



Policy Paper zum Chemieindustrie-Paket – Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors

März 2025

Einführung

Die europäischen Farben-, Lack- und Druckfarbenindustrien, nachfolgend als „Lackindustrie“ bezeichnet, stehen – ebenso wie die gesamte chemische Industrie – vor großen wirtschaftlichen Herausforderungen. Ein massiver Abschwung und eine zunehmende regulatorische Belastung setzen der Branche zu und gefährden ihre Wettbewerbsfähigkeit, gerade in einer Zeit, in der Investitionen für die grüne Transformation dringend benötigt werden.

Die **Antwerpener Erklärung** forderte einen europäischen Industrie-Deal als Ergänzung zum EU Green Deal, da dringend Maßnahmen erforderlich sind, um die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Investitionen in Europa wiederherzustellen. Im Einklang mit den Ideen der Antwerpener Erklärung setzt die strategische Agenda des **Europäischen Rates** für 2024 bis 2029 Wettbewerbsfähigkeit als eine der drei Hauptprioritäten und erkennt die Chemieindustrie als einen sensiblen Sektor sowie als Schlüsseltechnologie der Zukunft an. Ursula von der Leyen stellte in den politischen Leitlinien der **Europäischen Kommission** einen europäischen Wohlstandsplan vor, der darauf ausgerichtet ist, bürokratische Hürden abzubauen und den Binnenmarkt weiter zu stärken. In Übereinstimmung mit diesem Plan stellte die Kommission im Februar 2025 den „**Clean Industrial Deal**“ vor – ein ambitioniertes Wirtschaftsprogramm zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit der Industrie in der EU. Im Rahmen dieses Deals, der viele Ideen der Antwerpener Erklärung aufgreift, ist für Ende 2025 ein „Chemieindustrie-Paket“ angekündigt. Dieses Paket soll gezielte Maßnahmen vorschlagen, darunter eine Überarbeitung von REACH, um die Wettbewerbsfähigkeit und Modernisierung des Sektors zu fördern sowie Produktion und Innovation in Europa zu unterstützen.

Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, dass die Industrie weiterhin mit den Herausforderungen konfrontiert ist, die aus der Gesetzgebung des Europäischen Green Deals der vorherigen Amtszeit der EU-Kommission resultieren. Schätzungen zufolge wurden im Rahmen des Green Deals mehr als 40 Gesetze mit direktem Einfluss auf die Chemie- und Pharmaindustrie verabschiedet, die über 920 Umsetzungsmaßnahmen umfassen. Viele davon bringen eine Fülle neuer Anforderungen und Berichtspflichten mit sich.

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**.

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 zeitnahe 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.

Damit unsere Industrie wieder auf einen Weg des nachhaltigen wirtschaftlichen Wachstums zurückkehren kann, ist ein mutiger und grundlegender Wandel in der Politikgestaltung erforderlich, der auf drei Leitprinzipien basieren sollte:

- Einen rechtlichen Rahmen mit klaren Zielen schaffen, jedoch ohne minutiöse und detaillierte Vorgaben, um der Industrie den notwendigen Spielraum zu geben, die Anforderungen effizient und flexibel zu erfüllen

- Eine klare und rechtzeitige Reduzierung unnötiger regulatorischer Belastungen, insbesondere im Chemiesektor bereitstellen, um die notwendigen Ressourcen freizusetzen
- Verbesserung der wirtschaftlichen und technischen Realisierbarkeit in der Chemiepolitik: Eine nachhaltige chemische Regulierung sollte Umwelt- und Gesundheitsaspekte mit der wirtschaftlichen Tragfähigkeit und der Innovationsfähigkeit der Industrie in Einklang bringen

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 die Notwendigkeit des Bürokratieabbaus anerkannt. Das Omnibuspaket zur Nachhaltigkeit war ein gelungener Anfang, aber weitere konkrete Maßnahmen sind erforderlich. So stellt die Umsetzung der neuen Kennzeichnungspflichten im Rahmen der CLP-Überarbeitung eine enorme Belastung für die Lackindustrie dar, die im vorgeschlagenen Übergangszeitraum nicht bewältigt werden kann. Die Bestimmungen sollten angepasst und der Übergangszeitraum durch die nächste Omnibus-Verordnung verlängert werden. In vielen Bereichen ist eine signifikante und konkrete Reduzierung erforderlich, die die tatsächliche Arbeitsbelastung der Unternehmen merklich verringert. Zudem sollte das Ziel sein, keine neuen Regulierungen 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). Die Einführung des Begriffs „Substanzen von Besorgnis“ unter der ESPR ist ein besonderes Beispiel. 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

Obwohl REACH das zentrale Rahmengesetz der Chemikaliengesetzgebung ist, gibt es viele weitere Gesetze, die die Lackindustrie erheblich beeinflussen. Daher stellt REACH für nachgelagerte Anwender und Formulierer weder die einzige noch die bedeutendste regulatorische Belastung dar. Um eine erhebliche Entlastung für unsere Industrie zu erreichen, sollte das

Chemieindustrie-Paket daher weit über REACH hinaus betrachtet werden. Dies spiegelt sich in den untenstehenden Empfehlungen wider.

REACH

- **Wettbewerbsfähigkeit in den Mittelpunkt stellen:** Das Ziel des Chemieindustrie-Pakets ist es, die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors zu stärken. Daher sollte jede Änderung der REACH-Überarbeitung dieses Ziel verfolgen. Dies bedeutet, dass bestehende Pläne, wie die Einführung von Registrierungspflichten für Polymere, das GRA oder die Einführung des MAF, in diesem Sinne erneut bewertet werden sollten.

Die Überarbeitung so zielgerichtet wie möglich halten: Mit REACH verfügt die EU über die ehrgeizigste Chemikalienverordnung der Welt, die zu der fortschrittlichsten Wissensbasis über Chemikalien zählt und die höchsten Standards setzt. Sie wurde auch von vielen anderen Ländern übernommen. REACH bietet ein sehr umfassendes Set an Instrumenten zur Regulierung von Chemikalien, die genutzt werden können, um alle relevanten Themen in diesem Bereich abzudecken. Daher ist eine vollständige Überarbeitung der Verordnung nicht erforderlich. Zudem ist REACH sehr komplex, und da Chemikalien am Anfang nahezu aller Lieferketten stehen, können bereits kleine Änderungen massive Auswirkungen auf die Industrie haben. Im Einklang mit der Ankündigung im Arbeitsprogramm der Kommission sollte die Überarbeitung daher so zielgerichtet wie möglich erfolgen. Darüber hinaus sollte die Kommission die Auswirkungen aller geplanten Änderungen sorgfältig durch eine gründliche Folgenabschätzung prüfen.

- **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 Kritik muss berücksichtigt werden, wenn eines der Konzepte aus der CSS, wie die Erweiterung des Generic Risk Management Approach (GRA) oder die Einführung des Mixture Allocation Factor (MAF), unter dem neuen Mandat erneut diskutiert werden sollten.
- **Vereinfachungen dürfen nicht auf Kosten einer gründlichen Risikobewertung gehen:** Obwohl Vereinfachungen ein wichtiges Ziel sind, um die Belastung für die Industrie und die Behörden zu verringern, muss sichergestellt werden, dass eine ordnungsgemäße und wissenschaftliche Risikobewertung durchgeführt werden kann, um die richtigen und gezielten regulatorischen Optionen zu finden. Vereinfachungen durch pauschale Verbote von Stoffgruppen würden das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern, untergraben und die grüne Transformation gefährden.

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>

- **Bestehende Beschränkungen überprüfen:** Aktuelle Beschränkungen sollten mit dem Ziel neu bewertet werden, die regulatorische Belastung für die Industrie zu verringern und gleichzeitig das Schutzniveau für Mensch und Umwelt zu gewährleisten. Ein besonderes Beispiel wäre die Beschränkung von polymeren Partikeln (Mikroplastik), die immense Meldepflichten vorsieht.

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.
- **Vermeidung unnötiger bürokratischer Belastungen:** Die Einführung einer zusätzlichen europäischen Agentur zur Überwachung der Kreislaufwirtschaft sollte mit Bedacht geprüft werden, da sie zu unnötiger Überregulierung führen und bürokratische Hürden für Unternehmen, insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU), schaffen könnte. Stattdessen sollte die bestehende regulatorische Infrastruktur genutzt und, wo nötig, gestärkt werden, um den Herausforderungen der Kreislaufwirtschaft effizienter und pragmatischer zu begegnen.

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. Eine Verlängerung der Übergangsfristen wäre eine wichtige Maßnahme, die im nächsten Omnibus-Paket berücksichtigt werden sollte.
- **Fokus auf intrinsische Eigenschaften:** Es gibt eine Tendenz, Themen innerhalb der CLP-Verordnung zu behandeln, die unserer Meinung nach nicht im Geltungsbereich der Verordnung liegen. Ein Beispiel sind die Auswirkungen der Exposition gegenüber schlecht löslichem Staub innerhalb der CLP. Diese Auswirkungen sollten besser in der Arbeitsschutzverordnung (OSH) behandelt werden, um den Geltungsbereich der verschiedenen Verordnungen klar zu trennen. Wie ursprünglich vorgesehen, sollte sich die CLP weiterhin auf die intrinsischen Gefahreigenschaften von Chemikalien konzentrieren. Daher sollten auch Gruppenklassifikationen vermieden werden, da diese ebenfalls nicht die intrinsischen Gefahren der einzelnen Stoffe widerspiegeln.
- **Stärkung der globalen Harmonisierung:** Das UN GHS hat sich als erfolgreiches Instrument erwiesen, um eine gemeinsame und harmonisierte Klassifizierung der Gefahren von Chemikalien zu schaffen und den Handel zwischen Ländern zu erleichtern. Diese globale Ausrichtung auf UN-Ebene sollte weiter ausgebaut und nicht durch nationale oder regionale einseitige Maßnahmen, wie die kürzlich in der CLP eingeführten neuen Gefahrenklassen, untergraben werden.