

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
Referat 313
Postfach 14 02 70
53107 Bonn

5. November 2024

Ihr Geschäftszeichen: 313-22803/0002#001

**Nachtrag zum Referentenentwurf zur Neufassung der Mineral- und Tafelwasser-
Verordnung (MinTafelWV) bzgl. der Konkretisierung des Begriffs „ursprüngliche
Reinheit“.**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir kommen zurück auf unseren Austausch zum Thema „ursprüngliche Reinheit“.

Mit E-Mail vom 17. Juli 2024 hatten Sie uns mitgeteilt, dass Sie zurzeit die Kriterien zur Beurteilung der ursprünglichen Reinheit von Mineralwasser erarbeiten und dass nach Ihrer ersten Sichtung der BVL-Daten ggf. Werte von 0,05 µg/l für nicht-relevante-Metaboliten (nrM) von Wirkstoffen aus Pflanzenschutzmitteln (PSM) und Süßstoffe sowie Schädlingsbekämpfungsmittel (jeweils als Summenwerte) machbar wären. Für die übrigen Substanzen (polychlorierte Biphenyle, Terphenyle, chlorierte und nitrierte Aromaten, Weichmacher und Antioxidantien) wollen Sie nach aktuellem Stand voraussichtlich keine Werte festlegen, weil diese in natürlichem Mineralwasser keine praktische Relevanz haben.

Hierzu nehmen wir wie folgt Stellung:

1. „ursprüngliche Reinheit“ als unbestimmter Rechtsbegriff

Die Mineralbrunnenbranche steht der Einführung von Orientierungswerten in der Neufassung der MinTafelWV, die den Begriff der „ursprünglichen Reinheit“ konkretisieren sollen, sehr skeptisch gegenüber. Wenn überhaupt, sollten Orientierungswerte in einer neuen AVV aufgenommen werden.

Der europäische Gesetzgeber hat sich in der Mineralwasserrichtlinie bewusst dafür entschieden, den unbestimmten Rechtsbegriff der „ursprünglichen Reinheit“ zu verwenden und diesen Begriff nicht näher zu erläutern. Solche unbestimmten Rechtsbegriffe bieten in der Rechtsanwendung ausreichenden Spielraum, um unterschiedliche Situationen und natürliche Gegebenheiten zu erfassen. Wenn Orientierungswerte eingeführt werden, zeigt die langjährige Erfahrung, dass Behörden und Gerichte diese Werte als starre Grenze begreifen und zu hohe Anforderungen stellen. Feststehende Orientierungswerte, die direkt in der MinTafelWV stehen, sind überdies statisch und unflexibel, so dass neue wissenschaftliche Erkenntnisse nicht kurzfristig abgebildet werden können. Schließlich führen Orientierungswerte, die auf rein nationaler Ebene eingeführt werden, auch zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen für deutsche Brunnen im europäischen Umfeld. Dazu hat der VGH Mannheim schon in seinen Urteilen vom 20. Juni 2013 (AZ: 9 S 2884/11 u.a.) ausgeführt:

„Der EU-weite Schutz des fairen Handels schließlich setzt einheitliche Werte voraus. Diese bestehen derzeit nicht“.

Die „ursprüngliche Reinheit“ sollte daher aus unserer Sicht nicht anhand von Orientierungswerten ermittelt, sondern weiterhin im Rahmen einer Einzelfallprüfung für jedes Mineralwasser festgestellt werden. Wenn darüber hinaus Orientierungswerte für notwendig erachtet werden, sollte man keine nationale, sondern eine europäische Regelung anstreben.

Schon jetzt gibt es auf europäischer Ebene eine Einigung zu bestimmten Stoffgruppen (z.B. Schädlingsbekämpfungsmittel bzw. Pestizide und relevante Metaboliten) im Dokument des Ständigen Ausschusses für Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel (SCoPAFF) vom 16. Oktober 2017 (“Document providing indications for competent authorities and food business operators on compliance of natural mineral water with the definition laid down by annex I to Directive 2009/54/EG of the European

Parliament and of the Council of 18 June 2009 on the exploitation and marketing of natural mineral waters” – nachfolgend “SCoPAFF-Dokument” genannt). Dieses Dokument wurde im gegenseitigen Einvernehmen zwischen den Vertretern der Mitgliedstaaten unter der Koordination der Kommissionsdienststellen erstellt, um den Kontrollbehörden der Mitgliedsstaaten einheitliche Entscheidungsgrundsätze an die Hand zu geben, ob ein natürliches Mineralwasser ursprünglich rein ist oder nicht. Die dort genannten Werte sind zwar nicht bindend, werden aber dennoch in ganz Europa als Maßstab herangezogen und akzeptiert.

Das SCoPAFF-Dokument umfasst allerdings weder Süßstoffe noch nicht-relevante-Metaboliten. Wir kennen auch kein europäisches Land mit nationalen Grenz- oder Orientierungswerten für diese Stoffgruppen.

Wir regen daher dringend an, ein ähnliches Verfahren wie für das SCoPAFF Dokument auch für nicht-relevante-Metaboliten und Süßstoffe anzustreben und so eine einheitliche und faire europäische Vollzugspraxis zu erreichen.

2. Natur und heutige Realität als Maßstab

Sie haben uns mitgeteilt, dass Sie auf Druck der Bundesländer trotz der o.g. Bedenken für einige Stoffgruppen nationale Orientierungswerte zur Beurteilung der ursprünglichen Reinheit einführen wollen.

Dies betrifft mit den nicht-relevanten-Metaboliten (nrM) von Wirkstoffen aus Pflanzenschutzmitteln (PSM) und Süßstoffen die Stoffgruppen, welche bereits mehrfach im Grundwasser und somit auch in einigen natürlichen Mineralwässern nachgewiesen wurden. Hingegen ist es richtig, keine Orientierungswerte für polychlorierte Biphenyle, Terphenyle, chlorierte und nitrierte Aromaten, Weichmacher und Antioxidantien einzuführen. Diese Stoffe sind zwar gemäß der AVV zur MTV bei begründetem Verdacht des Vorhandenseins im Wasser zusätzlich zu untersuchen. Sie spielen nach den uns vorliegenden Informationen in natürlichen Mineralwässern aber keine Rolle.

Für nicht-relevante-Metaboliten und Süßstoffe muss berücksichtigt werden, dass einige Stoffe im Spurenbereich bereits praktisch ubiquitär im Grundwasser vorkommen.

Tatsächlich ergibt sich z.B. aus einem Grundwasserbericht der „LAWA Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft Wasser“, dass in dem Berichtszeitraum für die Jahre 2017 – 2021 an 72 % der Messtellen in Deutschland nicht-relevante-Metaboliten nachgewiesen wurden. (Siehe S. 32 des Berichts, zu finden unter https://www.lawa.de/documents/psm-bericht-2023-12-22-barrierearm-final_2_1728974845.pdf).

Es ist richtig und notwendig, dies bei der Festlegung etwaiger Orientierungswerte zu berücksichtigen. Gerade angesichts der stetigen Entwicklung der Analytik zu immer niedrigeren Bestimmungsgrenzen ist es wichtig, dass nicht jeder Fund kleinster Mengen nicht gesundheitlich relevanter Stoffe zu einer Gefahr für die Verkehrsfähigkeit von natürlichem Mineralwasser wird. Dies würde nicht nur zu erheblichen wirtschaftlichen Schäden bei deutschen Brunnenbetrieben führen, sondern wäre auch für Verbraucher nachteilig, da es ohne vernünftigen Grund zu einer Verknappung der Angebotsvielfalt kommen würde.

Etwaige Orientierungswerte müssten daher so festgesetzt werden, dass sie die heutige Realität widerspiegeln und die unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten berücksichtigen. Überdies dürfte die deutsche Regelung nicht strenger sein als in anderen EU-Ländern, da es sonst zu gravierenden Wettbewerbsnachteilen und Handelshemmnissen kommen würde. Die Einbeziehung praktisch ubiquitär vorkommender Stoffe entspricht auch dem europäischen Verständnis des Begriffs „ursprüngliche Reinheit“.

3. Werte von 0,05 µg/l für nicht-relevante-Metaboliten und Süßstoffe deutlich zu niedrig

In Ihrer E-Mail vom 17. Juli 24 ist folgender Vorschlag bezüglich Orientierungswerte enthalten:

„Pflanzenschutzmittel: 0,05 µg/l für die Summe der nicht relevanten Metaboliten

Süßungsmittel: 0,05 µg/l für die Summe aller Einzelsubstanzen

Schädlingsbekämpfungsmittel: 0,05 µg/l für die Summe aller Einzelsubstanzen“

Da sich aber in der AVV zur MTV der Orientierungswert nicht auf die Summe der Pflanzenschutzmittel sondern auf die Einzelsubstanz bezieht, verfolgen Sie mit dem Vorschlag der Summe eine weitere deutliche Verschärfung auch im Vergleich zum

ScoPAFF-Dokument. Wir bitten Sie, zu prüfen, ob der Begriff der „Summe“ ggf. ein redaktioneller Fehler ist.

Zu klären wäre auch, warum die Schädlingsbekämpfungsmittel als eigene Position aufgeführt werden. Üblicherweise entspricht der englische Begriff „Pesticides“ dem neueren deutschen Begriff „Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel“, in der TVO „Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe und Biozidprodukt-Wirkstoffe“, d.h. die Stoffgruppen werden immer gemeinsam betrachtet.

In jedem Fall sind die Werte (selbst als Einzelwerte) deutlich zu niedrig angesetzt.

Nach den uns vorliegenden Zahlen weisen ca. 20 % der deutschen Quellnutzungen Befunde über 0,05 µg/l nicht gesundheitlich relevanter Stoffe (Einzelwerte) auf.

Aus dem o.g. BVL Report aus 2015 kann man schließen, dass schon im Jahr 2015 über 10 % aller Mineralwässer Befunde von nicht-relevanten-Metaboliten von über 0,05 µg/l aufwiesen. Im Rahmen der Mannheimer Urteile des VGH vom 20. Juni 2013 wurden bereits bei 5 von ca. 30 Brunnenbetrieben in Baden Württemberg Werte von nicht-relevanten-Metaboliten über 0,05 µg/l gefunden, d.h. in Baden-Württemberg wären mindestens 16,7 Prozent aller Brunnenbetriebe bereits von einem Orientierungswert von 0,05 µg/l in Form von Einzelwerten betroffen.

Auch für Süßstoffe ist ein Summenwert von 0,05 µg/l deutlich zu niedrig.

Lt. einem BVL Report „Berichte zur Lebensmittelsicherheit – Monitoring 2015“ wiesen schon im Jahr 2015 13,2 % der Proben von Mineralwasser (Rohwasser) Einzelwerte des Süßstoffes Acesulfam über 0,05 µg/l auf (siehe S. 97 des Berichts, zu finden unter https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/01_Im_mon_dokumente/01_Monitoring_Berichte/2015_Im_monitoring_bericht.html; die Bestimmungsgrenze liegt bei 0,05 µg/l, so dass alle gefundenen Süßstoffe mit mindestens 0,05 µg/l enthalten sind).

Selbst wenn Sie einen Einzelwert von 0,05 µg/l jeweils für Schädlingsbekämpfungsmittel, nicht-relevante-Metaboliten und Süßstoffe ansetzen würden, hätte dies für die Branche folglich ganz erhebliche nachteilige Auswirkungen. Es würde zu zahlreichen Brunnenschließungen kommen, was mit einem erheblichen Verlust an Wirtschaftskraft und Arbeitskräften verbunden wäre. Außerdem käme es zu

einer Verknappung des Angebots und zu einem Verlust zahlreicher bekannter und beliebter Mineralwässer auf dem deutschen Markt. Derart niedrige Werte wären daher ungemessen und nicht akzeptabel.

4. Mögliche Höhe etwaiger Orientierungswerte für Süßstoffe und nicht-relevante-Metaboliten

Für etwaige Orientierungswerte für Süßstoffe und nicht-relevante-Metaboliten ist Folgendes zu berücksichtigen:

- a) Für diese Stoffgruppen gilt, dass sie nicht gesundheitlich relevant sind.

Süßstoffe sind zugelassene und anerkannte Stoffe, die Lebensmitteln bewusst zugesetzt werden dürfen. Sie sind langjährig getestet und auch in hohen Mengen gesundheitlich unbedenklich.

Für nicht-relevante-Metaboliten gibt es zwar Gesundheitliche Orientierungswerte (GOW) für Trinkwasser, die durch das Umweltbundesamt veröffentlicht werden, und die bei Werten zwischen 1 und 3 µg/l liegen. Hierbei handelt es sich aber um toxikologisch sehr konservative Schätzwerte. Selbst eine kurz- bis mittelfristige (bis zu 10 Jahre) Überschreitung um Faktoren von 3 bis 10 bietet keinen Anlass zu gesundheitlicher Besorgnis (siehe „Hinweise zur Auswahl der nrM und der gesundheitlichen Aussage ihrer GOW“ im Dokument „Gesundheitliche Orientierungswerte (GOW)“ des Umweltbundesamtes, Stand November 2021).

Alle bisher in Deutschland in natürlichem Mineralwasser gemessenen Werte von nicht-relevanten-Metaboliten liegen weit unter dieser Schwelle. Eine Gesundheitsgefährdung ist somit auszuschließen.

- b) Der VGH Mannheim hat in seinen Urteilen vom 20. Juni 2013 (AZ: 9 S 2884/11 u.a.) sehr deutlich darauf hingewiesen, dass die Festlegung von Orientierungswerten einen Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Berufsausübungsfreiheit der Brunnenunternehmen darstellt.

Bei deutschen Mineralbrunnen handelt es sich sehr häufig um mittelständische und z.T. familiengeführt Unternehmen, die natürliches Mineralwasser aus „ihrer“

Quelle abfüllen. Viele dieser Mineralbrunnen gibt es schon seit langer Zeit und die entsprechenden Mineralwässer sind bei Kunden bekannt und beliebt. Die Einführung zu niedriger Orientierungswerte für kleine Mengen gesundheitlich nicht relevanter Stoffe könnte für viele dieser Unternehmen existenzvernichtend sein.

Orientierungswerte für nicht gesundheitlich relevante Stoffe, wie Süßstoffe und nicht-relevante-Metaboliten, unterliegen daher einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung. Sie müssen einen legitimen Zweck verfolgen und zur Erreichung dieses Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen sein.

- c) Zweck des Mineralwasserrechts sind lt. Erwägungsgrund 5 der Richtlinie 2009/54/EG der Gesundheitsschutz der Verbraucher, deren Schutz vor Irreführung und die Sicherstellung des fairen Handels (vgl. dazu auch VGH Mannheim, a.a.O, S. 16).

Der Schutz der Gesundheit ist bei der Festlegung von Orientierungswerten für Süßstoffe und nicht-relevante-Metaboliten nicht betroffen.

Auch um eine Sicherstellung des fairen Handels innerhalb Europas kann es nicht gehen, weil nationale Orientierungswerte eher ein Handelshemmnis darstellen.

Eine nähere Definition von „ursprünglicher Reinheit“ könnte aber dem Schutz des Verbrauchers vor einer Irreführung dienen. Verbraucher verbinden mit dem Begriff „ursprüngliche Reinheit“, dass das natürliche Mineralwasser so ist, wie es in der Natur vorkommt und dass es nach seinem Austritt aus der Quelle nicht (oder nur wenig) behandelt werden muss. Sie werden überdies erwarten, dass ein „ursprünglich reines“ Wasser keine anthropogenen Einträge in einer Größenordnung enthält, die über den bereits ubiquitär vorzufindenden Gehalten in Grundwasser liegen.

- d) Allerdings werden Verbraucher nicht erwarten, dass ein „ursprünglich reines Wasser“ frei von jeglichen anthropogenen Einträgen ist.

Der EUGH hat schon im Jahr 2000 festgestellt, dass eine Konfitüre, die Rückstände von Blei, Cadmium und Pestiziden enthält, trotzdem als „naturrein“

bezeichnet werden darf. In dem bekannten Urteil aus April 2000 (Az: C-465/98) steht ausdrücklich:

„Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass trotz des Vorhandenseins von Spuren oder Rückständen von Blei, Cadmium und Pestiziden in der Konfitüre „d'arbo“ die Angabe „naturrein“ auf dem Etikett der Verpackung dieses Lebensmittels nicht dazu geeignet ist, den Verbraucher über die Merkmale des Lebensmittels irrezuführen.“

Entsprechendes gilt auch für natürliches Mineralwasser. So hat z.B. der Bundesgerichtshof in seinem Urteil vom 13. September 2012 zu „Bio-Mineralwasser“ (I ZR 230/11) ausgeführt:

*„Der Verkehr wird bei verständiger Würdigung allerdings annehmen, dass Mineralwasser bereits von Natur aus bestimmte Reinheitsanforderungen erfüllt. Welche Reinheitsanforderungen dies im Einzelnen sind, wird der durchschnittlich informierte Verbraucher, dem die hierzu in der Mineral- und Tafelwasser-Verordnung bestimmten Anforderungen regelmäßig nicht bekannt sind, jedoch nicht wissen. **Eine völlige Reinheit wird der Verkehr in diesem Zusammenhang nicht erwarten. Denn er hat Erfahrungswissen dahin gebildet, dass nahezu überall Schadstoffe anzutreffen sind und dies selbst für solche Lebensmittel gilt, die die Reinheitsbezeichnung „natürlich“ oder „Bio“ tragen**“ (siehe Rn. 34; Hervorhebung durch den Unterzeichner)*

Dasselbe bestätigt auch der VGH Mannheim in seinen Urteilen aus Juni 2013. In den Sachverhalten, die den Urteilen zugrunde lagen, wurden in natürlichen Mineralwässern z.B. Werte der nicht-relevanten-Metaboliten N,N-Dimethylsulfamid von 0,41 und 0,44 µg/l festgestellt. Eines der streitgegenständlichen natürlichen Mineralwässer enthielt 0,32 µg/l Chloridazondesphenyl; ein anderes streitgegenständliches Mineralwasser enthielt 0,29 µg/l Metazachlor-Sulfonsäure. Der VGH führte zu all diesen Werten aus:

„Auch eine Irreführung der Verbraucher ist angesichts der Niedrigkeit der Werte und des – mittlerweile festzustellenden – Vorverständnisses des

Verbraucher, wonach auch „natürliches Mineralwasser“ nicht völlig frei von fremden Stoffen ist, nicht zu befürchten.“

Natürliches Mineralwasser, das nicht-relevante-Metaboliten mit Einzelwerten von bis zu 0,44 µg/l enthält, ist also aus Sicht des VGH Mannheim ohne weiteres „ursprünglich rein“.

- e) Seit den Urteilen des VGH Mannheim sind mehr als 10 Jahre vergangen. In der Zwischenzeit hat sich die Ubiquität von nicht-relevanten-Metaboliten und Süßstoffen in Deutschland noch deutlich erhöht.

So ergibt sich u.a. aus oben zitierten Grundwasserbericht des LAWA (dort S. 87), dass die „Anzahl der Nachweise in den Bundesländern deutlich gestiegen ist.“

Angesichts dieser bekannten Realität werden Verbraucher heute erst recht nicht erwarten, dass ein „ursprünglich reines“ Wasser frei von nicht-relevanten Metaboliten und Süßstoffen ist.

- f) Falls es dabei bleibt, dass trotz unserer Bedenken Orientierungswerte für nicht-relevante-Metaboliten und Süßstoffe festgelegt werden sollen, bitten wir daher um Festlegung von realistischen Werten.

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass im SCoPAFF Dokument für zwei Stoffgruppen Einzelwerte von 1,0 µg/l genannt werden („Volatile organic compounds (VOCs): 1.0ug/L for individual substances; Trihalomethanes (THMs) 1ug/L for individual substances“). Aus Sicht des SCoPAFF können in ursprünglich reinem natürlichem Mineralwasser somit bis zu 1,0 µg/l bestimmter Stoffe enthalten sein, ohne dass Verbraucher irregeführt werden.

Wir regen daher an, eine Größenordnung von 1 µg/l als Einzelwert für nicht-relevante-Metaboliten und Süßstoffe in Erwägung zu ziehen. Aus unserer Sicht werden Verbraucher durch Werte in dieser Größenordnung nicht getäuscht, es entstehen zum jetzigen Zeitpunkt keine wesentlichen Einschränkungen im EU-Verkehr und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit wird gemäß Urteil des VGH Mannheim berücksichtigt.

Werte, welche unterhalb der Werte im Rahmen der Urteile des VGH Mannheim liegen, d.h. unter 0,44 µg/l, lehnen wir grundsätzlich als unangemessen und unverhältnismäßig ab, insbesondere auch weil Gerichte hier schon festgestellt haben, dass keine Irreführung der Verbraucherinnen und Verbraucher vorliegt.

5. Höhe eines etwaigen Orientierungswert für Pestizide nicht niedriger als SCoPAFF

Im Hinblick auf Schädlingsbekämpfungsmittel hat es uns sehr verwundert, dass Sie einen Orientierungswert (Summenwert) von 0,05 µg/l in Erwägung ziehen.

Schädlingsbekämpfungsmittel fallen aus unserer Sicht zusammen mit Pflanzenschutzmitteln unter den Oberbegriff der „Pestizide“ (vgl. z.B. EFSA, Artikel zu Pestiziden vom 23. April 2024 <https://www.efsa.europa.eu/de/topics/topic/pesticides>). Für Pestizide gibt es aber schon eine Einigung auf EU-Ebene: Der SCoPAFF hat sich lt. dem o.g. Dokument aus Oktober 2017 auf einen Orientierungswert von 0,1 µg/l als Summenwert für Pestizide und relevante Metaboliten verständigt. Überdies hat der SCoPAFF Einzelwerte in Höhe von 0,03 µg/l für Aldrin, Dieldrin, Heptachlor und Heptachloroxid und in Höhe von 1,0 µg/l für flüchtige organische Verbindungen (VOCs) und für Trihalomthane (THM) vorgeschlagen. Diese Werte beruhen auf einer sorgfältigen Analyse der damals vorliegenden Daten und auf der Einschätzung vieler renommierter EU-Experten. Es gibt keinen Grund, die im Jahr 2017 vorgeschlagenen Werte zu unterschreiten.

Wir bitten daher dringend darum, sich bei den im SCoPAFF Dokument erfassten Stoffgruppen, d.h. in diesem Fall bei Pestiziden, an die im SCoPAFF Dokument genannten Orientierungswerte zu halten. Alles andere wäre unverhältnismäßig und würde die deutsche Mineralbrunnenbranche – auch im europäischen Vergleich - über Gebühr belasten.

Gern können wir zu alledem im Gespräch bleiben. Auch für Rückfragen stehen wir selbstverständlich jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Reiche
Geschäftsführer