

Regulierungsvorhaben der EU-Kommission für Chemikalien im Rahmen des Green Deal: Auswirkungen auf die mittelständische Chemieindustrie

Von Dr. Ralf Rönisch, Global Head of Development, Coroplast Tape, und Dr. Martin Uebele, Head of Corporate Affairs and Sustainability, Coroplast Group

23. August 2023

Einleitung

Im Rahmen des Green Deal hat sich die EU die Aufgabe gestellt, die Kreislaufwirtschaft auch im Bereich Chemikalien voranzutreiben und die Nettoemissionen bis 2050 auf null zu reduzieren. Das sind legitime und unterstützenswerte Ziele. Die Art und Weise sowie der Umfang der geplanten Regulierungsvorhaben werden aber dramatische Auswirkungen auf die **Chemikalienvielfalt** und damit auf die internationale **Wettbewerbsfähigkeit** und die **Beschäftigung** in einer der letzten auf globaler Ebene führenden Industrien Europas haben. Erste Auswirkungen sind schon zu beobachten. Während in Europa bereits Produktionsanlagen geschlossen wurden, erfolgen neue Investitionen nicht mehr in Europa, sondern in Asien und den USA. Wir fordern daher die Verantwortungsträger in der Politik nachdrücklich auf, den Dialog mit der Industrie zu suchen und die **Vorhaben abzuändern oder wenn nötig sogar zu stoppen**.

Ausgangssituation

Die Europäische Kommission (KOM) hat im Oktober 2020 ihre „Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit“ (Chemicals Strategy for Sustainability – CSS) veröffentlicht. Mit zahlreichen Maßnahmen zum Gesundheits- und Umweltschutz ist sie Teil des europäischen „Green

Deal“ und wird weitreichende Folgen für die chemische Industrie, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU), haben.

Anstatt den Sinn, die Effizienz und die Angemessenheit der Maßnahmen ausreichend zu diskutieren, wurden im von der KOM am 27. Januar 2023 veröffentlichten „Transition Pathway für die Chemieindustrie“ alle geplanten Maßnahmen festgeschrieben und mit Zeitplänen versetzt. Es geht also nicht mehr um das „Wie“ bzw. „Warum“, sondern nur noch um das „Wann“.

Über nationale und internationale Verbandsarbeit (IVK/VCI/FEICA/CEFIC/DUCC) versucht die chemische Industrie, in Brüssel gehört zu werden, damit die Interessen der Branche und deren Überleben so weit als möglich und nötig berücksichtigt werden. Dies wurde bereits in verschiedenen offiziellen Stellungnahmen und Veröffentlichungen deutlich gemacht.

Dieses Papier liefert für diese Debatte wichtige Argumente speziell im Hinblick auf die Betroffenheit der mittelständischen Chemieindustrie sowie der Verarbeiter chemischer Erzeugnisse mit konkreten Beispielen für die Coroplast Group.

Überblick der Regulierungsvorhaben

Die zahlreichen Regulierungsvorgaben der europäischen Kommission ordnen sich vor allem dem Ziel einer Nettoemission von Treibhausgasen von Null bis 2050 unter, was durch mehrere Strategien erreicht werden soll. Zentral für die Coroplast Group wie für KMU im Allgemeinen sind

- der Übergang zur Kreislaufwirtschaft mit dem „Circular Economy Action Plan“ (CEAP) sowie
- „Zero Pollution Europe“ mit der „Chemicals Strategy for Sustainability“ (CSS).

Die CSS selbst ist eine Absichtserklärung der KOM mit einem Aktionsplan, der 56 Maßnahmen umfasst. Geplant sind innerhalb dessen insbesondere Änderungen und Verschärfungen der folgenden beiden Verordnungen:

- REACH (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals) und
- CLP (Regulation on Classification, Labelling and Packaging of Substances and Mixtures)

Hinzu kommen neue, in der Praxis für KMUs kaum umsetzbare Konzepte wie Essential Use, Generic Risk Approach and Safe and Sustainable by Design und der Mixture Assessment Factor. Schließlich ist die Ökodesign-Richtlinie als weiteres Regulierungsvorhaben zu nennen, in deren Ausgestaltung es immer wieder Versuche gibt,

Klebstoffe und Klebebänder pauschal und ungerechtfertigt als Hemmnis der Circular Economy zu verurteilen, was wiederum existenzbedrohend für die Coroplast Group wäre.

Drohende Konsequenzen für Industrie, Umwelt und Beschäftigung

Die EU will mit ihrer EU-Chemikalienstrategie CSS Gesundheit und Umwelt schützen und gleichzeitig die Chemieindustrie als „weltweiten Spitzenreiter“ nachhaltiger Produkte aufzustellen. Das sind legitime Ziele, die von uns unterstützt werden.

Die Kommission missachtet aus Unternehmenssicht Stand heute aber wesentliche Aspekte: Insbesondere Mittelständler könnten damit um große Teile ihrer Portfolios gebracht werden. Um dies abzuwenden, muss die Strategie vor der regulatorischen Umsetzung einem **Realitätscheck** unterzogen werden, denn da die Kriterien für die Einstufung und Registrierung der Rohstoffe deutlich verschärft werden sollen, kann es dazu kommen, dass viele Rohstoffe und schlussendlich damit hergestellte Produkte **völlig wegfallen** müssen.

Der Ansatz der Kommission gefährdet daher die Existenz vieler Unternehmen wie der Coroplast Group.



Kritisch zu bewerten ist außerdem, dass die KOM mit den hier genannten Vorhaben einen **Paradigmenwechsel** in der Chemikalienregulierung einleitet: Bewährte und jahrzehntelang erprobte Grundprinzipien wie die wissenschaftliche Risikobewertung werden infrage gestellt und potenziell durch einen undifferenzierten, pauschalen gefahrenbasierten und damit stark ideologischen Ansatz ersetzt.

Nach einer ersten ökonomischen Folgenabschätzung (CEFIC Studie) heißt das konkret: Es wäre **fast die Hälfte** der europäischen Chemieproduktion nur von der Einführung neuer Gefahrenklassen und Verwendungsbeschränkungen betroffen. Je nach Szenario würde der **Umsatz bis 2040 um 47 bis 70 Milliarden Euro pro Jahr** einbrechen.

Die Coroplast Group wird als Hersteller von technischen Klebebändern mit eigener Klebstofffertigung sowie als Produzent von extrudierten Leitungen und kunststoffumspritzten Kabelsätzen ein stark von der EU-Chemikalienverordnung REACH betroffenes Unternehmen werden und somit in ihrem Kerngeschäft deutlich beeinträchtigt, sollten sich wie angedacht die Kriterien für die Herstellung und Verwendung von Chemikalien drastisch verschärfen.



Besonders kritische Konzepte und Vorhaben

Allein die **CSS** beinhaltet **56 legislative Maßnahmen** in zahlreichen Regelungen u.a. REACH. Die Registrierungspflicht unter REACH soll u.a. auf Polymere erweitert werden. Außerdem soll die Notwendigkeit einer Verwendung einbezogen und bewertet werden (Essential Use) sowie eine generische Risikobewertung erfolgen (GRA).

Zu den Änderungen der **CLP-Verordnung** zählen weitreichende neue Datenanforderungen, Verwendungsbeschränkungen und eine umfassende Regulierung von Stoffgruppen mit bestimmten Eigenschaften sowie die Aufnahme neuer Gefahrenklassen in die CLP-Verordnung.

Die besonders hervorzuhebenden, in der Praxis für KMUs **kaum umsetzbaren Konzepte** und weitere problematische Regulierungsfelder sind:

- **Essential Use:** Um bestimmte Chemikalien verwenden zu dürfen, muss zunächst die Notwendigkeit dieser Verwendungen für die Gesundheit und das „Funktionieren der Gesellschaft“ sowie das Fehlen von Alternativen belegt und bewertet werden, was aufgrund der schwammigen, unspezifischen Kriterien kaum möglich ist.
- **Generic Risk Approach (GRA):** Ein beschleunigter Prozess zum Verbot bestimmter Chemikalien auf Basis des Gefahrenpotentials, das derzeit ausschließlich für mutagene, karzinogene und reproduktionstoxische Stoffe für Endverbraucheranwendungen gilt. Eine unvoreingenommene Risikobewertung findet gemäß GRA dann auch bei vielen anderen Gefahrenmerkmalen nicht mehr statt und wird auf gewerbliche Anwender ausgeweitet.
- **Safe and Sustainable by Design:** Eine grundsätzliche Forderung an die zukünftige Produktentwicklung. Hier wird die Produktsicherheit als integraler Bestandteil der Nachhaltigkeit schon bei der Basisentwicklung neuer Produkte vorausgesetzt, eine Abkehr vom risikobasierten Ansatz hin zu einer wesentlich stärker gefahrenbasierten Bewertung, welche die tatsächliche Anwendung nicht berücksichtigt.
- **Ökodesign-Richtlinie:** Die Ökodesign-Richtlinie fordert von Klebebändern und Klebstoffen die Unterstützung der Reparatur- und Recyclingfähigkeit geklebter Produkte nach deren Gebrauch. Neben der Energieeffizienz ist mehr und mehr der Aspekt der Ressourceneffizienz wichtig. Eine genauso **pauschale wie ungerechtfertigte Kritik** an Klebstoffen (inklusive Klebebändern) als nicht-

recyclingfähig und reparaturbehindernd konnte durch Verbandsarbeit bisher entkräftet werden.

Der Vorwurf gegen Produkte, die für die Coroplast Group essenziell sind, steht aber weiter im Raum.



- **Mixture Assessment Factor:** Risiken von Stoffen und Gemischen werden durch REACH über den gesamten Lebenszyklus bereits bewertet. Die Möglichkeit von unbeabsichtigten adversen Effekten durch die Kombination von Stoffen (Cocktail) soll zukünftig über einen wissenschaftlich nicht ableitbaren, willkürlich gewählten generischen Faktor (Mixture Assessment Factor / MAF) in die Risikobewertung eines Stoffes einfließen. Dazu wird der bisherige RCR-Wert (RCR= Risk Characterisation Ratio), der bei einer sicheren Verwendung stets <1 sein muss, mit einem MAF multipliziert. Dieser MAF ist zudem nicht auf das „Cocktailrisiko“ einer bestimmten Chemikalie zugeschnitten, sondern wissenschaftlich völlig widersinnig für alle Chemikalien gleich.

Es ist sehr wahrscheinlich, dass zahlreiche Klebstoffe in einer Rezeptur im Gemisch mit anderen Inhaltsstoffen bei Einführung eines solchen vermeintlich pragmatischen pauschalen MAF **diese Bewertung nicht mehr bestehen** (RCR >1) und deren Anwendung **verboten** würde. Eine neue, verfeinerte Berechnung des RCR ist aufwändig und teuer, wird in vielen Fällen nicht zum Ziel führen und führt auch nicht zu mehr Sicherheit. Ein negatives Ergebnis macht in dem Fall eine Re-Formulierung notwendig und kann, bei einem **Wegfall** notwendiger Substanzen zu einem Verlust von **Produkten** führen. Der MAF-Faktor ist momentan bei 5 (!) festgelegt, d.h. dass die einzelnen Komponenten der Mischung maximal einen RCR von 0.2 haben dürfen. Selbst das Bundesamt für Risikobewertung (BfR) hält die Einführung eines MAF für unnötig und schätzt die Ableitung und Begründung des MAF als völlig unwissenschaftlich ein.

- **Erweiterung der EU-Chemikalienverordnung REACH:** Die Erweiterung von REACH auch auf **Polymere** würde nicht nur die *Hersteller* der Ausgangskemikalien (Monomere) verpflichten, die Produkte zu registrieren, sondern nun zusätzlich auch die Hersteller von Polymeren aus diesen Monomeren wie z.B. Klebebandhersteller. Da diese Polymere in einer großen Variationsbreite oft kundenspezifisch hergestellt werden, würde dies **hohe administrative Kosten** mit sich bringen und **Marktbereinigungen** bei bestimmten Polymeren und deren Anwendung nach sich ziehen.

Speziell bei Coroplast Tape wäre die Verarbeitung unseres Schlüsselrohstoffs UV-Acrylat betroffen, da der Geschäftsbereich auf der Beschichtungsanlage den



Ausgangsstoff weiter vernetzen und einen neuen "Kunststoff" herstellt, welcher zum Beispiel in Abhängigkeit von Rezeptur, Auftragsgewicht und Vernetzungsdosis individuell bewertet, beschrieben und registriert werden müsste. Ob dieser Aufwand technisch oder betriebswirtschaftlich noch sinnvoll sein wird, ist bis dato völlig offen und stellt ein bedeutendes Geschäftsrisiko dar.

- Eine weitere Konsequenz der REACH-Verordnung ist das mögliche Verbot von Per- und polyfluorierte Alkylverbindungen (PFAS). Auch hier erfolgt der oben beschriebene Paradigmenwechsel in der Chemikalienregulierung, der den wissenschaftlich fundierten risikobasierten Ansatz durch einen gefahrenbasierten Ansatz ersetzt und damit zu einer Pauschalverurteilung einer ganzen Stoffklasse führen kann. Die Konsequenzen wären ebenso dramatisch und wurden etwa von den Industrieverbänden VDA, VDAM und ZVEI thematisiert.¹

Die Coroplast Group könnte von einem PFAS-Verbot bei der Herstellung von Hochleistungskabeln direkt betroffen sein.²



Auswirkungen

Unsere Sorgen in Bezug auf die Wirkungen dieser politischen Vorhaben beziehen sich vor allem auf vier Punkte: Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie durch die Einschränkung der Chemikalienvielfalt, Umsatz und Beschäftigung, den Paradigmenwechsel in der Regulierungspolitik und weiterer negativer Konsequenzen in Folge dieser Entwicklungen.

- Wettbewerbsfähigkeit: Eine besondere **Gefahr** besteht in der Möglichkeit, dass im Rahmen einer **Beweislastumkehr** die Chemieindustrie und nun erstmalig auch die KMUs als Verarbeiter von chemischen Rohstoffen ihre Produktpalette in äußerst aufwändigen Verfahren **registrieren** lassen müssen, wie das seit 2006 im Rahmen von REACH bereits von den Inverkehrbringern von Monomeren verlangt wird. Das scheint ob des Aufwands und des Kosten-Nutzen-Verhältnisses für KMUs völlig überzogen und unrealistisch. Da die Kriterien für die Einstufung und Registrierung der Rohstoffe offenbar deutlich verschärft werden sollen, kann es dazu kommen,

¹ [Pauschales PFAS-Verbot gefährdet Klimaziele - vdma.org - VDMA](#) (veröffentlicht am 03.08.2023 abgerufen am 17.08.23)

² [PFAS-Verbot: Mittelstand sieht Existenz von Unternehmen bedroht \(vogel.de\)](#) (veröffentlicht am 16.08.23, abgerufen am 17.08.23)

dass viele Rohstoffe und schlussendlich damit hergestellte Produkte **völlig wegfallen** müssen.

Die mit diesen Maßnahmen verbundenen starken Einschränkungen der Chemikalienvielfalt führt insbesondere bei den nachgeschalteten Verwendern von Chemikalien, wie der Coroplast Group, zu einem enormen Problem, da Innovationen und leistungsfähige Produkte ohne einen entsprechenden Baukasten an Chemikalien nicht möglich sind. Dies hätte auf Kundenseite möglicherweise auch Auswirkungen auf die Automobilindustrie und damit die Elektromobilität sowie die für die Energiewende wichtige Bauindustrie und das Handwerk.



Laut einer Studie der europäischen chemischen Industrie (CEFIC) wären hiervon ca. **43% des momentanen Produktportfolios in der Chemie** betroffen mit einer Erwartung von 12% nicht substituierbarer (und damit nicht weiter verfügbarer) Rohstoffe, was zu einem **Produktionsstopp** bzw. einer reduzierten Performance des Endproduktes führen kann.³ Besonders die Kleb- und Dichtstoffe für Haushalte und Handwerker stehen bei dieser Limitierung im Fokus (in den TOP 3 in Bezug auf die Anzahl der Produkte).

- Umsatz und Beschäftigung: Die CEFIC-Studie geht allein durch Auswirkungen des GRA von einem **Verlust** von bis zu **126.000 Arbeitsplätzen** aus. An dieser Studie waren ca. 100 Unternehmen beteiligt (17 % KMUs), welche zusammen 2/3 der europäischen Chemieproduktion darstellen. Die ökonomische Folgeanalyse der CEFIC spielt verschiedene Szenarien der Implementierung der neuen Regularien durch und kommt zu dem Schluss, dass die chemische Industrie bis zum Jahr 2040 einen **Umsatzverlust von jährlich 47 bis 70 Mrd. €** verzeichnen könnte.
- Kritisch zu bewerten ist außerdem, dass die KOM mit den hier genannten Vorhaben einen **Paradigmenwechsel** in der Chemikalienregulierung einleitet: Bewährte und jahrzehntelang erprobte Grundprinzipien wie die wissenschaftliche Risikobewertung werden infrage gestellt. Es geht nur noch um die Frage, ob eine Substanz grundsätzlich gefährliche Eigenschaften hat. Fragen der Exposition, der Dosis und der sicheren Anwendung spielen in den Überlegungen der KOM keine Rolle. Dabei sollen die Regeln für Endkunden-Produkte auch auf den gewerblichen Bereich ausgeweitet werden.

³ Ricardo (2021): CEFIC study – Economic Analysis of the Impacts of the Chemical Strategy for Sustainability). [economic-analysis-of-the-impacts-of-the-chemicals-strategy-for-sustainability-phase-1.pdf \(bcci2001.com\)](https://www.bcci2001.com/economic-analysis-of-the-impacts-of-the-chemicals-strategy-for-sustainability-phase-1.pdf)

- Die weiteren Auswirkungen auf mittelständische Unternehmen, welche nicht ohne weiteres die Möglichkeit einer Standortverlagerung in weniger reglementierte Gebiete nutzen können, sind vielfältig:
 - **Benachteiligung von KMU:** Neben dem hohen finanziellen Aufwand und der zukünftigen potenziellen Beschränkung der verfügbaren Rohstoffe werden die KMUs verglichen mit der Großindustrie weder die Erfahrung noch die Kapazität haben, um den Anforderungen rasch gerecht werden zu können.
 - **Abwanderung:** Zunehmend drohen Unternehmen, Forschende und Fachkräfte Deutschland den Rücken zu kehren und in Länder abzuwandern, die die dringend notwendigen Bedingungen für Innovationen und wettbewerbsorientiertes Wirtschaften bieten. Während global agierende Konzerne diese Schritte öffentlich meist unbemerkt längst eingeleitet haben, bleibt vor allem inhabergeführten Familienunternehmen nur noch wenig Zeit.
 - **Fehlende Innovation für Klima- und Umweltschutz:** Als bald werden wir in Europa aufgrund der stark eingeschränkten Chemikalienvielfalt und zahlreichen Verwendungsbeschränkungen nicht mehr im Stande sein, die aktuell auf dem Markt befindlichen Hochleistungsklebstoffe herzustellen oder gar neue innovative Klebstoffe zu entwickeln, die wir jedoch benötigen, um die im „Green Deal“ gesteckten Ziele des Klima- und Umweltschutzes überhaupt erreichbar zu machen.
 - Da nicht nur die Herstellung der derzeitigen Hochleistungsklebstoffe innerhalb der EU durch den regulatorisch bedingten Ausschluss notwendiger Chemikalien betroffen ist, sondern diese Klebstoffe nach REACH auch nicht in die EU importiert werden dürfen, steht auch die nächste Wertschöpfungsstufe zur Disposition. Die Verwendung dieser Hochleistungsklebstoffe findet dann gezwungenermaßen im außereuropäischen Raum statt, da dort diese Klebstoffe hergestellt und zur Fertigung besserer Produkte eingesetzt werden dürfen. Die fertigen Erzeugnisse können dann ohne gesetzliche Hemmnisse in die EU importiert werden.
 - **Unüberschaubare Haftungsrisiken für Unternehmen und Unternehmer:** Die Ersatzprodukte, die – wenn es sie überhaupt gibt – in kurzer Zeit entwickelt werden müssten, können nicht wie sonst üblich jahrelang erprobt werden. Sollte es zu Qualitätsproblemen oder Produktausfällen kommen, steht daher die Haftungsfrage im Raum. Viele Unternehmen werden vor diesen unüberschaubaren Risiken zurückschrecken und sich ggf. aus dem Markt zurückziehen. Im Rahmen der Geschäftsführerhaftung könnte hier sogar auf

die Privatvermögen der Geschäftsführungen zurückgegriffen werden und damit der Anreiz, unternehmerische Entscheidungen zu treffen, empfindlich begrenzt werden.

Auch bei der Coroplast Group machen wir nicht selten die Erfahrung, dass chemische Substitutionsprodukte in den vielfältigen Anwendungsgebieten andere Eigenschaften haben als erwartet, so dass die von der Politik geforderte Kurzfristigkeit unverantwortlich ist.



Forderungen

Als Konsequenz der dargelegten Problemlage ergeben sich fünf Forderungen:

1. *Bedürfnisse des Mittelstandes berücksichtigen*

Die einzelnen Elemente und Anforderungen der Chemikalienstrategie müssen so ausgestaltet werden, dass sie für die mittelständischen Unternehmen in Deutschland praktikabel sind und ohne umfängliche zusätzliche Ressourcen und Kosten umgesetzt werden können.

2. *Bestehende Gesetze nutzen*

Um Planungssicherheit zu gewährleisten, muss auf langwierige Gesetzgebungsverfahren mit ungewissem Ausgang verzichtet werden. Insbesondere müssen Vorschläge erarbeitet werden, mit dem Ziel, auf eine Revision der REACH- und der CLP-Verordnung zu verzichten.

3. *Risikobewertung erhalten*

Das bewährte Konzept der wissenschaftlichen Risikobewertung muss für Entscheidungen im Chemikalienmanagement erhalten bleiben. Im Vordergrund muss die sichere Anwendung stehen. Der in der Chemikalienstrategie vorgeschlagene, primär gefahrenbasierte Ansatz muss so ausgestaltet werden, dass die Berücksichtigung von Nutzen, Risiken und sicheren Verwendungsbedingungen ermöglicht wird.

4. *Wissensbasierten Dialog gewährleisten*

Die Ergebnisse des Dialogs müssen in transparenter nachvollziehbarer Weise berücksichtigt werden, bevor konkrete Vorschläge für Maßnahmen zur Umsetzung der Chemikalienstrategie gemacht werden.

5. *Wettbewerbsfähigkeit verbessern*

In enger Zusammenarbeit mit der chemischen Industrie müssen zeitgleich zur Umsetzung der Chemikalienstrategie schlüssige Konzepte entwickelt werden, die geeignet sind, die Wettbewerbsfähigkeit insbesondere der mittelständischen Chemieindustrie zu verbessern und nicht zu verschlechtern.

Fazit

Die Notwendigkeit eines sicheren und nachhaltigen Umgangs mit Chemikalien ist unbestritten und wird von der chemischen Industrie grundsätzlich aktiv unterstützt. Eine verbotsorientierte Chemikalienpolitik, die die Substitution chemischer Stoffe zum Dogma der europäischen Politik gemacht hat, droht allerdings mit dem Green Deal und der Revision von REACH neue und immer größere **planwirtschaftliche Höhenflüge** zu erreichen.

Der Mittelstand der chemischen Industrie hat selbst das größte Interesse daran, in Sachen Nachhaltigkeit und Sicherheit immer besser zu werden. Das fordern nicht zuletzt unsere Kunden in praktisch allen Branchen. Die Frage ist aber, wie wir diese Ziele am besten erreichen.

Wir brauchen umgehend eine **Wirtschaftspolitik für und nicht gegen die in Deutschland und Europa produzierenden Unternehmen**, für die darin beschäftigten Menschen und für den Umwelt- und Klimaschutz.

Es ist Zeit für **weniger Ideologie** und **mehr Wissen** in Deutschland und Europa.