

essenscia standpunt

Betreft: het ontwerp van koninklijk besluit om het op de markt brengen van milieuonvriendelijke wegwerpproducten te beperken en het gerecycleerde gehalte van bepaalde producten te verhogen

Context

Een ontwerp van koninklijk besluit om het op de markt brengen van milieuonvriendelijke wegwerpproducten te beperken en het gerecycleerde gehalte van bepaalde producten te verhogen werd op 2 december 2022 aan de FRDO werkgroep 'productnormen' en BRC werkgroep 'Verbruik' bezorgd ter advies tegen 25 januari 2023.

Het ontwerp KB betreft een verder gaande omzetting van de Europese Single Use Plastics richtlijn met een bijgevoegd artikel 10 betreffende een verbod op PFAS houdende verpakkingen voor de Belgische markt vanaf 1 januari 2024.

Dit standpunt betreft enkel verbod om verpakkingen die PFAS bevatten (art.10) en is een aanvulling op het standpunt van essenscia PolyMatters.

Artikel 10 van het ontwerp KB verbiedt om voor het eerst verpakkingen die PFAS bevatten op de markt te brengen. Dit artikel heeft zeer verstrekende gevolgen zonder dat het duidelijk is wat de redenen zijn voor deze vergaande ban. Zo zullen gerecycleerde papier en karton verpakkingen in België niet meer mogelijk zijn, net zoals een aantal essentiële verpakkingen waarbij een kwaliteitsbewaking van de inhoud cruciaal is, zoals voor medicatie. De preambules rechtvaardigen dergelijk verstrekend verbod voor alle verpakkingen en alle PFAS niet. Bovendien is de omschrijving van het verbod onvoldoende duidelijk om uitvoerbaar te zijn.

essenscia kan het verbod om verpakkingen die PFAS bevatten voor het eerst op de markt te brengen (**artikel 10 van het ontwerp KB**) niet steunen en vraagt het schrappen van dit artikel 10 wegens volgende redenen:

- Geen redenen aangegeven voor een dergelijk vergaand verbod
- De definities en toepassingsgebied zijn onduidelijk en dus niet uitvoerbaar, noch handhaafbaar
- Onrealistische datum voor inwerkingtreding
- Een Belgisch verbod verstoort de eengemaakte Europese markt, terwijl een REACH PFAS restrictie in voorbereiding is door 5 lidstaten en midden januari 2023 ingediend zou worden¹.
- Het voorgestelde verbod spreekt over alle verpakkingen en gaat dus duidelijk veel verder dan de bedoelde verpakkingen in de resolutie van 7 juli 2022 van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers betreffende het tegengaan van vervuiling door PFAS in voedingsverpakkingen en van de gezondheidsrisico's ingevolge de blootstelling eraan (Doc 55 2260/ (2021/2022)²). Aangezien de verpakkingen die bedoeld zijn om in contact te komen met levensmiddelen ook in het toepassingsgebied van het verbod begrepen worden, valt dit ook onder de bevoegdheid van de dienst veiligheid van de voedselketen, en dus ook van de ministers hiervoor verantwoordelijk, nl. de minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele hervormingen en Democratische Vernieuwing, David

¹ [Registry of restriction intentions until outcome - ECHA \(europa.eu\)](https://echa.europa.eu/nl/registry-of-restriction-intentions-until-outcome)

² [Resolutie betreffende het tegengaan van vervuiling door PFAS in voedingsverpakkingen en van de gezondheidsrisico's ingevolge de blootstelling eraan](#)

Preambules en toelichting rechtvaardigen geen algemeen verbod op PFAS bevattende verpakkingen

De preambules en toelichting rechtvaardigen dergelijk verstrekkend verbod voor alle verpakkingen die PFAS bevatten niet. Er is geen gemotiveerde argumentatie waarom dit verbod nodig is. Daarenboven ontbreekt een impact beoordeling over de gevolgen voor België.

Er wordt in de 4^e preambule verwezen naar de resolutie betreffende het tegengaan van vervuiling door PFAS in voedingsverpakkingen, aangenomen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 7 juli 2022, maar deze resolutie beperkt zich tot papieren en kartonnen voedingsverpakkingen.

Het toepassingsgebied wordt in artikel 10 sterk uitgebreid naar alle verpakkingen, zonder dat de **gevolgen** daarvoor ingeschat zijn. Zo bestaat de **verpakking van geneesmiddelen** vaak uit multi-layer materialen waarin films zitten die onder een brede PFAS definitie vallen. Die materialen zijn essentieel voor de constante kwaliteit / houdbaarheid van de geneesmiddelen. Een ban zou hier zeker een negatieve impact hebben voor de verdeling van gezondheidsproducten.

De aannames in preambule 5 worden niet onderbouwd, noch gestaafd met referenties. Niet alle PFAS hebben dezelfde eigenschappen en effecten op het leefmilieu. De mogelijke persistentie van een chemische stof staat niet gelijk aan een schadelijk effecten voor het milieu, of voor de gezondheid. PFAS is een zeer grote groep stoffen; sommige ervan worden veilig geacht en vormen een beperkt of geen risico voor de menselijke gezondheid en het milieu, andere zijn al gereguleerd (zoals PFOS, PFOA, PFHxS...) op grond van de bezorgdheid voor de menselijke gezondheid en het milieu. PFAS hebben gemeen dat zij een volledig (per-) of gedeeltelijk (poly-) gefluoreerde koolstofketen van uiteenlopende lengte bevatten, doorgaans 2 tot 16 koolstofatomen, waaraan een chemische functionele groep is toegevoegd (carboxyl- of sulfonzuren...). Maar de verschillende chemische structuren hebben niet allemaal dezelfde fysisch-chemische en eco/toxicologische eigenschappen (zie verder).

De definities en toepassingsgebied zijn onduidelijk en niet handhaafbaar

De volgende termen zijn niet duidelijk:

- 'PFAS': de verklaring die in artikel 2 5^o wordt gegeven, nl. 'poly- en perfluoralkylstoffen', is een verklaring van een afkorting, geen duidelijke (chemische) en eenduidige omschrijving van de bedoelde stoffen. Er is momenteel geen wettelijke definitie welke stoffen onder deze term vallen. De wetgeving moet de stoffen duidelijk omschrijven aan de hand van de gangbare eenduidige identificatienummers (zoals EC, CAS, etc ...) en/of chemische structuren (zie verder).
- 'voor het eerst op de markt brengen': er zijn verschillende interpretaties in functie van het wetgevend kader. (zie nota essenscia PolyMatters)
- 'verpakkingen' zijn in dit KB niet gedefinieerd en moet dit dan worden begrepen volgens de definitie van de wet productnormen?
- 'PFAS bevatten': dit betekent de ene keer PFAS die intentioneel toegevoegd zijn, maar ook als contaminanten in recyclage processen. Hoe kan de industrie naar een circulaire economie gaan wanneer recyclage processen gestopt moeten worden en materialen niet meer als grondstof gevaloriseerd kunnen worden omwille van de loutere 'aanwezigheid' van stoffen die geen schade voor het leefmilieu betekenen of zich beneden risicogrenswaarden voor een veilig (virgin) product bevinden? Meetmethodes en grenswaarden zijn nodig om dit te kunnen nagaan en handhaven, zoals algemeen gebruikelijk is voor o.a. de wetgeving inzake producten die met levensmiddelen in aanraking komen. Die drempels worden bovendien bepaald door wetenschappelijke analyses, die doorgaans worden uitgevoerd door de FOD Volksgezondheid, het EFSA, JRC. De resultaten worden besproken met de belanghebbenden, waaronder de economische actoren, zoals elk wetenschappelijk resultaat.

Definitie van PFAS dient duidelijk te zijn

PFAS is een zeer grote groep stoffen die niet naar behoren geïdentificeerd is in het voorstel. De 'definitie' in artikel 2. 5 verklaart enkel de afkorting en is geen eenduidige identificatie van de (groep van) stoffen die onder het verbod vallen.

Het behandelen van PFAS als één groep terwijl het gaat om +/- 4.700 stoffen met verschillende chemische structuren en fysisch-chemische en eco/toxicologische eigenschappen, is **onevenredig** noch wetenschappelijk onderbouwd.

De loutere aanwezigheid van PFAS staat niet gelijk met schade en kan op zichzelf geen onaanvaardbaar risico vormen. Daarom is een al te enge politieke of regelgevende focus op de aanwezigheid van 'PFAS' alleen te simplistisch.

De stoffen die onder het toepassingsgebied van een wetgeving vallen, moeten **correct worden geïdentificeerd** om ervoor te zorgen dat de eisen in de toeleveringsketen en door de handhavingsinstanties op dezelfde manier worden begrepen en nageleefd. Deze identificatieplicht is ook essentieel voor elke invoerder van producten op Belgisch en Europees grondgebied.

Welke Belgische toezichthoudende en controlerende instanties zou, gezien de ruime werkingssfeer van het begrip verpakking en het begrip PFAS, verantwoordelijk zijn voor de naleving van de wet?

In het rapport 'Reconciling Terminology of the Universe of Per- and Polyfluoroalkyl Substances: Recommendations and Practical Guidance' van de OECD³ wordt in chapter 3 dan ook een praktische gids geboden hoe PFAS terminologie en omschrijvingen te gebruiken:

"As shown above, PFASs are a chemical class with diverse molecular structures (e.g. neutral, anionic, cationic or zwitterionic; with or without aromatic rings; non-polymers or polymers; low molecular weight or high molecular weight) and thus diverse physical, chemical and biological properties (e.g. involatile or volatile; water soluble or water insoluble; reactive vs. inert; bioaccumulative or non-bioaccumulative). Therefore, **it is highly recommended that such diversity be properly recognized and communicated in a clear, specific and descriptive manner**. The following sections aim to provide *practical guidance to governments* and other stakeholders *on how to use the PFAS terminology*, starting from the distinction between the general definition described here and user-specific working scopes of PFASs."

Op basis van de preambule 5 zouden we kunnen aannemen dat de focus ligt op de milieu eigenschappen van PFAS. Hieruit volgt dat enkel PFAS met bewezen schade voor het leefmilieu in het toepassingsgebied van dit KB en artikel 10 vervat mogen zijn. Die PFAS stoffen moeten dan ook op basis van deze milieu-eigenschappen geïdentificeerd worden in de definitie in artikel 2 punt 5. Daartegenover staat de parlementaire resolutie die betrekking heeft op contact met levensmiddelen en dus de gezondheid. Er is dus sprake van een tegenstrijdige doelstelling.

Overgangstermijn onrealistisch

Artikel 10 is geen omzetting van de Europese Single Use Plastics richtlijn, maar **een nieuw nationaal verbod zonder voorgaande**. Dit werd niet overlegd met de industrie. De overgangstermijn van nog geen jaar tot in werking treding op 1 januari 2024 is dan ook niet uitvoerbaar, zelfs indien de definitie en gebruikte termen duidelijk zouden zijn.

Voor de aanwezigheid van PFAS in papier en kartonverpakkingen voor voedingsmiddelen zijn voorbeelden van nationale wetgevingen beschikbaar in Nederland en Denemarken (zoals vermeld in de resolutie⁴), maar zelfs als deze voorbeelden gekopieerd zouden worden vergt de kennisopbouw en aanpassingen in België meer tijd dan tot 1 januari 2024.

Een nationaal verbod verstoort interne markt EU

Het vrije verkeer van goederen binnen de interne markt van de EU vormt de kern van het Europese project. De EU stelt hoge veiligheidsnormen voor consumenten en de bescherming van het milieu. De invoering van een Belgisch verbod op PFAS bevattende verpakkingen zou de handel binnen de EU belemmeren, terwijl de voordelen door extra bescherming van de Belgische consument of het milieu onduidelijk zijn.

Aangezien in de elektronische handel veel karton wordt gebruikt voor de verzendingen, dat hoogstwaarschijnlijk "PFAS bevat" (omdat het van gerecycleerd materiaal is gemaakt), is het bovendien de vraag, zelfs afgezien van de verkoopverpakking van het product, of deze bedrijven en transporteurs aan deze wetgeving kunnen voldoen.

³ OECD (2021), Reconciling Terminology of the Universe of Per- and Polyfluoroalkyl Substances: Recommendations and Practical Guidance, OECD Series on Risk Management, No. 61, OECD Publishing, Paris - [Reconciling Terminology of the Universe of Per- and Polyfluoroalkyl Substances: Recommendations and Practical Guidance \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/publications/reconciling-terminology-of-the-universe-of-per-and-polyfluoroalkyl-substances-recommendations-and-practical-guidance/2021/01/)

⁴ resolutie van 7 juli 2022 van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers betreffende het tegengaan van vervuiling door PFAS in voedingsverpakkingen en van de gezondheidsrisico's ingevolge de blootstelling eraan (Doc 55 2260/ (2021/2022))

ondersteun lopende EU-maatregelen inzake PFAS in plaats van een Belgisch verbod in te stellen

EU-regelgevers (EU-Commissie, ECHA, sommige voor REACH bevoegde instanties van de lidstaten) hebben in de op 14 oktober 2020 gepubliceerde strategie voor duurzame chemische stoffen al een ambitieuze aanpak geschetst om PFAS op EU-niveau te reguleren (bv. beperking van PFAS in het kader van REACH, PFAS-actieplan in het kader van de EU-strategie voor duurzame chemische stoffen). Een nationale aanpak door België om deze afzonderlijk te reguleren zou contraproductief zijn. Het is beter de krachten op EU-niveau te bundelen.

Momenteel hebben de autoriteiten van verschillende lidstaten (Duitsland, Nederland, Zweden, Denemarken en Noorwegen) hun krachten gebundeld om een beter inzicht te krijgen in de PFAS-stoffen en de toepassingen ervan om een beperking van het gebruik in REACH voor te bereiden. Het is de bedoeling dat het voorstel tot restrictie rond PFAS stoffen en toepassingen medio januari 2023 wordt ingediend volgens het ECHA Restriction Intention Register⁵.

⁵ [Registry of restriction intentions until outcome - ECHA \(europa.eu\)](https://echa.europa.eu/nl/restriction-intentions)