

## **ZVO-Positionspapier zur EU-Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit**

### **Für einen wissenschaftsbasierten Ansatz in der EU- Chemikalienregulierung**

**(Stand: 12.11.2020)**

Der ZVO begrüßt die Veröffentlichung der EU-Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit. Insbesondere die vorgesehene Anpassung des Beschränkungs- und Zulassungsverfahrens gemäß REACH hält er vor dem Hintergrund einer notwendigen Vereinfachung und Entbürokratisierung für äußerst sinnvoll. Auch das Vorhaben der EU-Kommission, das wissenschaftliche Verständnis der Chemikalien zu verbessern, unterstützt der ZVO sehr. Jedoch kritisiert er die abstrakten und nicht messbaren Zielvorgaben der Strategie sowie pauschale Verbote von Substanzen anstelle technisch ermittelter Grenzwerte. Darüber hinaus stellt der Verband die Zweckmäßigkeit des „One substance, one assessment“-Prinzips in Frage. Angesichts der beispiellosen Herausforderungen der Coronakrise kommt die Strategie zudem zu einem ungeeigneten Zeitpunkt.

#### **Kontext und Gegenstand**

In den vergangenen Jahren hat sich das Imageproblem von Chemikalien in der Öffentlichkeit weiter verschärft. So assoziieren viele Menschen mit dem Begriff „Chemikalien“ zunächst Wörter wie „giftig“ oder „unnatürlich“. Chemikalien sind jedoch ein unverzichtbarer Teil des täglichen Lebens. Sie finden sich nicht nur ganz natürlich in sämtlichen Alltagsgegenständen, auch im menschlichen Körper laufen zahlreiche lebenswichtige chemische Prozesse ab. In der Regulierung von Chemikalien ist es wichtig, gesundheits- und umweltgefährdende Nebeneffekte weitgehend zu unterbinden und auf der Grundlage von wissenschaftlich fundierten Risikobewertungen, sichere Grenzwerte zu ermitteln und festzulegen.

Die EU hat bereits heute mit den REACH- und CLP-Verordnungen die schärfste Chemieregulierung der Welt. Während die allgemeine Zielsetzung zu begrüßen ist, hinterlässt die teils ungeeignete Umsetzung dieser Verordnungen sozioökonomische Spuren. So ist es in den vergangenen Jahren zu weitreichenden strukturellen Verschiebungen im globalen Chemikalienmarkt gekommen, wobei Europa bereits erhebliche Umsatzanteile eingebüßt hat. Auch angenommene Umweltverschmutzungs- und Umweltrisiken haben sich regional verlagert.

Trotz Anstrengungen seitens Industrie und Behörden ist der Erfolg von REACH nach über einem Jahrzehnt der Umsetzung immer noch nicht messbar. Die Anzahl der durch REACH vermiedenen Krankheitsfälle lässt sich zum Beispiel nicht quantitativ

## **ZVO-Positionspapier zur EU-Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit**

### **Für einen wissenschaftsbasierten Ansatz in der EU- Chemikalienregulierung**

**(Stand: 12.11.2020)**

bewerten. Auch der REACH-Gesamtbericht 2018<sup>1</sup> der EU-Kommission findet keinen wissenschaftlich belegbaren Mehrwert, der der Verordnung zuzuschreiben ist.

Vor diesem Hintergrund und inmitten der Coronakrise hat die EU-Kommission am 14. Oktober 2020 ihre ambitionierte „EU-Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit“ vorgestellt. In der Strategie werden unter anderem Maßnahmen zur Erreichung des Null-Schadstoff-Ziels aus dem europäischen Grünen Deal vorgestellt. Zu den Initiativen zählen

- (i) die schrittweise Einstellung der Verwendung von Stoffen wie Per- und Polyfluoralkylsubstanzen (PFAS), sofern sie nicht nachweislich für das Allgemeinwohl unverzichtbar sind,
- (ii) die Minimierung und möglichst weitgehende Substituierung von als bedenklich eingestuftem Stoffen in allen Produkten,
- (iii) die Berücksichtigung des Kombinationseffekts von Chemikalien (Cocktail-Effekt) und
- (iv) die Einführung von Informationsanforderungen im Rahmen der Initiative für eine nachhaltige Produktpolitik.

Nachstehend wird der Zentralverband Oberflächentechnik e.V. (ZVO) die – aus Sicht des betroffenen Mittelstands – positiven sowie negativen Aspekte der Strategie darstellen.

#### **1. Vereinfachung und Entbürokratisierung von Verfahren**

Der ZVO begrüßt die in der Strategie vorgesehene Anpassung der REACH-Zulassungs- und Beschränkungsprozesse (siehe Seite 4 im Anhang der Strategie). Dabei zielt die EU-Kommission auf die Vereinfachung und Konsolidierung des Gesetzesrahmens ab. Schon lange verweist der Verband auf die langwierigen und kostspieligen REACH-Zulassungsverfahren, die bei Sammel- bzw. Konsortialanträgen oftmals über Jahre im Verzug sind und sowohl Behörden als auch betroffene Unternehmen unverhältnismäßig belasten. Bei der Anpassung des Regelwerks bedarf es dringend einer Entbürokratisierung der Verfahren. Denn der Aufwand, der für eine Zulassung zu leisten ist, orientiert sich aktuell an den Strukturen und Leistungsprofilen der chemischen Großindustrie. Die Belastungen sind für den Mittelstand kaum tragbar. Ein Zulassungsantrag besteht zum Beispiel

---

<sup>1</sup> EU-Kommission, Gesamtbericht der Kommission über die Anwendung der REACH-Verordnung und die Überprüfung bestimmter Maßnahmen, 05.03.2018;

Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0116&from=EN>

## **ZVO-Positionspapier zur EU-Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit**

### **Für einen wissenschaftsbasierten Ansatz in der EU- Chemikalienregulierung**

**(Stand: 12.11.2020)**

aus Chemical Safety Report (CSR), Analysis of Alternatives (AoA) und Socio Economic Analysis (SEA), alles Ausarbeitungen mit je etwa 100 Seiten. Jedes für sich stellt in etwa den mehrjährigen Aufwand einer hochqualifizierten Person (vgl. Dissertation) dar. Dies können mittelständische Unternehmen nur mit Unterstützung von externen Dienstleistern schaffen. Die Dienstleister verlangen dafür bis zu sechsstelligen Beträge. Diese Beiträge stehen somit nicht für Investitionen in Technik und Innovation zur Verfügung.

- Die Zulassungs- und Beschränkungsprozesse müssen so gestaltet werden, dass mittelständische Unternehmen nicht unverhältnismäßig belastet werden und rasch Rechts- und Planungssicherheit erhalten.

#### **2. Zielsetzungen müssen messbar, realistisch und konkret sein**

Das übergeordnete Ziel der Strategie, einen sichereren Umgang mit Chemikalien zu gewährleisten, kann der ZVO uneingeschränkt unterstützen. Viele Unternehmen aus der Branche investieren schon seit geraumer Zeit in innovative Produktionsmethoden – unter anderem um die Sicherheit ihrer Mitarbeiter und den Schutz der Umwelt zu garantieren. Dennoch ist es wichtig, die bereits erzielten Fortschritte im Bereich der Chemikalienregulierung zu berücksichtigen. Quantitative Zahlen belegen, dass die Lebenserwartung der europäischen Bürgerinnen und Bürger gestiegen ist und auch die Kindersterblichkeit gesunken ist. Wir stellen daher die in der Strategie festgelegte „Dringlichkeit“ in Frage. Die hochgesteckten Ziele der Strategie und der dargestellte Handlungsdruck sollten mit konkreten und realistischen Gefährdungsszenarien und -daten unterlegt werden. Ansonsten bleibt die Frage der Verhältnismäßigkeit unbeantwortet. In diesem Zusammenhang sollte das Paretoprinzip beachtet werden. Dies besagt, dass das Erreichen der letzten 20 Prozent eines Ziels 80 Prozent der Anstrengungen erfordert. Unternehmen sind bereits heute im Rahmen der REACH-Verordnung sowie anderen europäischen und nationalen Gesetzen großen Belastungen ausgesetzt. Das Hinzufügen weiterer Vorschriften mit dem Ziel einer kleinen Verbesserung erfordert Anstrengungen, die viele Akteure der Branche nicht aufrechterhalten können. Infolgedessen werden Unternehmen in Drittländer umziehen oder ihre Produktion einstellen.

Aus diesem Grund sieht der ZVO die allgemeine Ausrichtung der Strategie kritisch. Diese ist naturgemäß allgemein gehalten. Bei zahlreichen angekündigten Maßnahmen fehlt es daher an Substanz und an konkreten quantitativen und messbaren Zielsetzungen (dies zählt auch für die Anhänge der Initiative). Darüber

## ZVO-Positionspapier zur EU-Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit

### Für einen wissenschaftsbasierten Ansatz in der EU- Chemikalienregulierung

(Stand: 12.11.2020)

hinaus ist die Strategie stark tendenziös. So wird an zahlreichen Stellen von Risiken für die menschliche Gesundheit und Umwelt gesprochen, ohne dass Zahlen aus Studien, die den gängigen wissenschaftlichen Kontrollmechanismen unterzogen wurden, herangezogen werden.

Insgesamt verstärken viele Aussagen der Strategie ungerechtfertigte negative Konnotationen bezüglich Chemikalien, ohne das erfolgreiche Management von Chemikalien und daraus gewonnenen Produkten in Europa ausreichend anzuerkennen. Der sichere Einsatz gefährlicher Chemikalien trägt seit vielen Jahrzehnten zum Wachstum der europäischen Wirtschaft bei und wird auch für die Zukunft eine zentrale Säule bleiben.

- In der Umsetzung der Strategie sollte die EU-Kommission zunächst die Ausrichtung der geplanten Maßnahmen konkretisieren und Kriterien festlegen, anhand derer das Erreichen der gesetzten Ziele quantitativ bemessen werden kann. Dabei ist insbesondere eine wissenschaftlich abgesicherte Quantifizierung des „Ist“-Zustands Voraussetzung für die Bewertung der Zielerreichung.

### 3. „Allein die Menge macht das Gift“ – EU-Chemikalienregulierung muss auf wissenschaftlichen Grundsätzen basieren

Der ZVO unterstützt eine Chemikalienregulierung, die auf der Grundlage wissenschaftlich fundierter Daten und Risikomanagementmaßnahmen agiert und somit der pauschalen Ablehnung von Chemikalien entgegentritt. Die auf Seite 21 dargestellte Verpflichtung der EU-Kommission, das wissenschaftliche Verständnis der Auswirkungen von Chemikalien zu verbessern, hält der Verband für äußerst wichtig. Dabei sollten sich jegliche Regulierungsvorhaben auf epidemiologischen Befunden stützen.

Das in der Strategie dargestellte „One substance, one assessment“-Prinzip lehnt der Verband ab. Das Prinzip strebt die Bewertung des Risikos einer Substanz im Allgemeinen an. Um jedoch ein umfassendes Verständnis der Auswirkungen eines Stoffes zu erhalten, müssten die Auswirkungen jeder Verwendung dieses Stoffes analysiert werden. Denn nicht die Toxizität der Substanz ist entscheidend, sondern die Konzentration, in der sie verwendet wird, und die Vorsichtsmaßnahmen. Darüber hinaus steht der Bewertungsansatz im Gegensatz zur Berücksichtigung der in der Strategie genannten Risiken für „schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen“ (siehe

## ZVO-Positionspapier zur EU-Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit

### Für einen wissenschaftsbasierten Ansatz in der EU- Chemikalienregulierung

(Stand: 12.11.2020)

Seite 9 der Strategie), da für jede Gruppe eine andere Bewertung erforderlich wäre. Eine schutzbedürftige Gruppe als Hauptreferenz für Maßnahmen gegenüber der gesamten Bevölkerung zu verwenden, ist ebenfalls keine praktikable Lösung, da dies weitreichende Auswirkungen für die Wirtschaft hätte, ohne dass die überwiegende Mehrheit – teilweise nur eine sehr kleine Minderheit – der Bevölkerung gesundheitliche Vorteile hätte. Hier ist Verhältnismäßigkeit der Mittel zu wahren.

Darüber hinaus kritisiert der Verband, dass die EU-Kommission einen Mischungsbewertungsfaktor in die REACH-Verordnung einführen will (siehe Seite 12 der Strategie). Denn es bestehen Zweifel daran, ob ein solcher Faktor zu wissenschaftlich verlässlichen Daten führt. Die angenommene Toxizität vieler Substanzen basiert auf Schlussfolgerungen und Extrapolationen von Daten anstelle von empirischen epidemiologischen Befunden. Das Hinzufügen eines Mischungsbewertungsfaktors verstärkt daher die Ungenauigkeiten und führt zu noch unzuverlässigeren Schlussfolgerungen.

Auch pauschale Verbote von Substanzen ohne realistische und wissenschaftlich überprüfte Risikobewertungen sind aus Sicht des ZVO nicht zielführend. So verspricht die Strategie bestimmte als gefährlich eingestufte Substanzen, zum Beispiel PFAS, überall und allgemein zu verbieten, sofern ihre Nutzung nicht für das Allgemeinwohl unverzichtbar ist (siehe Seite 14 der Strategie). Dieser Ansatz trägt noch weiter zu der allgemeinen gesellschaftlichen Ablehnung von Chemikalien bei, ohne den Schutz von Mensch und Umwelt messbar zu erhöhen. Es bedarf konkreter Aussagen zu den Gefahren der Chemikalien, die durch ein solches Regulierungsvorhaben unterbunden werden können. Auch das Konzept der „Unverzichtbarkeit für das Allgemeinwohl“ ist in diesem Zusammenhang unzureichend definiert.

Gerade bei SVHC-Verwendungsrisiken, die überwiegend oder gar ausschließlich am Arbeitsplatz zum Tragen kommen und bei denen das (End-)Produkt frei von dem SVHC-Stoff ist, sind pauschale Verbote oder Zulassungsverpflichtungen unzweckmäßig und unverhältnismäßig. Klar definierte Grenzwerte für den Arbeitsplatz erfassen Expositionen, sind etabliert, eindeutig zu bewerten, leicht zu messen und somit das unzweifelhaft bessere Regulierungsinstrument.

- Die EU-Kommission sollte die Grundlage für eine gründliche wissenschaftliche Analyse einzelner Substanzen schaffen. Regulierungsmaßnahmen sollten

## ZVO-Positionspapier zur EU-Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit

### Für einen wissenschaftsbasierten Ansatz in der EU- Chemikalienregulierung

(Stand: 12.11.2020)

zielorientiert, klar quantifiziert und damit überprüfbar definiert werden (beispielsweise durch klare Grenzwerte).

#### 4. Auswirkungen der Coronakrise berücksichtigen

In der Strategie schreibt die EU-Kommission, dass der Übergang zur Nutzung nachhaltiger und sicherer Chemikalien nicht nur eine große wirtschaftliche Möglichkeit schaffe, sondern auch ein Hauptbestandteil des Wiederaufbaus nach der Coronakrise sei (siehe Seite 4 der Strategie). Diese Aussage ist schwer nachzuvollziehen. Denn die hochgesteckten Investitionsziele und weitreichenden Regulierungsansätze sind inmitten der schwersten Wirtschaftskrise der Nachkriegszeit für den betroffenen Mittelstand kaum zu verkraften. Die EU-Kommission hat in ihrem jüngsten REACH-Gesamtbericht 2018 dargestellt, dass die REACH-Verordnung gut funktioniere und ein hohes Schutzniveau für Mensch und Umwelt sicherstelle. Dennoch werden in der vorliegenden Chemikalienstrategie ausgerechnet in der aktuellen Krisenzeit zahlreiche Regulierungsinitiativen mit weitreichenden, für den Mittelstand teils existenzbedrohlichen Vorhaben in Aussicht gestellt.

So wird zum Beispiel auf Seite 17 der Strategie die Entwicklung einer weiteren Datenbank für Chemikalien angekündigt. Als mittelständisch geprägter Verband ist der ZVO davon überzeugt, dass einer der grundlegenden Zwecke der digitalen Transformation darin bestehen sollte, übermäßige Bürokratie abzubauen und regulatorische und administrative Prozesse einfacher und schneller zu gestalten. Die Anforderungen solcher Datenbanken bewirken jedoch das Gegenteil: Sie beanspruchen überproportional die begrenzten Ressourcen von KMU. So wird beispielsweise die SCIP-Datenbank die Belastung der betroffenen Unternehmen bereits erheblich erhöhen.

- Angesichts der beispiellosen wirtschaftlichen Auswirkungen der Maßnahmen zur Bekämpfung der Coronakrise müssen neue Regulierungsvorhaben, die mit hohen Belastungen verbunden sind, zum Schutz des Mittelstands zurückgestellt werden. Alternativ sollten insbesondere für mittelständische Unternehmen deutlich längere Übergangsfristen für die Umsetzung neuer Regulierungsvorhaben gewährt werden.

## **ZVO-Positionspapier zur EU-Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit**

### **Für einen wissenschaftsbasierten Ansatz in der EU- Chemikalienregulierung**

**(Stand: 12.11.2020)**

#### **Fazit**

Ein ambitioniertes Vorgehen mit gezielten Maßnahmen zur Risikominderung ist im Bereich der Chemikalienregulierung sicherlich richtig und wichtig. Jedoch erscheint es kaum möglich, in dem angedachten Zeitraum für über 50 Einzelmaßnahmen vollumfängliche Folgenabschätzungen zu erstellen. Dies wäre jedoch unbedingt notwendig, um Effektivität und Verhältnismäßigkeit rationell einschätzen zu können. Es droht somit die Gefahr, dass die Wissenschaft zum Feigenblatt verkommt, indem Teile ihrer Ergebnisse scheinbar willkürlich ausgewählt werden. Damit würden sich die tendenziösen Aspekte der Strategie auch in den Legislativvorhaben fortsetzen. Dies würde die ungerechtfertigte generelle und undifferenzierte Ablehnung von Chemikalien weiter verstärken und die zahlreichen mittelständischen Unternehmen der Galvano- und Oberflächentechnik in hohem Maße regulatorisch belasten, bis hin zur Existenzfrage. Dem Schutz für Mensch und Umwelt wäre damit nicht geholfen.