

## POSITIONSPAPIER

# Chemicals Industry Package

10. April 2025

## Executive Summary

- Die voranschreitende Deindustrialisierung im europäischen Chemiesektor und der angeschlagene Bausektor erfordern aus Sicht der Bauchemie dringend politisches Handeln.
- Die bauchemische Industrie bietet innovative Lösungen für klimafreundliches und bezahlbares Bauen. Die Ausformung des „Chemicals Industry Package“ muss diesen wichtigen nachgeschalteten Anwender berücksichtigen.
- Das Chemicals Industry Package – welches im Lichte des Clean Industrial Deals steht – muss die richtigen Schwerpunkte setzen:
  - Eine legislative Überarbeitung von REACH darf die angespannte Situation nicht noch weiter verschärfen.
  - Eine systematische Auseinandersetzung mit der bereits bestehenden regulatorischen Gesamtbelastung des Sektors und
  - ein zügiges Entlastungspaket im Sinne eines Chemie-Industrie-Omnibus sind nun essenziell.

## Warum ist dringendes Handeln notwendig?

Der **bauchemische Sektor steht vor massiven Herausforderungen**. Er befindet sich an der Schnittstelle der krisengeplagten Chemieindustrie und des unter Druck stehenden Bausektors.

Der schnell fortschreitenden **Deindustrialisierung** in Europa, die sich gerade bei der energieintensiven Chemieindustrie und damit der „Mutter aller Industrien“ zeigt, muss nun entschlossen und zügig begegnet werden. Die deutsche und europäische Chemieindustrie ist ein zentraler Motor der europäischen Wirtschaft. Sie bietet angemessen bezahlte Arbeitsplätze und trägt damit zur Finanzierung des europäischen Sozial- und Lebensmodells bei.

Wichtig ist, die verschiedenen Akteure der Wertschöpfungskette zu berücksichtigen. Neben den Rohstofflieferanten tragen die Hersteller bauchemischer Produkte – als nachgeschaltete Anwender – mit ihren innovativen Lösungen zur Bewältigung der Herausforderungen unserer Zeit bei und sind unerlässlich für Europas Wettbewerbsfähigkeit.

Bauchemische Produkte – wie Dichtstoffe und Betonzusatzmittel – sind ein Schlüssel, um zur CO<sub>2</sub>-Reduktion im Bau- und Gebäudesektor beizutragen. Produkte zum Schutz und zur Instandsetzung von Beton helfen, die europäische Infrastruktur zu erhalten. Damit wird die Nutzungsdauer von Bauwerken wesentlich verlängert und der CO<sub>2</sub>-Fußabdruck gegenüber Neubauten deutlich reduziert. Zugleich liefern bauchemische Produkte – etwa indem sie bestimmte ressourcenschonende Bauweisen erst ermöglichen – einen Beitrag zu bezahlbarem Bauen. Dies ist wichtig, um der europäischen Wohnungskrise beizukommen.

## Was plant die Europäische Kommission?

Der von der Kommission am 26. Februar 2025 präsentierte **Clean Industrial Deal** beschreibt Maßnahmen, um den Weg zur Klimaneutralität weiter zu verfolgen, und gleichzeitig die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in den Fokus zu nehmen. Das für Ende 2025 angekündigte „**Chemicals Industry Package**“ soll dabei „**zielgerichtete Maßnahmen**“ zur Modernisierung der chemischen Industrie beinhalten. Ein Teil davon soll eine zielgerichtete Vereinfachung im Rahmen einer **Überarbeitung der REACH-Verordnung** sein.

Angesichts des Handlungsdrucks muss dieses Paket richtig ausgestaltet sein und sich nicht nur auf die REACH-Verordnung konzentrieren, sondern die gesamte Chemikaliengesetzgebung hinsichtlich möglicher Vereinfachungen und der Vermeidung von Doppelregulierung in den Blick nehmen.

## Ist eine legislative Überarbeitung der REACH-Verordnung sinnvoll?

Die Chemieindustrie Europas agiert in einem dichten rechtlichen Rahmen in deren Zentrum die REACH-Verordnung ((EG) 1907/2006) steht. Sie ist ein etabliertes, funktionierendes Chemikaliengesetzeswerk, das mit seinem Beschränkungs- und Zulassungssystem umfangreiche Möglichkeiten bietet, den Einsatz und die Exposition von gefährlichen Stoffen und Gemischen zu begrenzen und setzt im globalen Vergleich höchste Sicherheitsstandards in der Chemikaliengesetzgebung.

Die Europäische Kommission hat in der Amtsperiode 2019-2024 im Zuge der Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit weitreichende Verschärfungen insbesondere auch für die nachgeschalteten Anwender andiskutiert, die Eingang in eine überarbeitete REACH-Verordnung finden könnten. Nun ist der regulatorische Erfüllungsaufwand der unter internationalem Wettbewerbsdruck stehenden europäischen Chemieindustrie bereits jetzt erheblich und kostet gerade auch den zahlreichen deutschen kleinen und mittelständischen Unternehmen schon jetzt beachtliche Ressourcen, die in weiterer Folge z.B. für etwaige Innovationen fehlen.

Eine legislative Überarbeitung der zentralen REACH-Verordnung in der angespannten internationalen Wettbewerbslage bringt den europäischen Unternehmen zusätzliche Unsicherheit, da – gemäß den ursprünglichen Plänen der Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit – mit weitreichenden Einschränkungen und hohen Aufwänden zur Erfüllung neuer Anforderungen gerechnet werden muss. Ein langwieriges, ordentliches Gesetzgebungsverfahren verstärkt diese Unsicherheit umso mehr, wenn dadurch der Anwendungsbereich der Verordnung wie durch die Chemikalienstrategie angedacht massiv erweitert und an zentralen Grundprinzipien gerüttelt wird. Aus Sicht der bauchemischen Industrie und damit zentralen nachgeschalteten Anwendern ist der Vorteil einer Überarbeitung in Hinblick auf die notwendige Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors fraglich. Die Aktualisierung der Folgenabschätzung muss gründlich vorgenommen werden und die Auswirkungen auf die gesamte Wertschöpfungskette berücksichtigt werden.

**Im Falle einer legislativen REACH-Überarbeitung muss diese mit dem klaren Ziel einer Vereinfachung, für die dem Rechtstext unterworfenen Unternehmen einhergehen. Die Auswirkungen auf die gesamte Lieferkette sind im Blick zu behalten. Bei der REACH-Überarbeitung gilt: Qualität vor Geschwindigkeit.**

### **Bewährten risikobasierten Ansatz beibehalten: Keine Ausweitung des Generic Approach to Risk Management!**

Beispielhaft für das Rütteln an Grundprinzipien ist die in den letzten Jahren in Erwägung gezogene Ausweitung des „*Generic Approach to Risk Management*“ (GRA). Die vermeintliche „Vereinfachung“ würde insbesondere bei einer Ausweitung von Art. 68 (2) REACH-Verordnung auf gewerbliche Verwendungen und zusätzliche Gefahrenklassen dazu führen, dass die Verwendung bestimmter Stoffe im gewerblichen Bereich *de facto* verboten werden könnten, obwohl die sichere Verwendung dieser Stoffe durch den gewerblichen Anwender nachgewiesen wurde. Damit würde das für professionelle Anwender vorhandene bauchemische Produktportfolio insbesondere im Hochleistungsbereich maßgeblich einschränkt werden und dem Portfolio

im Do-it-yourself-Segment der Baumärkte gleichgestellt. Der in der Anwendung geschulte Handwerker könnte nicht mehr vollständig auf das für ihn bislang verfügbare Produktportfolio zurückgreifen. Damit könnten insbesondere spezielle Produkte und Anwendungen, die für den Schutz und die Instandsetzung von Bauwerken wichtig sind, nicht mehr zur Verfügung stehen.

Die diskutierte Abmilderung, nach der es Ausnahmen für essenzielle Verwendungen geben könnte, ist nicht hilfreich. Erhebliche bürokratische Zusatzbürden, eine zu hinterfragende Zentralisierung und weitreichende Unsicherheit für den Produktions- und Innovationsstandort Europa sind zu erwarten.

Die REACH-Verordnung verfolgt bislang einen risikobasierten Ansatz, der das vom Stoff ausgehende Risiko in den Fokus nimmt und bei der Bewertung neben dem intrinsischen Gefahrenpotential des Stoffes auch Expositionswege und Risikomanagementmaßnahmen berücksichtigt und auf diesem Wege ausgewogene und verhältnismäßige Entscheidungen ermöglicht. Dabei wird schon bisher dem Vorsichtsprinzip – einem Grundpfeiler der europäischen Chemikalienpolitik – genüge getan.

Die Deutsche Bauchemie spricht sich für eine Beibehaltung des risikobasierten Ansatzes der REACH-Verordnung aus, um Verwendungen von Stoffen, die nach etablierten Methoden als sicher bewertet werden weiter zu ermöglichen und nicht per se zu beschränken. Wird bei entsprechenden Verwendungen ein unangemessenes Risiko ermittelt, ist eine Beschränkung – wie bislang auch bereits gehandhabt – nach aktuellem Chemikalienrecht möglich und angebracht.

**Eine Ausweitung des gefahrenbasierten Ansatzes, wie es die Ausweitung des GRA innerhalb der REACH-Verordnung bedeuten würde, stellt aus Sicht der Deutschen Bauchemie keine Vereinfachung dar, sondern würde die Branche unverhältnismäßigen Belastungen aussetzen. Dies trifft auch zu, wenn entsprechende Ausnahmen durch ein Essential Use Konzept ermöglicht werden, diese aber zusätzlich umfangreich nachgewiesen werden müssen.**

#### **Vermeidung eines generischen Mixture Allocation Factors in REACH**

Zuletzt wurde die Einführung eines generischen *Mixture Allocation Factors* (MAF) diskutiert, der die kombinierten Expositionen gegenüber unbeabsichtigt auftretenden Gemischen berücksichtigen sollte. Dieser soll ungezielt für alle Stoffe und alle Anwendungen eingeführt werden, obwohl auch nach Ansicht unabhängiger Experten damit die Bedeutung des „Cocktail-Effekts“ in unangemessener Weise überschätzt wird<sup>1</sup>.

Bereits jetzt dürfen unter REACH registrierte Stoffe für bauchemische Produkte (Gemische) nur verwendet werden, wenn diese Verwendung registriert und im Zuge der Stoffsicherheitsbewertung als „sicher“ bewertet wurde. Maßgeblich ermittelte Expositionsgrenzwerte dürfen dabei in den einzelnen Expositionsszenarien nicht überschritten werden. Diese Grenzwerte werden gemäß den aktuellen Bestimmungen bereits jetzt sehr konservativ ermittelt, sodass diese sehr niedrig ausfallen. Mit der möglichen zusätzlichen Anwendung eines generischen MAF würde zu den bereits angewandten konservativen Bewertungsfaktoren ein weiterer Faktor hinzukommen und den Nachweis der sicheren Verwendung unnötig erschweren.

Die Auswirkungen eines pauschalen Vorgehens bei der Anwendung eines MAF sind beachtlich: Die Notwendigkeit der Reformulierung bestehender Rezepturen, der Kahlschlag bei den verwendbaren Stoffen entlang der Lieferkette und eine Steigerung des bürokratischen Aufwandes.

**Nach Ansicht der Deutschen Bauchemie wird die Anwendung eines solchen pauschalen und damit vermeintlich „einfachen“ MAF für alle Stoffe erhebliche Bürden für den Sektor bringen, ohne den Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit zu verbessern.**

---

<sup>1</sup> Herzler et. al., Archives of Toxicology (2021) 95:2589-2601

## **Welche Maßnahmen muss das Chemicals Industry Package beinhalten?**

Während die Deutsche Bauchemie bei einer REACH-Revision bedachtes Vorgehen einmahnt, sollte der Fokus des Chemicals Industry Package auf einer umfassenden Analyse des gesamten Chemikalienrechtbestandes liegen, um weitere Entlastungsmaßnahmen auch für nachgeschaltete Anwender zu identifizieren und zeitnah umzusetzen:

### **Ein Stresstest für den Rechtsrahmen für die europäische Chemieindustrie inklusive der nachgeschalteten Anwender**

Im Zuge des Green Deals wurde eine Vielzahl von neuen Rechtsvorschriften geschaffen, die für die europäische Chemikalienpolitik und Regulierung relevant sind und den bereits bestehenden Rechtsbestand ergänzen. Es gilt nun die Vielzahl der Anforderungen und Berichtspflichten gesamtheitlich zu betrachten, um systematisch Vereinfachungen anzudenken. Angekündigte Realitychecks, die den praktischen Alltag gerade auch von KMUs in Betracht ziehen, müssen in einen neuen umfassenden Fitnesscheck des Chemiesektors inklusive der nachgeschalteten Anwender münden.

#### **Gesamtes Chemikalienregulierungspaket evaluieren und Berichtspflichten auf den Prüfstand stellen**

Dabei müssen insbesondere auch Schnittstellen von neuen Regularien wie der Ökodesign-Verordnung (ESPR), der überarbeiteten Bauproduktenverordnung oder der überarbeiteten CLP-Verordnung mit der REACH-Verordnung in den Blick genommen werden, um Doppelregulierungen für bauchemische Produkte zu vermeiden, Anforderungen an Chemikalien in der Chemikalienregulierung zu belassen und Berichtspflichten innerhalb des gesamten Regularienpakets auf ein angemessenes und verträgliches Maß zu begrenzen.

Unternehmen haben mittlerweile eine Vielzahl an Berichtspflichten aus verschiedenen Regelwerken zu erfüllen, die bereits heute einen überbordenden Aufwand für die Unternehmen im bauchemischen Bereich darstellen. Beispielhaft ist die im Zuge der Beschränkung von synthetischen Polymermikropartikeln eingeführte umfangreiche Meldepflicht zu nennen, die eine Abschätzung der freigesetzten Menge an synthetischen Polymermikropartikeln in die Umwelt umfasst. Für Polymere wurde zusätzlich über eine generelle Notifizierungs- und Registrierungspflicht sowie über allgemeine Meldepflichten für nachgeschaltete Anwender im Rahmen einer Überarbeitung der REACH-Verordnung diskutiert, dies wäre ein massiver Mehraufwand.

Die Meldungen von Informationen von eingestuftem Gemischen an Giftnotrufzentralen stellt für Formulierer eine wesentliche administrative Belastung dar. Sollten durch künftige digitale Produktpässe ähnliche Informationen gefordert werden, sollte dringend evaluiert werden, ob Informationen innerhalb eines digitalen Produktpasses eine Meldung an die Giftnotrufzentralen ersetzen könnten.

Die Deutsche Bauchemie spricht sich dafür aus, dass der bestehende Aufwand bei der Erfüllung der Berichtspflichten in den Unternehmen umfassend evaluiert werden sollte, um nicht zielgerichtete abzubauen, bevor die Einführung weiterer Berichtspflichten angedacht wird.

**Bei der Erwägung von neuen Berichtspflichten sollten der Aufwand der Erhebung dem Nutzen der eingebrachten Daten konsequent gegenübergestellt werden, um unverhältnismäßigen Aufwand auf Seiten der Unternehmen zu verhindern. Zur gleichen Zeit sollten an anderer Stelle Berichtspflichten abgebaut werden, um den Aufwand auf Seiten der Unternehmen angemessen und verträglich zu gestalten.**

Als wichtiger Teil des Stresstests des gesamten Rechtsbestandes könnte dann ein Omnibusvorschlag die identifizierten sinnvollen Vereinfachungsmöglichkeiten auf den Weg bringen und die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes EU stärken.

## Omnibus für Vereinfachung der Chemikalienregulierung

Neben einer umfassenden Analyse der gesamten Chemikalienregulierung müssen aber bereits jetzt dringend notwendige Korrekturen durch einen Vereinfachungsakt für die Chemieindustrie auf den Weg gebracht werden, ähnlich dem Omnibus-Akt im Bereich der Nachhaltigkeitsberichterstattung, um zielgerichtete Korrekturen vorzunehmen. Aus Sicht der Deutschen Bauchemie und Ihrer Mitglieder könnten folgende Maßnahmen der bauchemischen Branche direkt helfen:

### ➤ **Formatierungsvorgaben für Etiketten in Anhang I, 1.2.14 und 1.2.15 der CLP-Verordnung**

Die eingeführten Bestimmungen zum Layout des Kennzeichnungsetiketts (Mindestschriftgrößen, Mindestgrößen der Etiketten und weitere Formatierungsvorgaben) führen zu einem immensen Aufwand und schränken die dringend erforderliche Flexibilität stark ein. Die neuen Formatierungsvorgaben haben unter anderem zur Folge, dass weniger Sprachen auf Standardetiketten abgebildet werden können. Damit steigt die Anzahl der Ländergruppen, für die jeweils eigene Artikel mit eigenen Etikettierungen vorgehalten werden müssen, um den gleichen Markt zu bedienen. Dies erhöht den Logistikaufwand enorm. Die alternativ anwendbaren Faltetiketten bieten zwar durch ihren mehrseitigen Aufbau mehr Platz, sind aber zum einen nicht in allen Fällen sinnvoll einsetzbar und sind in der Regel wesentlich teurer im Vergleich zu den bisherigen Etiketten. Für eine funktionierende Gefahrstoffkommunikation sind diese Vorgaben aus Sicht der Deutschen Bauchemie nicht erforderlich und damit unverhältnismäßig. Um den freien Warenhandel in Europa zu fördern und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Hersteller von Gemischen zu erhalten, sollten die überzogenen Vorgaben fallen gelassen werden und die bisherigen Regelungen auch in Zukunft unverändert zur Anwendung kommen. Eine Möglichkeit, einzelne Elemente des Kennzeichnungselement auch rein digital anzubieten, könnte ebenfalls helfen, das Platzproblem auf Etiketten zu entschärfen.

### ➤ **Präzisierung von CLH-Einstufungen auf Basis von stoffintrinsischen Eigenschaften**

In der jüngeren Vergangenheit wurden zunehmend harmonisierte Einstufungen und Kennzeichnungen von partikulären, staubförmigen Stoffen vorgenommen oder es liegen entsprechende Vorschläge vor. Beispiele sind Einstufungsvorschläge zu Titandioxid und synthetischer, amorpher Kieselsäure (SAS). Es besteht der Eindruck, dass die beobachteten Effekte nicht aus stoffintrinsischen Eigenschaften der Stoffe resultieren, sondern auf Partikeleffekte zurückzuführen sind. Partikeleffekten sollten grundsätzlich nicht als Grundlage für eine harmonisierte Einstufung und Kennzeichnung unter der CLP-Verordnung herangezogen werden. Die CLP-Verordnung sieht stattdessen eine Gefahrenbewertung basierend auf stoffspezifischen, „intrinsischen“ Eigenschaften vor. Die jüngeren Beispiele zeigen, dass die klare Abgrenzung von harmonisierten Einstufungen auf Basis von stoffintrinsischen Eigenschaften und Partikeleffekten nicht ausreichend im Rechtstext geklärt ist und daher langwierige Gerichtsverfahren, wie im Beispiel von Titandioxid auslösen können. Eine Klarstellung im Rechtstext ist erforderlich, um entsprechende Rechtssicherheit herzustellen. Auf der anderen Seite könnte evaluiert werden, ob Risiken basierend auf Partikeleffekten durch die Einhaltung eines allgemeinen europäischen Staubgrenzwertes begegnet werden können.

## Deutsche Bauchemie e.V.

Frankfurt, 10. April 2025

*Die Deutsche Bauchemie vertritt seit 75 Jahren die Interessen ihrer Mitgliedsfirmen und deutschen Tochterunternehmen ausländischer Konzerne gegenüber der Fachöffentlichkeit, Politik, Behörden, Wissenschaft und Medien. Der Industrieverband gehört als Fachorganisation zum Verband der Chemischen Industrie (VCI). Die mehr als 130 Mitgliedsunternehmen erwirtschafteten 2023 mit rund 32.000 Beschäftigten einen Umsatz von 5,1 Milliarden Euro in Deutschland.*