



Policy Paper

Leitlinien für die Chemikalienpolitik in der Legislaturperiode 2024-2029 und das Paket für die chemische Industrie - September 2024

Einführung

Die chemische Industrie sieht sich dem schwersten wirtschaftlichen Abschwung seit einem Jahrzehnt gegenüber und das zu einem Zeitpunkt, an dem Investitionen notwendig sind, um die Transformation zu einem klimaneutralen Europa zu schaffen. In der **Antwerpener Erklärung** wird daher ein europäischer Industriedeal gefordert, der den EU- "Green Deal" ergänzen soll, da dringender Handlungsbedarf besteht, um Investitionen in Europa wieder rentabel zu machen.

Im Einklang mit den Zielen der Antwerpener Erklärung nennt die strategische Agenda des **Europäischen Rates** für 2024 bis 2029 die Wettbewerbsfähigkeit als eine der drei Hauptprioritäten und erkennt die chemische Industrie als einen sensiblen Sektor und eine Schlüsseltechnologie der Zukunft an. Ursula von der Leyen kündigte in ihren politischen Leitlinien für die **Europäische Kommission** eine europäische Wohlstandsoffensive an und beabsichtigt, einen „Clean Industrial Deal“ sowie eine stärker kreislauforientierte und widerstandsfähigere Wirtschaft aufzubauen. Konkret plant sie ein "neues Paket für die chemische Industrie vorlegen, das darauf abzielt, REACH zu vereinfachen."

Der Verband der deutschen Lack- und Druckfarbenindustrie e.V. (VdL) begrüßt, dass die EU-Institutionen anerkennen, dass insbesondere für die chemische Industrie Handlungsbedarf besteht, um **auf einen Pfad des nachhaltigen Wirtschaftswachstums zurückzukehren**, indem Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand ganz oben auf die politische Agenda gesetzt werden. Der VdL möchte dazu beitragen, indem er **Ideen für Maßnahmen im Rahmen des Pakets für die chemische Industrie** vorschlägt, die aus Sicht der Farben-, Lack- und Druckfarbenindustrie am dringendsten benötigt werden und die als Leitlinien für die Chemikalienpolitik in der neuen Legislaturperiode dienen können.

Wo stehen wir?

Die Unternehmen der Lack- und Druckfarbenindustrie sehen sich mit einer **wachsenden Zahl von immer detaillierteren Vorschriften und Berichtspflichten** konfrontiert. Jedes Jahr müssen mehr Ressourcen aufgewendet werden, um die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen.

Darüber hinaus führen viele bereits umgesetzte oder in der Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit (CSS) vorgesehene Maßnahmen dazu, dass **die Rohstoffbasis schrumpft**. Für Formulierer wie die Hersteller von Farben, Lacken und Druckfarben bedeutet dies, dass sie gezwungen sind, **ständig zu reformulieren**, um Stoffe zu ersetzen. Gleichzeitig versuchen sie, die Funktionalität ihrer Produkte zu erhalten - ein komplexer, iterativer und zeitaufwändiger Prozess. Dies bindet einen erheblichen Teil der F&E-Ressourcen, die nicht mehr für die Entwicklung neuer Produkte oder die Realisierung von Innovationen zur Verfügung stehen. Zudem ist absehbar, dass bei einer Umsetzung aller Maßnahmen der CSS trotz aller Bemühungen **Funktionalitäten verloren gehen werden, auch solche, die für nachhaltige Technologien benötigt werden**.

In starkem Gegensatz zu diesen Entwicklungen erfordern die **Herausforderungen der Transformation** und des **demografischen Wandels** eine **effizientere Ressourcennutzung**. Anstatt jedoch Innovationen freizusetzen, um die Transformation voranzutreiben, sieht der Green Deal eine Fülle neuer Anforderungen und Berichtspflichten vor. Schätzungen zufolge wurden im letzten Mandat mehr als 40 Gesetze mit direkten Auswirkungen auf die chemische und pharmazeutische Industrie vorgelegt, die über 920 (!) Umsetzungsmaßnahmen enthalten.

Auch wenn die Zielsetzung der einen oder anderen Verordnung gerechtfertigt sein mag, so summiert sie sich doch zu einem immensen bürokratischen Aufwand, der vor allem für kleine und mittlere Unternehmen nicht zu stemmen ist und enorme Ressourcen für das beständige Reformulieren bindet. Dies **hemmt nicht nur die Innovationskraft** der Branche, sondern **schmälert ihre Fähigkeit die Transformation zu unterstützen** und sorgt dafür, dass die **Produktion in der EU zunehmend unrentabel wird**.

Letztendlich wird dies dazu führen, dass die ehrgeizigen Ziele des Green Deal nicht erreicht werden und mehr **Produktion in Nicht-EU-Länder verlagert wird**. Ein Prozess, der bereits begonnen hat und nur durch **einen grundlegenden und mutigen Wandel in der Politikgestaltung** gestoppt werden kann. Darüber hinaus ist **ein deutlicher und zeitnaher Abbau unnötiger regulatorischer Belastungen**, insbesondere im Chemiesektor, erforderlich - nicht mit dem Ziel, die Ambitionen des Green Deal zu senken, sondern um sicherzustellen, dass die EU weiterhin über eine starke industrielle Basis und die nötigen Ressourcen verfügt, um diese zu erreichen.

Was ist zu tun?

Die **Antwerpener Erklärung** enthält wichtige high-level Forderungen, um Klarheit, Vorhersehbarkeit und Vertrauen in Europa und seine Industriepolitik zu schaffen, die hier nicht wiederholt werden sollen. Der Schwerpunkt dieses Papiers liegt auf der Chemikaliengesetzgebung und den Bedürfnissen von Formulierern, wie der Lack- und Druckfarbenindustrie. Es kann daher als sektorale Konkretisierung der Antwerpener Erklärung und als Sammlung spezifischer Vorschläge für das **Paket für die chemische Industrie** aus der Sicht der nachgeschalteten Anwender und Formulierer gesehen werden.

Ein neuer Geist der Politikgestaltung

- **Schwerpunkt auf der Umsetzung:** Angesichts der vielen noch offenen Umsetzungsmaßnahmen im Bereich der Chemikalienregulierung und in verwandten Bereichen (z.B. Einstufung und Kennzeichnung (CLP), Ökodesign (ESPR) sowie Verpackungen und Verpackungsabfälle (PPWR)), sollte sich das aktuelle Mandat auf die praktikable Umsetzung dieser Maßnahmen konzentrieren. Wenn diese Regulierungslawine abgewickelt ist, sollten ihre Auswirkungen sorgfältig analysiert werden, bevor neue Regulierungsmaßnahmen ins Auge gefasst werden.
- **Überprüfung und Verringerung des bestehenden Regelungsaufwands:** Die Kommission, die Mitgliedstaaten und auch Vertreter des Europäischen Parlaments haben oft eingeräumt, dass ein Abbau der Bürokratie notwendig ist. Bislang fehlen jedoch konkrete Maßnahmen. Erforderlich ist ein signifikanter und konkreter Abbau, der die tatsächliche Arbeitsbelastung der Unternehmen spürbar senkt. Darüber hinaus sollte das Ziel sein, keine neuen Regelungen mit bürokratischen Belastungen oder Berichtspflichten einzuführen.

- **„Bessere Rechtsetzung“ ernst nehmen:** Folgenabschätzungen müssen gründlicher und ganzheitlicher durchgeführt werden, indem alle relevanten Interessengruppen einbezogen werden - insbesondere die nachgelagerten Industrien, in denen ein Großteil der Auswirkungen der Chemikalienpolitik zum Tragen kommt. Noch wichtiger ist, dass die Folgenabschätzung ernst genommen wird, d. h., dass die Ergebnisse zur Gestaltung der Verordnung genutzt werden, anstatt die Folgenabschätzung nur durchzuführen, weil sie gesetzlich vorgeschrieben ist, aber nachdem die Entscheidung auf politischer Ebene bereits getroffen worden ist.
- **Die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Industrie betrachten, anstatt sich auf Schlüsseltechnologien zu konzentrieren:** In letzter Zeit lag der Schwerpunkt häufig auf Schlüsseltechnologien (z.B. Halbleiter, Batterien,), die für die Transformation benötigt werden und als entscheidend für die Zukunft angesehen werden. Dies wird jedoch der Komplexität der Transformation, der benötigten Technologien und des Wirtschaftssystems nicht gerecht. Die Lack- und Druckfarbenindustrie sieht sich mit ihren Produkten als Enabler der grünen Transformation: Beschichtungen für Windkraftanlagen oder Korrosionsschutz für Brücken sind nur zwei von vielen Beispielen dafür, dass die grüne Transformation ohne die Produkte unserer Industrie kaum gelingen kann. Allerdings werden die Produkte unserer Branche oft als „traditionell“ angesehen - auch in politischen Kreisen. Diese Einschätzung wird der Bedeutung der Produkte unserer Branche nicht gerecht. Deshalb muss die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Industrie in den Blick genommen werden.
- **Verbesserung der Schnittstelle zwischen der wissenschaftlichen und der politischen Sphäre:** Die Chemikaliengesetzgebung umfasst üblicherweise eine wissenschaftliche Stellungnahme, die in der Regel von den Sachverständigengremien der ECHA erstellt wird, gefolgt von einem politischen Prozess. Es ist wichtig, dass diese beiden Sphären richtig zusammenwirken. Während es von größter Bedeutung ist, dass die Rechtsvorschriften auf der wissenschaftlichen Stellungnahme der Experten beruhen, ist es auch wichtig, dass bei den politischen Deliberationen alle anderen relevanten Aspekte (z. B. soziale und wirtschaftliche Auswirkungen) berücksichtigt werden. Jüngste Beispiele zeigen, dass die Schlussfolgerungen wissenschaftlicher Expertengremien ohne weitere Deliberationen angenommen und in Rechtsvorschriften umgesetzt werden.

Sicherstellung der Funktionalität und Entfesselung von Innovationen für die Transformation

- **Die Chemikaliengesetzgebung muss die Funktionalität von chemischen Produkten berücksichtigen:** Es wird keine grüne Transformation ohne Farben, Lacke und Druckfarben mit speziellen Funktionen geben. Eine breite Palette von chemischen Stoffen und deren Verfügbarkeit sind jedoch wesentliche Voraussetzungen für die Funktionalität und neue Innovationen. Dies muss bei der Umsetzung der offenen Umsetzungsrechtsakte berücksichtigt werden und sollte zusammen mit der Verbrauchersicherheit und dem Umweltschutz eines der Leitprinzipien für alle künftigen Regulierungsmaßnahmen in diesem Sektor sein.
- **Maßgeschneiderte risikobasierte Ansätze anstelle von pauschalen Verboten:** Die für bestimmte Verwendungszwecke und Verfahren erforderliche Funktionalität oder Reaktivität chemischer Stoffe ist oft direkt mit ihren Gefahreneigenschaften verbunden. So werden beispielsweise reaktive Beschichtungen für viele nachhaltige Technologien benötigt, z.B. um auch unter den rauen Bedingungen eines Offshore-Windparks schnell einen Beschichtungsfilm zu bilden. Daher sind Risikomanagementmaßnahmen erforderlich, die auf den Konzepten der Risikobewertung beruhen und den Schwerpunkt auf

die sichere Verwendung während des gesamten Lebenszyklus legen, anstatt vereinfachte, auf Gefahren basierende Verbote.

- **Der Geltungsbereich der verschiedenen Gesetze sollte getrennt bleiben:** In der letzten Amtszeit hat die Tendenz zugenommen, chemiebezogene Fragen in verschiedenen Rechtsvorschriften in unterschiedlichen Zusammenhängen zu behandeln (z.B. PPWR, ESPR, Taxonomie, CSRD). Dies führt zu einem verworrenen und hochkomplexen Netz verschiedener Rechtsvorschriften, was die Einhaltung und Überwachung erheblich erschwert. Es führt auch zu Schwierigkeiten bei der Bewertung der Auswirkungen und kann daher zu unbeabsichtigten Nebeneffekten führen. Darüber hinaus ist es wahrscheinlich, dass sich die Anforderungen für ein und denselben Sachverhalt in verschiedenen Rechtsakten gegenseitig widersprechen. Wir empfehlen daher dringend, den Geltungsbereich der verschiedenen Regelungsbereiche klar zu definieren und voneinander zu trennen.

Empfehlungen für spezifische Regelungen

REACH

- **Notwendigkeit einer vollständigen Überarbeitung neu bewerten:** Mit REACH verfügt die EU über die weltweit ehrgeizigste Chemikalienverordnung, die zur global umfassendsten Datenbank über chemische Stoffe geführt hat und die höchsten Standards setzt. Sie wurde bereits von vielen anderen Ländern als Vorbild übernommen. REACH verfügt über ein sehr komplettes Instrumentarium zur Regulierung von chemischen Stoffen, mit dem alle relevanten Probleme in diesem Bereich adressiert werden können. Daher ist eine vollständige Revision unserer Ansicht nach nicht gerechtfertigt.
- **Eine gründliche Folgenabschätzung durchführen:** REACH ist hochkomplex, und da chemische Stoffe am Anfang von praktisch allen Wertschöpfungsketten stehen, können selbst kleine Änderungen massive Auswirkungen haben. Daher sollte die Kommission sorgfältig prüfen, auf welche Weise potenzielle Änderungen an REACH vorschlagen und umgesetzt werden können. Änderungen durch delegierte Rechtsakte oder Leitlinien sind einer vollständigen Öffnung des Rechtstextes vorzuziehen, da REACH bereits weitreichende Mandate für sekundäre Rechtsvorschriften enthält.
- **Neue Konzepte müssen sich auf einen wissenschaftlichen Konsens stützen:** Die Kommission hat sich stets dafür eingesetzt, ihre Regelungen auf wissenschaftliche Erkenntnisse zu stützen. Nach der Veröffentlichung der Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit wurden jedoch viele der vorgeschlagenen Konzepte von Wissenschaftlern des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR), von Hochschulen und der Deutschen Gesellschaft für Toxikologie heftig kritisiert¹ - insbesondere die Abkehr vom risikobasierten Ansatz hin zu einem eher gefahrenbasierten Regime. Wie bei jedem komplexen Thema ist zu erwarten, dass es eine Debatte in der wissenschaftlichen Gemeinschaft geben wird, aber es ist unseres Wissens beispiellos, dass so viele renommierte Experten aus der Wissenschaft und die für die einschlägigen Vorschriften zuständigen Behörden eine Strategie der Kommission in solch grundlegender Weise offen kritisiert haben. Diese

¹ <https://doi.org/10.1007/s00204-021-03091-3>
<https://doi.org/10.1007/s00204-021-03125-w>
https://toxikologie.eu/wp-content/uploads/2021/12/2021-EU_Chemikalienstrategie.pdf
<https://doi.org/10.1007/s00204-022-03227-z>
<https://doi.org/10.1016/j.yrtph.2023.105356>

Kritik muss berücksichtigt werden, wenn eines der Konzepte der CSS im Rahmen des neuen Mandats neu diskutiert werden sollten.

ESPR

- **Wirtschaftlich machbare Bestimmungen umsetzen:** Die Umsetzung der Ökodesign-Verordnung (ESPR) und des digitalen Produktpasses sollte nur wirtschaftlich machbare Anforderungen für KMU enthalten. Umfassende Folgenabschätzungen sind notwendig. Gezielte Unterstützungsangebote sollten die Umsetzung erleichtern.
- **Mit realistischen Datenanforderungen beginnen:** Es ist klar, dass Fußabdruckdaten für Rohstoffe immer wichtiger werden. Allerdings sind die Daten, die den nachgeschalteten Anwendern derzeit zur Verfügung stehen, begrenzt. Gemeinsam mit den Rohstofflieferanten werden große Anstrengungen unternommen, um die Datenbasis zu verbessern, aber die Generierung fehlender Daten braucht Zeit. Die ESPR sollte diese Situation widerspiegeln und daher mit realistischen Anforderungen beginnen.

PPWR

- **Betrachtung des gesamten Produktlebenszyklus und aller Stakeholder:** Die zirkuläre Wirtschaft basiert auf der Betrachtung des gesamten Produktlebenszyklus und sollte daher alle Beteiligten einbeziehen, die ihren Beitrag leisten und Verantwortung übernehmen müssen. Dies gilt für die Designphase, aber auch für die Optimierung der Recyclingprozesse und eine effiziente Sammlung und Sortierung. Konzepte wie "Deinking" sollten in den einschlägigen Rechtsvorschriften berücksichtigt werden, um die Rezyklierbarkeit von bedruckten Kunststoffverpackungen zu verbessern.
- **Festlegung von realistischen Zielen:** Wiederverwendungsquoten von 100 % für dieselbe Anwendung müssen vermieden werden, da sie technisch unmöglich sind.
- **Verwendung klarer Definitionen:** Die Verwendung neu eingeführter und undefinierter Begriffe wie "Verkaufsverpackungen für den Transport von Produkten" muss vermieden werden.

CLP:

- **Festlegung praktikabler Anforderungen an die Schriftgröße:** Die neuen Bestimmungen verursachen für die Industrie unnötige Kosten und einen hohen Aufwand. Da weniger Sprachen auf ein Etikett passen, muss nicht nur die Gestaltung der Etiketten geändert werden, sondern muss oft auch die gesamte Logistikkette umgestellt werden und größere Lagermöglichkeiten werden benötigt. Da die Etiketten auch vorher lesbar waren, sollten die neuen Bestimmungen über die Schriftgröße auf der Grundlage einer angemessenen Folgenabschätzung neu bewertet werden.
- **Festlegung von realistischen Übergangsfristen:** Im Gegensatz zu einer harmonisierten Einstufung, bei der alle Beteiligten die Informationen gleichzeitig erhalten, beginnt eine Änderung der Selbsteinstufung bei den Rohstofflieferanten und muss durch die gesamte Kette wirken. Dieser Prozess nimmt eine gewisse Zeit in Anspruch. Außerdem erfordert eine neue Einstufung sehr oft eine Neuformulierung. Daher sind realistische Übergangsfristen erforderlich.