

TALSMANDENS GRUPPE  
SPRECHERGRUPPE  
SPOKESMAN'S GROUP  
GROUPE DU PORTE-PAROLE  
GRUPPO DEL PORTAVOCE  
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

**INFORMATION  
INFORMATISCHE AUFZEICHNUNG  
INFORMATION MEMO**

**NOTE D'INFORMATION  
NOTA D'INFORMAZIONE  
TER DOCUMENTIE**

Brussels, June 1978

PLASTIC PACKAGING FOR FOODSTUFFS AND CONSUMER HEALTH :  
A COMMISSION PROPOSAL\*

The Commission has submitted to the Council a proposal for a Directive setting out the main characteristics of plastic materials intended for use in contact with foodstuffs. Not only are these materials widely used in the manufacturing, transport and packaging of food but also for making kitchen ware.

There are certain discrepancies between the legislations of the various Member States which interfere with internal Community trade.

Trade in processed foodstuffs currently represents 9,000 million units of account, a high percentage of which is in the form of foodstuffs packaged in plastic materials.

The Council's proposal is also intended to increase the protection of the European consumer's health (over a long period plastics may in fact transfer toxic substances to the foodstuffs themselves). It has been proved that several of the substances used in manufacturing plastic materials are carcinogenic.

The Commission proposes that the quantity of substances that plastic materials could transfer to foodstuffs should be limited.

The new proposal is part of the Community's programme of Community regulations on materials and objects in contact with foodstuffs.

The first step in that direction was the Council's adoption of a framework directive which laid down the general principle covering these materials and objects.<sup>1</sup>

The most important principle is no doubt these materials and articles should be "inert" as this prevents the contamination of foodstuffs by substances that could either constitute a danger to public health or alter the organoleptic characteristics of these products.

In recent years, the application of this principle of inertness has led to the introduction of a series of national regulations on plastic materials.

<sup>1</sup> OJ No L 345, 9.12.1976, p. 19

During the post-war years there was a tremendous change in the types of materials used in contact with foodstuffs, especially plastic packaging materials. This in turn has raised the question of the suitability of such materials from the point of view of health for, after contact with foodstuffs for reasonably long periods, plastic may by a process of migration transfer certain substances to the foodstuffs themselves. It has been proved that several substances used in the manufacture of plastics are dangerous or can even produce cancer (for example, vinyl chloride).

#### I. NATIONAL LEGISLATIONS

For these reasons, public authorities or regulatory bodies in all the Member States of the Community have found themselves obliged to intervene in this field in response to the growing public awareness of the risks to human health. Regulations exist in all the Member States - in the form of either laws, or recommendations, or codes of practice - to limit the substances which may be used in the manufacture of plastics by drawing up "positive lists". Several Member States (Belgium, France, Italy, the Netherlands) have taken the further step of adopting legislation to limit the possible contamination of foodstuffs, prescribing maximum limits of migration for plastic materials; these limits are, however, fixed at differing levels in different Member States concerned.

Moreover, it is clear that the differences between the Member States' existing legislation in respect of plastics coming into contact with foodstuffs constitute a technical barrier to trade within the Community. As the use of plastic packaging for food becomes more common, and as internal Community trade in packaged foods increases, this is a growing problem for plastics' manufacturers and food processors, who are obliged to differentiate their production according to the country of destination. Internal Community trade in processed foodstuffs currently represents a value of 9,000 million units of account, of which a large proportion is represented by foodstuffs packaged in plastic materials.

It was therefore natural that, in implementation of the General Directive of 23 November 1976, the Commission should grant priority to plastic materials. But the Commission is not alone in considering that this problem gives rise to a priority requirement for the adoption of Community measures.

The Commission recalls that Parliament, in its Opinion on the framework directive mentioned above, invited it to present the implementing directives in this field as soon as possible. The Economic and Social Committee has also given as its opinion that work should be accelerated so as to allow the Commission to present a directive on plastic materials and has asked the Commission to accord this problem priority.

The Consultative Committee for Foodstuffs, which includes representatives of the industry, the consumers, the agricultural sector, the retail trade and the workers, has given a unanimously favourable opinion to the adoption and content of the proposed directive. The European organisation of plastics' manufacturers has several times invited the Commission to proceed with the harmonization of laws, regulations and administrative provisions in this field.

## II. CONSUMER HEALTH

For their part, the European consumer organizations, have stated that, in order to safeguard the health and safety of the consumer, special attention should be paid to materials in contact with foodstuffs.

The new proposal for a directive provides for a series of measures intended to ensure that plastic materials in contact with foodstuffs remain inert.

The Commission proposes to introduce an overall quantitative limit for the substances that plastic materials could transfer to foodstuffs. The limit is 60 mg/kg or 60 mg/l of foodstuff. In the case of non-refillable articles, the limit is expressed in mg/dm<sup>2</sup> of material in contact with foodstuff, which gives approximately 10 mg/dm<sup>2</sup>.

There are two advantages to this limit:

- it takes into account the scientific fact that the great majority of constituents of plastic materials are not toxic at this level. This ensures that the consumer's health is safeguarded.
- It respects the purity of food products, even when there is no known risk for the consumer's health.

## III. ENFORCEMENT

The Commission proposes a system of checking the appreciation of the limits laid down since no legal provision is effective until enforced.

For this reason, the Commission proposes to introduce an agreed procedure using various solvents to simulate the conditions prevailing when materials are in contact with foodstuffs.

In extremely complex cases it is possible to use other testing methods, which may then be listed in the Community directive.

---

Background: The first sectorial directive on materials and articles containing vinyl chloride monomer was adopted by the Council on 30 January 1978 (OJ No L 44, 15.2.1978, p. 15).

TALSMANDENS GRUPPE  
SPRECHERGRUPPE  
SPOKESMAN'S GROUP  
GROUPE DU PORTE-PAROLE  
GRUPPO DEL PORTAVOCE  
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

**INFORMATION  
INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG  
INFORMATION MEMO**

**NOTE D'INFORMATION  
NOTA D'INFORMAZIONE  
INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG**

Bruxelles, juin 1978

**LES EMBALLAGES PLASTIQUES POUR DENREES ALIMENTAIRES ET LA SANTE DES CONSOMMATEURS :  
UNE PROPOSITION DE LA COMMISSION.**

La Commission vient de présenter au Conseil une proposition de directive qui vise à fixer les caractéristiques essentielles des matières plastiques destinées à entrer en contact avec les denrées alimentaires, ces matières étant très largement utilisées non seulement dans la fabrication, le transport et le conditionnement des aliments, mais également en tant qu'articles culinaires.

Des différences subsistent entre les législations des Etats membres : cela entrave les échanges intracommunautaires.

On signalera que, actuellement les échanges de produits alimentaires transformés représentent environ 9 milliards d'unités de compte : une proportion importante de ces échanges est constituée par des produits alimentaires emballés sous plastique.

La proposition de la Commission vise également à protéger davantage la santé du consommateur européen : les emballages plastiques peuvent en effet à la longue céder des substances dangereuses aux aliments. Il a été prouvé que plusieurs substances utilisées dans la fabrication de matières plastiques sont cancérigènes.

La Commission propose de limiter la quantité des substances que les matières plastiques pourrait céder aux denrées alimentaires.

La nouvelle proposition s'inscrit dans le cadre du programme de travail de la Communauté par lequel une réglementation communautaire relative aux matériaux et objets en contact avec les denrées alimentaires est progressivement élaborée.

Le premier pas dans cette direction était l'adoption par le Conseil, le 23 novembre 1976, d'une directive générale fixant les principes généraux de l'ensemble de ces matériaux et objets (1).

Parmi ces principes, le plus important est sans doute celui de "l'inertie" des matériaux et objets, car il permet d'éviter la contamination des denrées alimentaires au moyen de substances qui, soit sont susceptibles de constituer un danger pour la santé publique, soit pourraient altérer les caractéristiques organoleptiques de ces denrées.

(1) J.O. n° L 345 du 9.12.1976, p. 19

En application du principe de l'inertie, ces dernières années ont vu se développer toute une série de réglementations nationales sur les matières plastiques.

En effet, la période d'après-guerre a été marquée par des bouleversements considérables dans le domaine des matériaux destinés au contact des denrées alimentaires, en particulier ceux en matières plastiques. Par la suite, on a été amené à se demander si de tels matériaux conviennent, du point de vue de la santé, étant donné qu'après un contact plus ou moins prolongé avec les denrées alimentaires, ils peuvent céder, par migration, certaines substances à ces denrées. Or, il a été démontré que diverses substances utilisées dans la fabrication des matières plastiques par exemple sont dangereuses, voir cancérogènes (par exemple, le chlorure de vinyle).

#### I. LES LEGISLATIONS NATIONALES DIFFERENT.

Voilà les raisons pour lesquelles dans tous les Etats membres de la Communauté les pouvoirs publics et les organismes dotés de pouvoirs réglementaires se sont crus obligés d'intervenir dans ce domaine, les citoyens prenant de plus en plus conscience des risques de santé qu'ils encourent. Des réglementations existent dans tous les Etats membres, sous forme soit de lois, soit de recommandations ou de codes d'usage et visent à limiter, par l'établissement de "listes positives", les substances autorisées pour la fabrication des matières plastiques. Plusieurs Etats membres ( Belgique, France, Italie, Pays-Bas ) ont franchi une étape supplémentaire en adoptant une législation qui vise à limiter les risques de contamination des denrées alimentaires et en prescrivant, pour les matières plastiques, des limites maximales de migration; ces limites diffèrent toutefois selon les Etats membres.

Or, il est évident que les différences entre les législations des Etats membres au sujet des matières plastiques entrant en contact avec les denrées alimentaires constituent une entrave technique aux échanges intra-communautaires. Comme les matières plastiques sont de plus en plus utilisées pour l'emballage des denrées alimentaires et que les échanges intra-communautaires de denrées alimentaires emballées augmentent, les fabricants de matières plastiques et les entreprises de transformation de denrées alimentaires tenus d'ajuster leur production aux normes en vigueur dans les pays de destination, se trouvent confrontés à un problème de plus en plus difficile. Les échanges intra-communautaires de produits alimentaires transformés représentent actuellement une valeur de 9.000 millions d'unités de compte dont une fraction importante est représentée par les denrées alimentaires conditionnées dans des emballages en matière plastique.

- Il est dès lors normal que la Commission, en exécution de la directive générale du 23 novembre 1976, a accordé une certaine priorité aux matières plastiques. Mais la Commission n'est pas seule à penser que ce domaine nécessite par priorité l'adoption de mesures communautaires.

La Commission rappelle à cet égard que, dans son avis sur la directive-cadre susvisée, le Parlement l'a invitée à présenter le plus rapidement possible les directives d'application dans ce domaine. Le Comité économique et social a également fait savoir que les travaux devraient être accélérés pour permettre à la Commission de présenter une directive sur les matières plastiques et a demandé à la Commission d'accorder la priorité à ce problème.

Le Comité consultatif des denrées alimentaires qui comprend des représentants de l'industrie, des consommateurs, du secteur agricole, du commerce et des travailleurs a approuvé à l'unanimité l'adoption et le contenu de la directive proposée. L'organisation européenne des fabricants de matières plastiques a invité à plusieurs reprises la Commission à poursuivre l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives dans ce domaine.

## II. LA SANTE DU CONSOMMATEUR.

Les organisations européennes de consommateurs ont de leur côté fait savoir que pour la protection de la Santé et de la sécurité du consommateur une attention particulière devra être accordée aux matériaux entrant en contact avec les denrées alimentaires.

La nouvelle proposition de directive prévoit une première série de mesures destinée à assurer "l'inertie" des matières plastiques destinées au contact des denrées alimentaires.

En premier lieu, la Commission propose d'introduire une limite quantitative globale pour l'ensemble des substances que les matières plastiques pourraient céder aux denrées alimentaires. Cette limite est de 60 mg par kg ou par l de denrée alimentaire. Pour les objets non remplissables, elle est exprimée en mg par  $dm^2$  de matériau en contact avec la denrée alimentaire et se situe alors à 10 mg/ $dm^2$ .

Une telle limite à un double avantage :

- Elle tient compte du fait scientifiquement établi que la grande majorité des composants entrant dans la fabrication des matières plastiques ne sont pas toxiques à ce niveau. De ce fait, elle constitue une garantie pour la santé des consommateurs.
- D'autre part, elle respecte la pureté des denrées alimentaires, même dans les cas dans lesquels un risque sanitaire n'est pas établi.

### III. LA VERIFICATION NECESSAIRE.

D'autre part, la Commission propose un système de vérification des limites envisagées, car toute disposition légale reste lettre morte aussi longtemps que son application n'est pas assurée.

A cet effet, la Commission propose d'avoir recours à un régime conventionnel qui permet, à l'aide de différents solvants, de simuler les conditions réelles d'un contact avec les denrées alimentaires.

En cas de difficultés majeures, il est permis d'avoir recours à d'autres systèmes de contrôle qui peuvent ensuite être repris dans la directive communautaire.

---

Rappel : une première directive sectorielle visant les résidus du chlorure de vinyle monomère a déjà été adoptée par le Conseil le 30 janvier 1978 (J.O. n° L 44 du 15.2.78, p. 15).