiner Bewertung zu dem Schluss, dass der Übergang von Mineralölen auf Lebensmittel dringend minimiert werden sollte.“

⁵⁶ BEUC: More than a paper tiger, 2019, <https://www.beuc.eu/publications/more-paper-tiger-european-consumer-organisations-call-action-paper-and-board-food/html>, 18.06.2020.

⁵⁷ Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR): Fragen und Antworten zu Mineralölbestandteilen in Lebensmitteln, 2017, https://www.bfr.bund.de/de/fragen_und_antworten_zu_mineraloelbestandteilen_in_lebensmitteln-132213.html, 04.06.2020.

⁵⁸ Fraunhofer IVV: Minimierung der Mineralölmigration aus Verpackungen, <https://www.ivv.fraunhofer.de/de/verpackung/mineraloelmigration.html>, 01.07.2020.

⁵⁹ BfR: Übergänge von Mineralöl aus Verpackungsmaterialien auf Lebensmittel, Stellungnahme Nr. 008/2010 des BfR vom 09. Dezember 2009, https://www.bfr.bund.de/cm/343/uebergaenge_von_mineraloel_aus_verpackungsmaterialien_auf_lebensmittel.pdf, 04.06.2020.

Phthalate sind als Entwicklungs- und Reproduktionsgifte bekannt

Phthalate werden in einer Vielzahl von Produkten eingesetzt. Es handelt sich um Substanzen, die als Weichmacher für Kunststoffe eingesetzt werden. Laut BfR gibt es verschiedene Phthalate mit unterschiedlichen gesundheitsschädlichen Wirkungen. Sie wirken beispielsweise schädigend auf das Hormonsystem und auf die Leber.

Bedenkliche Bisphenole kommen in Lebensmittelkontaktmaterialien in großer Zahl zum Einsatz

Eine weitere bedenkliche Stoffgruppe sind die Bisphenole. Die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) hat Bisphenol A (BPA) sowohl als reproduktionstoxisch als auch als endokrinen Disruptor bewertet.⁶⁰ Besonders die Migration von BPA aus mit Epoxidharzen beschichteten Konservendosen trägt erheblich zur menschlichen BPA-Exposition bei.

Auch bei Bisphenol A werden Überschreitungen des von der Kommission Human-Bio-monitoring festgelegten Wertes nachgewiesen. Somit kann es auch darüber zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen kommen.⁶¹

Inzwischen kommen als Ersatz für Bisphenol A zunehmend Bisphenol F und S zum Einsatz. Doch auch sie zeigen die Eigenschaften eines endokrinen Disruptors.⁶²

Die genannten Stoffe stellen keine abschließende Auflistung von Stoffen dar, die in Lebensmittelkontaktmaterialien nachgewiesen werden und die ein gesundheitsschädliches Potenzial haben. Deutlich wird aber, dass für Chemikalien in Lebensmittelkontaktmaterialien strenge Anwendungsbegrenzungen erforderlich sind. Dabei muss verhindert werden, dass bestimmte, in der öffentlichen Kritik stehende Stoffe durch andere, weniger bekannte, aber potenziell ebenso gefährliche Stoffe substituiert werden.

6. VERUNSICHERUNG DER VERBRAUCHER

Die Sicherheitsbewertung einer Verpackung ist in der Regel auf eine ganz bestimmte Verwendung beschränkt. Verbraucher verwenden Verpackungsmaterialien jedoch häufig anders. Sie nutzen Verpackung beispielsweise weiter, um darin Lebensmittel aufzubewahren, einzufrieren oder zu erhitzen. Das zeigt die Befragung des vzbv⁶³ aus dem Jahr 2019 deutlich. Dabei werden diese Verpackungen in Temperaturbereichen eingesetzt, für die sie nicht gemacht wurden. Auch die Wiederverwertung von Kunststoffbehältern, aber auch von Papier und Pappe, wirft Sicherheitsfragen auf.

⁶⁰ European Chemicals Agency (ECHA): Expertengruppe für Endogene Disruptoren, <https://echa.europa.eu/de/endocrine-disruptor-expert-group>; 18.06.2020; Bisphenol A, <https://echa.europa.eu/de/hot-topics/bisphenol-a>, 18.06.2020.

⁶¹ Deutscher Bundestag: Menschliche Schadstoffbelastung: Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Grünen, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/130/1913088.pdf>, 09.07.2020.

⁶² Umweltbundesamt: Viele Bisphenol A-Alternativen möglicherweise hormonell schädlich, 2020, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/viele-bisphenol-a-alternativen-moeglicherweise>, 01.07.2020. Dort ist von 44 Ersatzstoffen die Rede, von denen 43 nicht empfohlen werden können.

⁶³ Verbraucherzentrale Bundesverband: Sicherheitslücken von Produkten, die für den Kontakt mit Lebensmitteln bestimmt sind, Ergebnisse einer Online-Befragung, 2019, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/09/25/20-08-20_befragung_lebensmittelkontaktmaterialien_ergebnisse_1.pdf, 25.09.2020.

Die vom vzbv durchgeführte Befragung zeigt, dass Kunststoffbehälter von Speiseeis, die als Lebensmittelverpackung gekauft wurden, von 48 Prozent der Befragten häufig und von 38 Prozent gelegentlich weiterverwendet werden.

42 Prozent der befragten Verbraucher frieren diese Verpackung erneut ein. 12 Prozent nutzen die Eisverpackung, um heiße Lebensmittel einzufüllen und sie darin aufzubewahren.

Dies kann zu einer Schadstoffmigration führen. Auch werden Kunststoffbehälter zum Erhitzen in der Mikrowelle von etwa drei Prozent der Befragten genutzt, ohne dass diese Behälter auch mikrowelleneeignet sind.

Hersteller von Verpackungen prüfen ihre Verpackungen für die einmalige Nutzung unter den Bedingungen, unter denen ein Produkt angeboten wird. Ein Behälter für Speiseeis wird für die einmalige Nutzung und bei Tiefkühltemperaturen geprüft. Verwenden Verbraucher den Behälter für Eis erneut und füllen sie zur Aufbewahrung heiße Lebensmittel ein, geschieht dies außerhalb der Sicherheitsbewertung. Der Hersteller übernimmt keine Verantwortung dafür.

Glasverpackungen werden von vielen Verbrauchern weiterverwendet. 39 Prozent geben an, kalte und heiße Lebensmittel in gebrauchte Gläser zu füllen. Das Glas selbst stellt zwar kein Risiko dar, wohl aber einige Deckel. Daraus können Schadstoffe in das Lebensmittel wandern. Knapp drei Viertel der Befragten weiß nicht, dass nicht jede Deckelbeschichtung für das Einfüllen von heißen Lebensmitteln geeignet ist.

Gleichzeitig gibt es auf der Verpackung auch keinen Hinweis auf potenzielle Risiken einer Wiederverwendung – die aus der Perspektive des Umwelt- und Ressourcenschutzes durchaus nachvollziehbar und sinnvoll sein kann.

Auch werden Produkte aus Lebensmittelkontaktmaterialien hergestellt, für die Sicherheitsbedingungen bestehen, die an der Alltagsrealität von Verbrauchern vorbeigehen. So können Verbraucher Pfannenwender aus Materialien kaufen, die nur kurz und nur bis zu 80 Grad Celsius erhitzt werden dürfen. Der sichere Umgang setzt also die Kenntnis, die Stoppuhr und das Thermometer voraus.

Insgesamt zeigt die Befragung des vzbv, dass sich die Mehrheit der Verbraucher (60 Prozent) nicht ausreichend informiert fühlt über die Sicherheit und potenzielle Risiken, die mit der Verwendung von Lebensmittelkontaktmaterialien verbunden sind. Sechs von zehn Personen fühlen sich „schlecht“ oder „sehr schlecht“ informiert.

Wie groß die Unsicherheit der Verbraucher im Umgang mit Lebensmittelverpackungen ist, zeigen auch die Anfragen von Verbrauchern bei der Online-Schadstoffberatung der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen.⁶⁴ Hier gehen insbesondere zur Weiterverwendung von Eisverpackungen zahlreiche Anfragen ein.

7. FEHLENDES „KOMMUNIKATIONS- UND KENNZEICHNUNGSKONZEPT“

Das international verwendete Glas- und Gabel-Symbol soll erkennbar machen, dass das Material für den Kontakt mit Lebensmitteln geeignet ist. Es kommt in Europa und in Nordamerika sowie in Teilen Asiens zur Anwendung.

⁶⁴ Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen: Eisdosen oder Joghurtbecher: Zum Einfrieren von Speisen geeignet?, 2020, <https://www.verbraucherzentrale.nrw/schadstoffe/kueche/eisdosen-sind-sie-zum-einfrieren-von-speisen-geeignet-43441>, 11.08.2020.

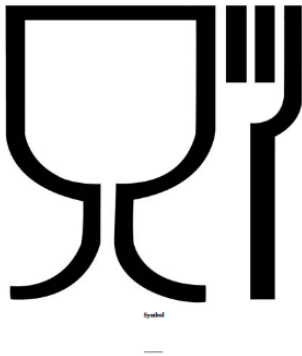


Abb. 1: Glas-Gabel-Symbol auf der Grundlage der Rahmenverordnung für Lebensmittelkontaktmaterialien⁶⁵

Die vom vzbv durchgeführte Befragung⁶⁶ zeigt, dass lediglich 48 Prozent der in Deutschland befragten Verbraucher in der Lage sind, die Bedeutung des Glas-Gabel-Symbols in einer gestützten Befragung⁶⁷ korrekt wiederzugeben.

Selbst wenn das Glas-Gabel-Symbol besser bekannt wäre, könnte es Verbraucher glauben machen, dass die Sicherheit von Lebensmittelkontaktmaterialien damit garantiert ist und sie daher keiner Kontamination ausgesetzt sind. Dies ist jedoch nicht der Fall. Damit wird deutlich, dass das von der EU eingeführte Piktogramm nicht selbsterklärend ist.

Das Konzept, mit Verwendungshinweisen eine sichere, gesundheitlich unbedenkliche Anwendung zu erreichen, funktioniert ebenfalls nicht. Die überwiegende Mehrheit (86 Prozent) der Befragten hat nach eigenen Angaben die Hinweise zur sachgemäßen Verwendung von Aluminiumfolie beispielsweise noch nie angesehen. Aluminiumfolie darf nicht über einen längeren Zeitraum mit sauren oder salzigen Lebensmitteln in Kontakt kommen, ist also beispielsweise zum Grillen von salzigem Fleisch, Fisch oder Käse und für marinierte Lebensmittel nicht geeignet.

Auch die Hinweise zur Verwendung von Kochgeschirr wie Pfannenwendern, die nicht über einen längeren Zeitraum mit heißen Lebensmitteln oder Pfannen in Kontakt kommen sollten, sind Verbrauchern häufig nicht bekannt. Rund 70 Prozent der Befragten geben an, solche Hinweise auf den geeigneten Temperaturbereich sowie zur Hitzebelastung noch nicht gesehen zu haben.

Aktuell finden sich auf Lebensmittelverpackungen und auf Koch- und Essgeschirr Aussagen, die auf die Abwesenheit von gesundheitlich bedenklichen Stoffen (zum Beispiel „ohne Bisphenol A“) hinweisen. Verbrauchern dürfte sich nicht erschließen, ob die anderen, nicht mit diesem Hinweis versehenen Produkte den bedenklichen Stoff enthal-

⁶⁵ Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, 2004, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R1935&from=DE>, 04.06.2020.

⁶⁶ Verbraucherzentrale Bundesverband: Repräsentative Verbraucherbefragung zu Lebensmittelkontaktmaterialien, November 2019, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/09/25/20-08-20_befragung_lebensmittelkontaktmaterialien_ergebnisse_1.pdf, 25.09.2020.

⁶⁷ Anmerkung: Bei einer gestützten Befragung handelt es sich um eine Befragung, mit ausgewählten Antwortalternativen, einschließlich der zutreffenden Antwort.

ten. Grund dafür ist unter anderem, dass auf Verpackungen positive wie negative Auslobungen in Form von Werbeaussagen aufgedruckt sind (beispielsweise „enthält“ oder „enthält kein“).

Problematisch ist, dass Hersteller Verwendungshinweise nicht immer auch direkt auf dem Produkt aufbringen. Derzeit finden sich Hinweise häufig nur auf der Verpackung oder dem Etikett. Diese werden jedoch meist bei der ersten Benutzung weggeworfen. Die Mehrheit der Befragten (68 Prozent) wünscht sich deshalb Hinweise sowohl auf der Verpackung als auch auf dem Produkt selbst.

Die aktuelle Kennzeichnung von Lebensmittelkontaktmaterialien ist nicht selbsterklärend und nicht eindeutig. Sie wird von Verbrauchern nur sehr begrenzt wahrgenommen, da es kein einheitliches Kommunikations- und Kennzeichnungskonzept gibt.

III. NOTWENDIGE ÄNDERUNGEN

Die Regulierung von Lebensmittelkontaktmaterialien muss grundlegend reformiert werden. Eine wirksame Gesetzgebung muss erreichen, dass die Belastung von Mensch und Umwelt mit bedenklichen Chemikalien aus Lebensmittelkontaktmaterialien insgesamt minimiert wird.

1. FORDERUNGEN AN DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION

1.1 Vorsorgeprinzip in die rechtliche Neuregelung explizit aufnehmen

Ein wichtiger Pfeiler der europäischen Gesetzgebung ist das Vorsorgeprinzip. Es basiert auf dem Ansatz, dass nicht immer auf abschließende Gewissheit in Bezug auf gesundheitliche Risiken gewartet werden kann, sondern aus Vorsorgegründen auch dann gehandelt werden muss, wenn es ausreichend überzeugende Hinweise für ein gesundheitliches Risiko gibt. So können langfristige, möglicherweise unumkehrbare Schäden für Gesundheit und Umwelt vermieden werden.

In der europäischen Chemikalienverordnung REACH⁶⁸ ist in Artikel 1 Absatz 3 neben der Verpflichtung zum Schutz von Gesundheit und Umwelt das Vorsorgeprinzip verankert.⁶⁹ In der Praxis erfolgt jedoch keine stringente Umsetzung dieses Prinzips.

Daher müssen in einer neuen Regulierung von Lebensmittelkontaktmaterialien geeignete Instrumente, wie verpflichtende Vereinbarungen mit der Wirtschaft, Kontrollen und Sanktionen vorgesehen werden, um es tatsächlich durchsetzen zu können.

Das Vorsorgeprinzip sollte ausdrücklich in jeden neuen Gesetzestext zur Regulierung von Lebensmittelkontaktmaterialien aufgenommen werden.

Bei einem Fehlen verlässlicher Daten und spezifischer Analyseverfahren in Bezug auf Migration und Gesundheitsgefahren sollte eine Substanz generell nicht zugelassen werden, insbesondere nicht für den Lebensmittelkontakt.

VORSORGEPRINZIP DURCHSETZEN

Das Vorsorgeprinzip sollte ausdrücklich in jeden neuen Gesetzestext zur Regulierung von Lebensmittelkontaktmaterialien aufgenommen werden und mit geeigneten Instrumenten wie verpflichtenden Vereinbarungen mit der Wirtschaft, Kontrollen und abschreckenden und wirksamen Sanktionen durchgesetzt werden.

⁶⁸ REACH: Regulation concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals; swv. EU-Verordnung (EG) Nr. 1907/2006.

⁶⁹ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, 20014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R1935&from=DE>, 18.06.2020.

1.2 Zulassungsverfahren für Lebensmittelkontaktmaterialien etablieren

Um Gesundheitsschutz tatsächlich gewährleisten und Regelungen harmonisieren zu können, sollte auf europäischer Ebene ein neues Zulassungsverfahren für Lebensmittelkontaktmaterialien und die darin enthaltenen Substanzen etabliert werden.

Bestimmte, gesundheitlich besonders bedenkliche Stoffe dürfen überhaupt nicht zur Verwendung in Lebensmittelkontaktmaterialien zugelassen werden, unabhängig von nachweisbaren Migrationsgrenzwerten. Für sie soll es darüber hinaus horizontale, also alle Produktionsbereiche betreffende Verbote von Stoffgruppen geben. Für diese Stoffe sind Negativlisten zu etablieren. Andere Stoffe und Stoffgemische dürfen nur dann verwendet werden, wenn sie, unter realistischen Anwendungsbedingungen im Verbraucheralltag, kein gesundheitsgefährdendes Potenzial haben.

Neben den Negativlisten sollte es also Positivlisten für sichere Stoffe und Stoffgemische geben, die von den Herstellern eingesetzt werden können. Das Konzept der Risikobewertung und Gefährdungsabschätzung muss im Rahmen dieses neuen Zulassungsverfahrens reformiert werden. Die Zulassung sollte dabei analog zur EU-Chemikalienverordnung REACH durch eine Behörde erfolgen und nicht durch eine private Zulassungsstelle. So kann ein transparentes und kohärentes Entscheidungsverfahren garantiert werden.

Generell sollte die Beweislast für die Unbedenklichkeit der verwendeten Materialien bei den Herstellern und nicht bei den Behörden oder gar Verbrauchern liegen. Daher sollte für die Marktzulassung von Lebensmittelkontaktmaterialien gelten, dass im Falle fehlender Daten kein Marktzugang erfolgen darf. Dies entspräche dem in der REACH-Verordnung⁷⁰ geltenden Ansatz „No data, no market“. Die Hersteller müssen diese Daten den Behörden liefern. Europäische und nationale Behörden müssen die Risikobewertung und Gefährdungsabschätzung unabhängig von ihnen vornehmen können.

ZULASSUNGSVERFAHREN AUF EU-EBENE ETABLIEREN

Auf europäischer Ebene sollte zur Bewertung und Zulassung von Lebensmittelkontaktmaterialien ein neues Verfahren etabliert werden.

1.3 Striktes Minimierungsgebot umsetzen, analog zum europäischen Lebensmittelrecht

Zukünftig sollte das Ziel nicht nur eine Reduzierung von migrierenden Chemikalien bis zu einem bestimmten Grenzwert sein, sondern eine konsequente Minimierung des Einsatzes potenziell schädlicher Substanzen.

STRIKTES MINIMIERUNGSGEBOT UMSETZEN

Das Minimierungsgebot, welches für Kontaminanten in Lebensmitteln gilt, sollte auch für Lebensmittelkontaktmaterialien gelten. Hersteller sollen Kontaminanten und Rückstände minimieren müssen, unabhängig von der toxikologischen Bewertung.

⁷⁰ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, 20014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R1935&from=DE>, 18.06.2020.

1.4 Risikobewertung und Gefährdungsabschätzung reformieren

Im Rahmen des noch zu etablierenden Zulassungsprozesses für Lebensmittelkontaktmaterialien sollten die zugrunde liegende Risikobewertung und Gefährdungsabschätzung umfassend reformiert werden.

Statt spezifische Grenzwerte für einzelne Stoffe aus Einzelbewertungen abzuleiten, müssen Stoffgemische bewertet werden. Es muss zudem die Gesamtexposition der Verbraucher gegenüber verschiedenen Chemikalien aus Alltagsprodukten in den Blick genommen werden. Aus einer solchen Herangehensweise ergeben sich andere, an die Realität der Verbraucher angepasste Gefährdungsabschätzungen und Grenzwerte als aus Einzelbewertungen.

Eine neue rechtliche Regelung sollte daher Maßnahmen beinhalten, die gewährleisten, dass eine Sicherheitsbewertung von Lebensmittelkontaktmaterialien auf der Basis einer Gefährdungsabschätzung aller im Endprodukt enthaltenen Chemikalien erfolgt, einschließlich der nicht intendierten Stoffe (NIAS).

Es muss verhindert werden, dass Hersteller einen gesetzlich regulierten Schadstoff durch eine chemisch ähnliche, nicht regulierte Substanz ersetzen. So soll beispielsweise verhindert werden, dass Bisphenol A bei einem Verbot durch andere ebenfalls gesundheitsschädliche Bisphenole ersetzt wird. Statt Einzelstoffe zu verbieten, sollten im Sinne einer horizontalen Lösung Substanzgruppen verboten werden. Zahlreiche Studien zeigen, dass die Ersatzprodukte für die Einzelstoffe vergleichbar gefährlich sind. Dieses Katz-und-Maus-Spiel muss ein Ende haben.

Besonders besorgniserregende Stoffe, insbesondere solche mit krebserregenden, erbgutverändernden oder fortpflanzungsgefährdenden Eigenschaften sowie bestimmte Stoffe, die zu den endokrinen Disruptoren gehören, sollten generell für die Verwendung in Lebensmittelkontaktmaterialien verboten sein. Sie können sehr ernste und häufig irreversible Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit, die embryonale Entwicklung und die Umwelt haben und werden als „Substances of Very High Concern“ (SVHC) bezeichnet.⁷¹ Wenn ein Stoff als SVHC identifiziert wird, wird er im Rahmen der Chemikalienregulierung REACH auf eine Liste bei der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) gesetzt. Aus Sicht des vzbv sollte für alle Substanzen, die unter REACH als besonders bedenkliche Stoffe bewertet werden, ein Verbot gelten.

Die SVHC-Liste⁷² muss jedoch dringend weiter vervollständigt werden. Die „SIN List“⁷³, die von der Nichtregierungsorganisation ChemSec in Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern, technischen Experten und einem beratenden Ausschuss von führenden Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherorganisationen erstellt wurde und auf Informationen aus öffentlich zugänglichen Datenbanken und wissenschaftlichen Studien basiert, umfasst bereits etwa fünfmal so viele Substanzen.⁷⁴

⁷¹ European Chemicals Agency (ECHA): Identifizierung besonders besorgniserregender Stoffe, <https://www.echa.europa.eu/de/substances-of-very-high-concern-identification>, 01.07.2020.

⁷² European Chemicals Agency (ECHA): Candidate List update: Four new hazardous chemicals to be phased out, 2020, <https://www.echa.europa.eu/de/-/candidate-list-update-four-new-hazardous-chemicals-to-be-phased-out>, 01.07.2020.

⁷³ SIN: substitute it now

⁷⁴ ChemSec: SIN List; <http://sinlist.chemsec.org/>, 09.09.2020.

Das Verbot für diese Stoffe sollte auch unabhängig von einem möglichen Nachweis darüber gelten, dass keine nach aktuellem Wissensstand gesundheitsschädlichen Mengen an Schadstoffen auf das Lebensmittel übergehen. Der vzbv ist außerdem der Auffassung, dass sich ein Verbot der Anwendung eines Stoffes im Alltag der Lebensmittelüberwachung leichter kontrollieren lässt als der Nachweis des Stoffübergangs in das einzelne Lebensmittel. Eine neue europäische Regelung sollte generell keine Einträge dieser Stoffe in die Umwelt zulassen.

Besonders besorgniserregende Substanzen sollten auch dann nicht zur Verwendung in Lebensmittelkontaktmaterialien zugelassen werden, wenn funktionelle Barrieren zum Einsatz kommen, zum Beispiel in Form einer Kunststoffbeschichtung, die den Übergang von Schadstoffen aus Recycling-Papier-Verpackungen auf Lebensmittel verhindern sollen.

Die Verwendung von funktionellen Barrieren stellt die Überwachung vor zahlreiche Herausforderungen: Werden beispielsweise Auflagen erlassen, eine funktionelle Barriere zu verwenden, um die Migration eines bestimmten Schadstoffes in das Lebensmittel zu unterbinden, ist ihre Funktionalität bezüglich des richtigen Materials oder des Verbunds mit der Verpackung zu überwachen. Aus Sicht des vzbv bestehen erhebliche Zweifel daran, dass die Überwachung dieser Vorgaben flächendeckend gelingen kann.

Die Sicherheit des Lebensmittelkontaktmaterials sollte durch das Material selbst gewährleistet werden, nicht durch nachträgliche Korrekturen. Ein konsequenter und nachhaltiger Ansatz ist, bereits bei der Wahl der eingesetzten Substanzen darauf zu achten, dass keine unerwünschte Migration stattfinden kann.

VERBOT BESONDERS BEDENKLICHER STOFFE UNABHÄNGIG VOM NACHWEIS DER MIGRATION ODER DEM EINSATZ EINER FUNKTIONELLEN BARRIERE

Alle besonders bedenklichen Stoffe, insbesondere Stoffe mit krebserregenden, erbgutverändernden oder fortpflanzungsgefährdenden Eigenschaften sowie Stoffe, die als endokrine Disruptoren wirken, sollten für den Einsatz in Lebensmittelkontaktmaterialien verboten werden, unabhängig vom Nachweis der Migration oder dem Einsatz einer funktionellen Barriere. Zukünftig sollten zudem nicht Einzelstoffe verboten werden, sondern ganze Substanzgruppen, allen voran Organofluorchemikalien, Phthalate und Bisphenole. Ebenso muss ein Verbot giftiger Elemente, wie Arsen, und giftiger Schwermetalle, wie Blei in Keramik, erfolgen.

1.5 Pflicht der Hersteller zur Information einführen

Basis der Gefährdungsabschätzung, Risikobewertung und Entscheidung über Zulassung oder Nichtzulassung eines Stoffes sind Daten über die potenzielle Wirkung auf den menschlichen Organismus und die Umwelt. Künftig sollte es ohne ausreichende Daten, die die Sicherheit eines Stoffes gegenüber den Behörden belegen, auch keinen Marktzugang geben.

Hersteller sollten künftig Verantwortung für die Sicherheit der Produkte aus Lebensmittelkontaktmaterialien übernehmen, indem sie Analysen zu unbeabsichtigt eingebrachten Stoffen und zu toxikologischen Folgen für Mensch und Umwelt standardmäßig vornehmen und den Überwachungs- und Zulassungsbehörden vorlegen. Außerdem müs-

sen sich Hersteller sorgfältiger als bisher um eine vollständige Weitergabe von Stoffinformationen entlang der Lieferketten bemühen und diese durch Stichproben überprüfen.

Für eine verbesserte Risikobewertung, zum Beispiel im Hinblick auf die Berücksichtigung der Gesamtexposition, wird es in Zukunft auch notwendig sein, dass die Hersteller verschiedener Branchen ihre Daten offenlegen.

Zukünftig sollten Hersteller außerdem dazu verpflichtet werden, Behörden umgehend darüber zu informieren, wenn ihnen Informationen dazu vorliegen, dass Schadstoffe aus dem Lebensmittelkontaktmaterial in das Lebensmittel übergehen können. Das Unterlassen der Informationsweitergabe oder die Vermarktung der entsprechenden Produkte muss abschreckende Strafen zur Folge haben.

HERSTELLER UND IMPORTEURE ZUR BEREITSTELLUNG UMFASSENDER INFORMATIONEN VERPFLICHTEN

Hersteller sollen verpflichtet werden, im Falle von Kontaminationen eines Produktes mit problematischen Chemikalien unmittelbar Rechtssetzung und Überwachung zu informieren. Sie sollten außerdem regelmäßig Analysen zu unbeabsichtigt eingebrachten Stoffen und zu toxikologischen Folgen für Mensch und Umwelt vornehmen und der Überwachung vorlegen müssen.⁷⁵ Der Fokus von Konformitätserklärungen soll zukünftig nicht nur bei der Herstellung des Lebensmittelkontaktmaterials liegen, sondern auch Substanzen, die in dem Endprodukt enthalten sind oder aus diesem migrieren, stärker berücksichtigen.

1.6 Im Alltag übliche Anwendungen für die Bewertung der Sicherheit vorsehen

Lebensmittelkontaktmaterialien müssen auch dann sicher sein, wenn sie von Verbrauchern jenseits ihrer vom Hersteller ursprünglich intendierten Funktion weiterverwendet werden. So müssen Verpackungen, wie größere und stabile Kunststoffbehälter, die sich aufgrund ihrer Größe und Form dazu eignen, auch für das Einfüllen heißer Lebensmittel geeignet sein, wenn dies im Verbraucheralltag regelmäßig geschieht. Produkte, wie Coffee-to-go-Becher aus Bambus-Kunststoff-Gemischen, die das Produkt für die ausgewiesene Anwendung, nämlich das Einfüllen heißer Getränke, bereits unsicher machen, sollten nicht vermarktet werden dürfen.

Verbraucherforschung und Verbraucherbefragungen können Erkenntnisse zur tatsächlichen und vorhersehbaren Anwendung liefern.

VORHERSEHBARE UND ÜBLICHE ANWENDUNG ZUR GRUNDLAGE DER ZULÄSSIGEN PRODUKTZUSAMMENSETZUNG MACHEN

Die vorhersehbare und übliche Anwendung muss Grundlage für die zulässige Produktgestaltung und Gefährdungsabschätzung sein.

⁷⁵ Coalition of civil society organisations: Call for new EU legislation on Food Contact Materials to be based on five key principles, September 2019, <https://www.safefoodadvocacy.eu/wp-content/uploads/2019/09/open-letter-on-reviewing-the-FCM-legislation.pdf>, 15.05.2020.

1.7 Klares Kommunikations- und Kennzeichnungskonzept für den sicheren Umgang mit Lebensmittelkontaktmaterialien einführen

Werbeaussagen wie beispielsweise „ohne Bisphenol A“ müssen einer für die Verbraucher erkennbaren Logik folgen, aus der Verbraucher auch Schlüsse für die nicht gekennzeichneten Produkte ziehen können. Sie dürfen nicht irreführend verwendet werden.

„Frei von“-Werbeaussagen, wie „BPA-frei“ auf Trinkflaschen oder „PFOA-frei“ auf Bratpfannen, dienen häufig dazu, die Zusammensetzung von Produkten zu verschleiern und den Eindruck eines schadstoffarmen Produktes zu erwecken. Um Produkte vergleichen und eine informierte Kaufentscheidung treffen zu können, benötigen Verbraucher eine Deklarationspflicht für die verwendeten Materialien und Inhaltsstoffe.

Es sollte daher ein einheitliches Kennzeichnungssystem eingeführt werden, das die Zusammensetzung der Produkte erkennbar macht. Neben der Festlegung einer zulässigen Form von Werbeaussagen, Warnhinweisen und Verwendungshinweisen würde die Deklaration nicht nur von der Überwachung zu kontrollieren sein, sondern auch Verbrauchern eine schnelle Einordnung des Produktes ermöglichen.

Hersteller sollen dazu verpflichtet werden, nicht nur auf der Verpackung zum Beispiel eines Kochgeschirrs auf die notwendige Beachtung von sicheren Verwendungsvorgaben hinzuweisen, sondern gut erkennbar auch auf dem Produkt selbst, sofern dies möglich ist.

Des Weiteren muss es leicht verständliche und klar ersichtliche Hinweise für Verbraucher auf die möglicherweise eingeschränkte Verwendung geben.

UMFASSENDES KOMMUNIKATIONS- UND KENNZEICHNUNGSKONZEPT MIT VERBINDLICHEN REGELN

Ein umfassendes und einheitliches Kommunikations- und Kennzeichnungssystem muss verbindliche Regeln aufstellen für die Auslobung von Eigenschaften der Lebensmittelverpackungen und von Koch- und Küchengeschirr, für Warn- und Verwendungshinweise sowie für die Deklaration der Inhaltsstoffe. Das Konzept muss im Markt eingeführt und bekannt gemacht werden.

1.8 Lebensmittelsicherheit bei Recycling-Produkten zur Bedingung machen

Der vzbv unterstützt die Ziele der Europäischen Kommission, bis zum Jahr 2030 möglichst jegliche Verpackung im europäischen Markt in einer ökonomisch sinnvollen Weise wiederverwendbar oder recycelbar zu machen. Im Falle der PET-Flasche gelingt das Recycling, indem aus einer PET-Flasche wieder eine PET-Flasche wird. Dazu muss „sortenrein“ eingesammelt werden. So sind die Einträge von Schadstoffen kalkulierbar und zu handhaben. Wird eine Kreislaufwirtschaft angestrebt, dann kann dies nur auf Basis nichttoxischer Materialkreisläufe funktionieren.⁷⁶ Recycling darf nicht dazu führen, dass Schadstoffe in sensible Anwendungsbereiche, wie Lebensmittelkontaktmaterialien, gelangen.

⁷⁶ Geueke, Birgit; Groh, Ksenia; Muncke, Jane: Food packaging in the circular economy: Overview of chemical safety aspects for commonly used materials, 2018, Journal of Cleaner Production, , 193, 491–505, <https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/1-s2.0-s0959652618313325-main1.pdf>, 18.06.2020.

SICHERHEIT VON LEBENSMITTELKONTAKTMATERIALIEN AUS RECYCEL- TEN MATERIALIEN GEWÄHRLEISTEN

Für recycelte Materialien müssen zwingend dieselben Anforderungen an die gesundheitliche Unbedenklichkeit gelten wie für nicht recycelte Materialien.

1.9 Transparenz und Partizipation im EU- Rechtssetzungsprozess verbessern

Mit Blick auf die anstehende Neuregelung von Lebensmittelkontaktmaterialien muss die Transparenz und Partizipation im Rechtssetzungsprozess der EU zu Lebensmittelkontaktmaterialien verbessert werden.⁷⁷ Dabei könnte die REACH-Verordnung ein Vorbild für die Offenheit und Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen sein.⁷⁸

Auch sollte die Rechtsetzung für Lebensmittelkontaktmaterialien regelmäßig überarbeitet werden und an die aktuelle Expositionsabschätzung angepasst werden. Während die REACH-Verordnung alle fünf Jahre geprüft wird, liegt die letzte systematische Evaluierung der Rahmen-Anforderungen im Bereich der Lebensmittelkontaktmaterialien rund 40 Jahre zurück.⁷⁹

TRANSPARENZ UND PARTIZIPATION VERBESSERN

Nichtregierungsorganisationen sind bei der Entwicklung der neuen Rechtssetzung zu beteiligen und anzuhören. Die Europäische Kommission muss dabei transparent und partizipativ vorgehen. Die Rechtsetzung für Lebensmittelkontaktmaterialien sollte zukünftig in kurzen Abständen überarbeitet werden und an die aktuelle Expositionsabschätzung angepasst werden.

2. FORDERUNGEN AN DIE BUNDESREGIERUNG UND AN DIE BUNDESLÄNDER

Eine europäische Harmonisierung der rechtlichen Regelungen für Lebensmittelkontaktmaterialien ist dringend notwendig. Der vzbv begrüßt, dass die Europäische Kommission tätig wird. Allerdings wird der Abschluss dieses Prozesses mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Bis dahin muss die Gesundheit von Verbrauchern durch nationale Regelungen geschützt werden.

Das Schnellwarnsystem der EU für Lebens- und Futtermittel weist regelmäßig auf unsichere Ware, insbesondere aus dem außereuropäischen Ausland hin.

Die Bundesregierung und die Bundesländer müssen von dem Instrument der Einfuhrkontrolle beziehungsweise der Vorführpflicht stärker Gebrauch machen und sich mit den EU-Mitgliedsstaaten noch stärker in der Überwachung abstimmen.

⁷⁷ Dyekjaer, Sidsel: Survey of the current EU regulation on food contact materials and needs for improvements, ChemAgenda, S. 32, 2020 https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/09/24/20-09-25_survey_on_fcm_regulation_chemagenda.pdf, 25.09.2020.

⁷⁸ Coalition of civil society organisations: Call for new EU legislation on Food Contact Materials to be based on five key principles, September 2019, <https://www.safefoodadvocacy.eu/wp-content/uploads/2019/09/open-letter-on-reviewing-the-FCM-legislation.pdf>, 15.05.2020.

⁷⁹ Dyekjaer, Sidsel: Survey of the current EU regulation on food contact materials and needs for improvements, ChemAgenda, S. 32, 2020 https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/09/24/20-09-25_survey_on_fcm_regulation_chemagenda.pdf, 25.09.2020.

2.1. Druckfarben- und Mineralölverordnung umsetzen

Nationale Regelungen wie die Druckfarbenverordnung⁸⁰ und die „Mineralölverordnung“⁸¹, die die Bundesregierung bereits vorbereitet hat und die seit mehreren Jahren auf eine Umsetzung warten, müssen jetzt vorangetrieben werden.

Aktuell ist bei Herstellern ein Trend weg von der Verwendung von Kunststoff hin zur Verwendung von Papier und Pappe zu beobachten. Daher sind Regelungen für den Übergang von Mineralöl und Bestandteilen von Druckfarben aus Lebensmittelverpackungen, die unter Verwendung von Recycling-Papier hergestellt wurden, dringend notwendig.

DRUCKFARBENVERORDNUNG UND MINERALÖLVERORDNUNG NATIONAL EINFÜHREN

Im Mai 2020 hat die Bundesregierung den Entwurf einer Druckfarbenverordnung auf den Weg gebracht. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) sollte seinen Entwurf zur Änderung der nationalen Bedarfsgegenständeverordnung, die „Mineralölverordnung“, erneut vorlegen.

2.2. Weitere nationale Anstrengungen zum Verbraucherschutz intensivieren

Die Bundesregierung sollte bis zu dem Abschluss neuer europäischer Rechtsetzungsprozesse zu Lebensmittelkontaktmaterialien, Regulierungen schädlicher Stoffe auf nationaler Ebene erarbeiten. Insbesondere sollte sie endokrine Disruptoren streng begrenzen und nur solche Ausgangsstoffe für Lebensmittelkontaktmaterialien erlauben, die dem Ziel der Lebensmittelsicherheit nicht im Wege stehen.

Im europäischen Gesetzgebungsprozess wird die Zusammenarbeit mit nationalen Überwachungs- und Risikobewertungsbehörden und der Wissensaustausch mit ihren Expertinnen und Experten wichtig werden.

Die Bundesregierung und ihre Behörden sollten sich den wichtigsten wissenschaftlichen Fragen, vor allem in Bezug auf die Gefährdungseinschätzung und Risikobewertung, intensiv widmen. Die Bundesregierung sollte daraus Konsequenzen für die nationale Überwachung und Rechtsetzung ableiten.

NATIONALE REGULIERUNGEN DURCHSETZEN UND ÜBERWACHUNG INTENSIVIEREN

Die Bundesregierung muss national zügig schädliche Stoffe verbieten und insbesondere endokrine Disruptoren streng begrenzen. Lebensmittelkontaktmaterialien dürfen nur solche Ausgangsstoffe enthalten, die dem Ziel der Lebensmittelsicherheit nicht im Wege stehen. Die Bundesregierung soll ein Verbot von Organofluorchemikalien, von Phthalaten und von Bisphenolen auf den Weg bringen. Ebenso müssen gesetzliche Höchstmengen für die Abgabe von giftigen Elementen, wie Arsen, und giftiger Schwermetalle, wie Blei in Keramik, abgesenkt werden.

⁸⁰ Europäische Notifizierung des deutschen Entwurfs zur Einundzwanzigsten Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung, 2016, <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/index.cfm/search/?trisaction=search.detail&year=2016&num=333&mLang=EN>, 01.07.2020.

⁸¹ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Entwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft. Zweiundzwanzigste Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung, 2017, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Verbraucherschutz/Produktsicherheit/MineraloeIVO_Entwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=3, 09.09.2020.

Substanzen aus der Gruppe der besonders gefährlichen Stoffe haben in Lebensmittelkontaktmaterialien, aber auch in allen anderen verbrauchernahen Alltagsbereichen nichts zu suchen. Auch soll die Bundesregierung neue Ansätze zur umfassenden Risikobewertung prüfen und umsetzen und Einfluss auf eine bessere Überwachung nehmen.

2.3. Die Lebensmittelüberwachung muss die Rechtsdurchsetzung sicherstellen

Bereits im Jahr 2012 wurde mit der Veröffentlichung eines Gutachtens des Bundesrechnungshofes⁸² deutlich, dass die Lebensmittelüberwachung in Deutschland nicht so organisiert ist, dass sie allen Aufgaben ausreichend nachkommt. Es wurde eine Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes gefordert, die seither in den Bundesländern uneinheitlich angegangen wurde.

Seit Jahren versteckt die Lebensmittelüberwachung ihre Defizite hinter dem Prinzip der risikoorientierten Überwachung. Dieses auch in der aktuellen europäischen Kontrollverordnung⁸³ festgelegte Prinzip führt dazu, dass die Lebensmittelüberwachungsbehörden nur die Spitze des Eisberges kontrollieren und daher nur eine Teilsicherheit erreichen.

Auch zeigt der Bericht der Europäische Kommission zu den Ergebnisse eines Workshops zu Lebensmittelkontaktmaterialien aus dem Jahr 2019⁸⁴, dass die Lebensmittelüberwachung in einem Teufelskreis steckt, aus dem sie dringend ausbrechen muss.

Die sehr schwachen und nicht ausreichenden Kontrollen sowie die niedrige Priorität, die dieser Produktgruppe von der Lebensmittelüberwachung beigemessen wird, führt zu wenigen Kontrollen, wenigen Daten und der Unmöglichkeit, daraus belastbar Risiken zu identifizieren.

Daher müssen die Bundesländer das Thema Sicherheit von Lebensmittelkontaktmaterialien ganz oben auf ihre Agenda setzen und die bereits heute bestehende Anforderung an die Unternehmen zur Erarbeitung einer detaillierten und plausiblen Konformitätserklärung energisch durchsetzen.

Die aktuell übliche Überwachung der Sicherheit und Unschädlichkeit von Lebensmittelkontaktmaterialien über Konformitätserklärungen ist völlig unzureichend und ineffektiv und muss daher neu konzipiert werden.

⁸² Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Hrsg.): Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, Schwerpunkt Lebensmittel, 2012, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/gutachten-berichte-bwv/gutachten-bwv-schriftenreihe/langfassungen/bwv-band-16-organisation-des-gesundheitlichen-verbraucherschutzes-schwerpunkt-lebensmittel>, 16.06.2020.

⁸³ Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel, 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R0625&from=DE>, 16.06.2020

⁸⁴ Europäische Kommission: BTSF Workshop on Food Contact Materials, 2019, https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/cs_fcm_eval_btsf_20190604_controls-sum.pdf, 09.07.2020.

WIRKSAME LEBENSMITTELÜBERWACHUNG, INFORMATIONSMANGEL FÜR VERBRAUCHER

Die Lebensmittelüberwachung muss das Thema Sicherheit von Lebensmittelkontaktmaterialien mit einer hohen Priorität versehen.

Die Überwachung muss von den Bundesländern so organisiert werden, dass der Relevanz der Lebensmittelkontaktmaterialien für die Gesundheit der Verbraucher entsprochen wird. Personal und Sachmittel müssen erheblich aufgestockt und spezialisiert werden. Sowohl importierte als auch in der EU hergestellte Endprodukte müssen mit den besten verfügbaren analytischen Methoden untersucht und bereits an der Grenze abgewiesen werden. Unsichere Produkte müssen zügig vom Markt genommen werden. Verbraucher brauchen außerdem eine verlässliche zentrale Informationsstelle des Bundes, um sich über potenziell gesundheitsschädigende Lebensmittelkontaktmaterialien informieren zu können.

IV. AUSBLICK

Die Europäische Kommission wird die bestehende Gesetzgebung im Bereich der Lebensmittelkontaktmaterialien neu regeln. Dazu hat sie sich im Rahmen der Veröffentlichung der „Vom Hof auf den Tisch“-Strategie⁸⁵ verpflichtet. Ziel ist es, die Verwendung von gefährlichen Chemikalien zu reduzieren.

Diese Neuregelung ist Teil eines größeren Vorhabens, das nicht nur für den Bereich Lebensmittelkontaktmaterialien, sondern auch insgesamt für den Bereich der Sicherheit vor umwelt- und gesundheitsschädigenden Stoffen Verbesserungen in Aussicht stellt.

Die Europäische Kommission hat im März 2020 im Rahmen einer Mitteilung zum europäischen Grünen Deal⁸⁶ einen Kreislaufwirtschaftsplan veröffentlicht und für September 2020 eine Chemikalienstrategie für eine nachhaltige Zukunft angekündigt.

Im Januar 2020 forderte das Europäische Parlament die Europäische Kommission auf, bis Juni 2020 einen Vorschlag zur Regulierung von endokrinen Disruptoren u.a. in Lebensmittelkontaktmaterialien vorzulegen.⁸⁷ In einer weiteren Resolution zur EU-Chemikalienstrategie vom Juli 2020 fordert das Europäische Parlament die Europäische Kommission auf, eine enge Verbindung zwischen der Revision des Rechts zu den Lebensmittelkontaktmaterialien, der „Vom Hof auf den Tisch“-Strategie und dem Krebsbekämpfungsplan sicherzustellen.⁸⁸

Inzwischen hat die Europäische Kommission im Juli 2020 die Ergebnisse zahlreicher Experten-Workshops und einen Evaluierungsbericht veröffentlicht. Eine anfängliche Folgenabschätzung ist für Anfang 2021 geplant.

Der vzbv hält sofortiges Handeln für geboten, um Verbraucher vor Schadstoffen aus Lebensmittelkontaktmaterialien zu schützen. Dabei muss der Gesundheits- und Umweltschutz an erster Stelle stehen und Teil eines nachhaltigen Wirtschaftskonzeptes sein.

Die Europäische Kommission und die nationalen Regierungen sind aufgefordert, dringend mit den Verboten ganzer Substanzgruppen als horizontaler Lösung zu beginnen, allen voran mit dem Verbot von Organofluorchemikalien, von Phthalaten und von Bisphenolen. Ebenso müssen gesetzliche Höchstmengen für die Abgabe von giftigen Elementen, wie Arsen, und giftiger Schwermetalle, wie Blei in Keramik, weiter abgesenkt werden. Substanzen aus der Gruppe der besonders gefährlichen Stoffe haben in Lebensmittelkontaktmaterialien, aber auch in allen anderen verbrauchernahen Alltagsbereichen nichts zu suchen.

Zukünftig sollen Best-Practice-Beispiele in der EU Schule machen, wie das Verbot von Bisphenolen in Frankreich oder das Verbot von Per- und Polyflouroalkyl-Chemikalien in Papier und Pappe in Dänemark. Auch der Ansatz der Druckfarbenverordnung in

⁸⁵ Europäische Kommission: Farm to Fork Strategy. or a fair, healthy and environmentally-friendly food system, https://ec.europa.eu/food/farm2fork_en, 12.08.2020.

⁸⁶ Europäische Kommission: A European Green Deal. Striving to be the first climate-neutral continent, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en, 12.08.2020.

⁸⁷ Parliament Resolution on the European Green Deal, 15. January 2020: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005_EN.html, 09.09.2020.

⁸⁸ Parliament Resolution on the Chemicals Strategy for Sustainability, July 10 2020: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0201_EN.html, 09.09.2020.

Deutschland ist unterstützenswert. Generell sollte zukünftig neben klaren Verboten stärker mit restriktiven Positivlisten gearbeitet werden, aus denen für die Wirtschaft und für die Überwachung klar hervorgeht, welche Chemikalien und Materialien für welche Produktbereiche verwendet werden dürfen, und mit denen der Schutz von Mensch und Umwelt vor gefährlichen Chemikalien gewährleistet werden kann.

Diese vorbildlichen Ansätze aus den EU-Mitgliedstaaten sollten in eine harmonisierte EU-Regelung fließen, die ein einheitliches Schutzniveau für alle Verbraucher innerhalb der EU sicherstellt.