



Sachstand

Zum französischen Verbot von Bisphenol A bei der Herstellung von Lebensmittelkontaktmaterialien

Zum französischen Verbot von Bisphenol A bei der Herstellung von Lebensmittelkontaktmaterialien

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 128/19
Abschluss der Arbeit: 22. Januar 2020
Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit,
Bildung und Forschung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
1.1.	Europäische Union	4
1.2.	Frankreich	5
1.2.1.	Erste Entscheidung	5
1.2.2.	Einschränkung durch das französische Verfassungsgericht	6
1.3.	Dänemark	6
1.4.	Vereinbarkeit mit EU-Recht	6
2.	Möglichkeit eines Verbots von Bisphenol A in Deutschland	8
2.1.	Aktuelle Gesetzeslage in Deutschland	8
2.2.	Möglichkeit eines umfassenden Verbots	8

1. Einleitung

Bei Bisphenol A (BPA) handelt es sich um einen chemischen Stoff, der in Verbindung mit anderen chemischen Stoffen zur Herstellung von Kunststoffen und Harzen verwendet wird. BPA wird in diversen Kunststoffprodukten, beispielsweise in Lebensmittelbehältnissen eingesetzt. BPA kann in geringen Mengen in Lebensmittel und Getränke übergehen, die in Behältern aus Materialien aufbewahrt werden, welche die Substanz enthalten.

Seit Januar 2011 ist BPA zur Herstellung von Säuglingsflaschen aus Polycarbonat in der Europäischen Union (EU) verboten. Im Februar 2018 hat die EU strengere Grenzwerte für BPA in Lebensmittelkontaktmaterialien eingeführt.¹ Frankreich ging darüber hinaus und hat BPA in allen Materialien verboten, die direkt oder indirekt mit Lebensmitteln in Berührung kommen. Im Jahr 2015 wurde dieses umfangliche Verbot von dem französischen Verfassungsgericht insoweit eingeschränkt, dass das Verbot nicht für den Export BPA-haltiger Verpackungsmaterialien gilt. Dänemark hat bereits 2009 ein Verbot von BPA in Säuglingsflaschen beschlossen und 2010 das Verbot auf die Herstellung aller Lebensmittelkontaktmaterialien, die für den Gebrauch von Lebensmitteln für Kinder bis zu drei Jahren gedacht sind, ausgeweitet.

1.1. Europäische Union

Wie auch bei anderen Gegenständen die mit Lebensmitteln in Berührung kommen, erfolgte die Zulassung von Bisphenol A in der EU auf Basis einer Risikobewertung durch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA). Zur Sicherstellung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes wurde im Rahmen der EU-Verordnung Nr.10/2011² ein Höchstgehalt für den Übergang von BPA auf Lebensmittel und bestimmte Verwendungsgegenstände, insbesondere Lebensmittelkontaktmaterialien, festgelegt. Das Inverkehrbringen von Säuglingsflaschen die BPA enthalten, ist seit 2011 EU-weit verboten.³ Aufgrund der Vorstellung zahlreicher neuer Studien zu den Auswirkungen von BPA hat die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit eine Neubewertung von Bisphenol A durchgeführt, bei der die Erkenntnisse der Studien berücksichtigt werden. Aufgrund der EFSA-Stellungnahme wurde das EU-Recht zwischenzeitlich angepasst. Die Neuregelungen der EU-Verordnung 2018/213⁴ sehen u.a. vor, dass der erlaubte Grenzwert in Lebensmittelkon-

1 Efsa –European Food Safety Authority, Bisphenol A, abrufbar unter: <https://www.efsa.europa.eu/de/topics/topic/bisphenol> [Stand: 02.01.2019].

2 Verordnung (EU) 10/2011 der Kommission über Materialien und Gegenstände aus Kunststoff, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen (ABl. L 12 vom 15.01.2011, S. 1).

3 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Lebensmittelbedarfsgegenstände- Bisphenol A (2018), abrufbar unter: <https://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/SichereLebensmittel/Lebensmittelbedarfsgegenstaende/Texte/BisphenolAVorsorglichVerboten.html> [Stand: 02.01.2019].

4 Verordnung (EU) 2018/213 der Kommission vom 12. Februar 2018 über die Verwendung von Bisphenol A in Lacken und Beschichtungen, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 10/2011 hinsichtlich der Verwendung dieses Stoffes in Lebensmittelkontaktmaterialien aus Kunststoff (ABl. L 41/6 vom 14.02.2018).

taktdaten aus Kunststoff gesenkt wird oder dass ein Übergang von BPA von Lebensmittelkontaktmaterialien, die spezifisch für bestimmte Lebensmittel für Säuglinge und Kleinkinder bestimmt sind, nicht erfolgen darf.

1.2. Frankreich

1.2.1. Erste Entscheidung

Mit der Verabschiedung des Umweltschutzgesetzes „Grenelle II“ hat die Französische Nationalversammlung zunächst die Herstellung, die Aus- und Einfuhr, sowie den Verkauf von Babyflaschen aus Produkten die auf BPA basieren, verboten. Die Entscheidung beruhte auf der Einschätzung der französischen Agentur für Lebensmittelsicherheit (Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments – AFSSA) bezüglich der Exposition von BPA bei Neugeborenen und schwangeren Frauen.⁵

Im September 2011 hat die AFSSA eine Neubewertung von BPA veröffentlicht und dazu aufgerufen, weitere wissenschaftliche Studien und Ergebnisse zu den Risiken von Bisphenol A zusammenzutragen.⁶ Infolgedessen hat der französische Gesetzgeber mit dem Gesetz Nr. 2012-1442⁷ am 24. Dezember 2012 eine Novellierung des Gesetzes von 2010 beschlossen.⁸ Der Umfang des Verbots von BPA wurde damit ausgeweitet. Es umfasst nun die Herstellung, den Import und Export und jegliches in Verkehr bringen von Verpackungs- und Lebensmittelkontaktmaterialien, die Bisphenol A enthalten und dafür gedacht sind mit Lebensmitteln in Kontakt zu treten.⁹ Damit ist Frankreich EU-weit das einzige Land mit einem solch weitreichenden Verbot.

5 Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments – AFSSA, Request No. 2009-SA-0270, Opinion of the French Food Safety Agency on the critical analysis of the results of a developmental neurotoxicity study of bisphenol A together with other recently-published data on its toxic effects (2010), abrufbar unter: <https://www.anses.fr/en/system/files/MCDA2009sa0270EN.pdf> [Stand: 02.01.2020].

6 Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments – AFSSA, Call for Contributions – Request nos. “2009-SA-0331” and “2010-SA-0197”, Call for Contributions by the French Agency for Food, Environmental and Occupational Health & Safety – Reports on the ‘health effects and uses of bisphenol A’ (2011), abrufbar unter: <https://web.archive.org/web/20140325012139/http://www.anses.fr/Documents/CHIM-Ft-NoteConsult-BPAEN.pdf> [Stand: 02.01.2020].

7 Abrufbar unter: https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?numJO=0&dateJO=20121226&numTexte=2&pageDebut=20395&pageFin=20396 [Stand: 02.01.2020].

8 Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens abrufbar unter: http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/conditionnement_alimentaire_bisphenol_a.asp [Stand: 02.01.2012].

9 Keller and Heckmann LLP, Analysis: French action on Bisphenol A and the EU response (2017), abrufbar unter: <https://www.khlaw.com/Analysis-French-action-on-Bisphenol-A-and-the-EU-response> [Stand: 02.01.2020].

1.2.2. Einschränkung durch das französische Verfassungsgericht

Am 17. September 2015 hat das Verfassungsgericht in Frankreich, der Conseil Constitutionnel, festgestellt, dass das Gesetz No. 2012-1442 vom 24. Dezember 2012, welches die Nutzung von Bisphenol A einschränkt, den Handel in ungerechtfertigter Weise behindert.¹⁰ In seinem Urteil hat der Conseil Constitutionnel entschieden, dass der Gesetzeswortlaut teilweise verfassungswidrig ist. Die Worte „herstellen“ und „exportieren“ wurden infolge der Entscheidung aus dem Gesetz gestrichen.¹¹ Die übrigen Regelungen bewertete das Gericht als nicht verfassungswidrig. Französischen Herstellern ist demnach wieder erlaubt Materialien zu produzieren die BPA enthalten, solange sie nur für den Export bestimmt sind. Für den französischen Binnenmarkt bleibt das bisherige Verbot auch nach der Entscheidung bestehen. Der Entscheidung des Conseil Constitutionnel war eine Beschwerde von PlasticsEurope, des Verbandes der Kunststoffhersteller in Europe, welcher die politischen und wirtschaftlichen Interessen seiner Mitglieder vertritt¹², vorausgegangen, der das Gesetz in seiner Gesamtheit für verfassungswidrig hielt.¹³ Die Vereinbarkeit des Gesetzes mit EU-Recht war nicht Gegenstand der Prüfung des Conseil Constitutionnel.

1.3. Dänemark

Dänemark hat bereits 2010 das Verbot von BPA in Säuglingsflaschen eingeführt.¹⁴ Mit dem Gesetz Nr. 822 vom 26. Juni 2013 hat Dänemark schließlich die Verwendung von BPA in jeglichen Lebensmittelkontaktmaterialien verboten, die dazu gedacht sind mit Lebensmitteln für Kinder bis zu drei Jahren in Berührung zu kommen.¹⁵

1.4. Vereinbarkeit mit EU-Recht

Bereits im März 2013 hat der Verband PlasticsEurope eine formelle Beschwerde gegen das Gesetz Nr. 2012-1442 bei der EU Kommission mit der Begründung des Verstoßes gegen die EU-Rechtskonformität, insbesondere die Warenverkehrsfreiheit gemäß den Art. 34 – 36 des Vertrages über

10 Décision n° 2015-480 QPC du 17 Septembre 2015, abrufbar unter: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2015/2015480QPC.htm> [Stand: 02.01.2020].

11 Keller and Heckmann LLP, Analysis: French action on Bisphenol A and the EU response (2017), abrufbar unter: <https://www.khlaw.com/Analysis-French-action-on-Bisphenol-A-and-the-EU-response> [Stand: 02.01.2020].

12 Siehe: <https://www.plasticseurope.org/en/about-us/who-we-are> [Stand: 02.01.2020].

13 Keller and Heckmann LLP, Analysis: French action on Bisphenol A and the EU response (2017), abrufbar unter: <https://www.khlaw.com/Analysis-French-action-on-Bisphenol-A-and-the-EU-response> [Stand: 02.01.2020].

14 European Commission, Bisphenol A: EU ban on use in baby bottles enters into force next week – IP 11/229 (2011), abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_11_229 [Stand: 02.01.2020].

15 Danish Ministry of Environment – Environmental Protection Agency, Background for national legislation on bisphenol A (BPA) in EU and EFTA countries – Environmental project 1552, 2014 (2014), s. S. 21, abrufbar unter: <https://www2.mst.dk/Udgiv/publications/2014/03/978-87-93178-18-2.pdf> [Stand: 02.01.2020].

die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), eingereicht.¹⁶ Die EU-Kommission hat im Jahr 2015 ein rechtliches Vorgehen gegen Frankreich in Erwägung gezogen. Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) ist im Gegensatz zu Frankreich zu dem Schluss gekommen, dass aus Sicht des gesundheitlichen Verbraucherschutzes keine Gefahr von BPA in den angegebenen Grenzwerten ausgeht.¹⁷ Aufgrund interner Unstimmigkeiten bezüglich des weiteren Vorgehens, hat die Kommission die Beschwerde von PlasticsEurope zunächst jedoch nicht weiter verfolgt. Das Verfahren ruht derzeit.¹⁸ Wie bereits erwähnt, hat das französische Verfassungsgericht das umfassende Verbot jedoch in Teilen für verfassungswidrig erklärt.¹⁹

Art. 18 (1) der Verordnung (EG) Nr. 1935/2004²⁰ besagt, dass ein EU-Mitgliedsstaat, wenn er aufgrund neuer Informationen zu dem Schluss kommt, dass die Verwendung eines Materials oder Gegenstandes die menschliche Gesundheit gefährdet, die Anwendung entsprechender Materialien in seinem Hoheitsgebiet unter bestimmten Voraussetzungen aussetzen oder einschränken kann. Diese Regelung soll den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben für ihr Hoheitsgebiet unmittelbar reagieren zu können, wenn sie zu einer eigenständigen oder rascheren Neueinschätzung von gesundheitlichen Risiken in Bezug auf ein Lebensmittelkontaktmaterial kommen.²¹ Mit dieser Vorschrift als gesetzliche Grundlage, haben einige Mitgliedstaaten ein BPA-Verbot für Lebensmittelkontaktmaterialien eingeführt.²² Im Anschluss an die von der französischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (AFSSA) veröffentlichte Stellungnahme von September 2011 beschloss Frankreich schließlich das umfassende BPA-Verbot.²³ Ob die Voraussetzungen des Art. 18 (1) der Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 in diesem Einzelfall vorliegen, kann nicht abschließend beurteilt werden.

16 Keller and Heckmann LLP, Analysis: French action on Bisphenol A and the EU response (2017), abrufbar unter: <https://www.khlaw.com/Analysis-French-action-on-Bisphenol-A-and-the-EU-response> [Stand: 02.01.2020].

17 Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs DG - Agnieszka Drzewoska Member of Cabinet Bieńkowska Meeting with PlasticsEurope on BPA (2015), abrufbar unter: <https://www.asktheeu.org/en/request/5226/response/17030/attach/7/3%20050417%20Briefing%20Plastics%20Europe%20on%20BPA%202%20Redacted.pdf> [Stand: 02.01.2019].

18 France vs. EU: Ban on BPA in FCMs (2018), abrufbar unter: <https://www.foodpackagingforum.org/news/france-vs-eu-ban-on-bpa-in-fcms> [Stand: 02.01.2020].

19 Siehe Punkt 12.2.

20 Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 des Europäischen Parlament und des Rates vom 27. Oktober 2004 über Materialien und Gegenstände die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen und zur Aufhebung der Richtlinien 80/590/EWG und 89/109/EWG (ABl. L 338/4, S. 4).

EU Parlament, Parliamentary Questions (2015), abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document//P-8-2015-013464-ASW_EN.html [Stand: 02.01.2020].

21 Zipfel/Rathke LebensmittelR/Teufer VO (EG) 1935/2004 Art. 18 Rn. 1-4.

22 Keller and Heckmann LLP, Analysis: French action on Bisphenol A and the EU response (2017), abrufbar unter: <https://www.khlaw.com/Analysis-French-action-on-Bisphenol-A-and-the-EU-response> [Stand: 02.01.2020].

23 Siehe Punkt 1.2.1.

Die europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) war hingegen zu der Auffassung gekommen, dass Bisphenol A in geringen Mengen kein Gesundheitsrisiko für die Verbraucher darstellt.

2. Möglichkeit eines Verbots von Bisphenol A in Deutschland

2.1. Aktuelle Gesetzeslage in Deutschland

In Deutschland hat das BMEL seit März 2011 die Verwendung von Bisphenol A in Säuglingstrinkflaschen verboten. Darüber hinaus gelten für alle EU-Mitgliedstaaten und somit auch für Deutschland, die eingangs erwähnten Regelungen, die sich aus der Verordnung (EU) 2018/213 ergeben.²⁴

2.2. Möglichkeit eines umfassenden Verbots

Grundsätzlich besteht auch in Deutschland die Möglichkeit von Art. 18 (1) der Verordnung Nr. 1935/2004 Gebrauch zu machen und ein über die EU-Verordnung weitergehendes Verbot zu erlassen. Dies würde voraussetzen, dass Deutschland aufgrund einer Neubewertung der Risiken von Bisphenol A oder anhand neuer Erkenntnisse zu der Auffassung gelangt, dass die EU-weit geltenden Regelungen zu BPA nicht ausreichend sind, um vor den gesundheitlichen Risiken hinreichend Schutz zu gewährleisten.²⁵ In Deutschland ist das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) u.a. für die Bewertung von chemischen Lebensmittelkontaktmaterialien zuständig.²⁶ Das BfR müsste aufgrund neuer Informationen zu dem Schluss kommen, dass ein über die EU-Regelung geltendes Verbot in Deutschland aufgrund gesundheitlicher Risiken und aus Gründen des Verbraucherschutzes erforderlich ist. Aus einer Stellungnahme des BfR von Oktober 2017 geht jedoch hervor, dass es die Einschätzung der EFSA zu den Risiken von Bisphenol A teilt.²⁷

24 Siehe Punkt 1.1.

25 Zipfel/Rathke LebensmittelR/Teufer VO (EG) 1935/2004 Art. 18 Rn. 1-4.

26 Bundesinstitut für Risikobewertung, Gesetzlicher Auftrag, abrufbar unter: https://www.bfr.bund.de/de/gesetzlicher_auftrag-7465.html [Stand: 02.01.2020].

27 Bundesinstitut für Risikobewertung, Fragen und Antworten zu Bisphenol A in verbrauchernahen Produkten – Wie bewertet das BfR das EFSA-Gutachten?, abrufbar unter: https://www.bfr.bund.de/de/fragen_und_antworten_zu_bisphenol_a_in_verbrauchernahen_produkten-7195.html [Stand: 02.01.2020].