

**Bundesrat**

**Drucksache 626/20**

15.10.20

EU - AV - G - U - Wi

**Unterrichtung**  
**durch die Europäische Kommission**

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen  
Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen:  
Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit - Für eine schadstofffreie Umwelt  
COM(2020) 667 final

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: Drucksache 655/19 = AE-Nr. 190960



Brüssel, den 14.10.2020  
COM(2020) 667 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit  
Für eine schadstofffreie Umwelt**

{SWD(2020) 225 final} - {SWD(2020) 247 final} - {SWD(2020) 248 final} -  
{SWD(2020) 249 final} - {SWD(2020) 250 final} - {SWD(2020) 251 final}

## 1. NACHHALTIGE CHEMIKALIEN FÜR DIE ÖKOLOGISCHE UND DIE DIGITALE WENDE

Mit dem europäischen Grünen Deal<sup>1</sup>, der neuen Wachstumsstrategie der Europäischen Union, wurde die EU auf einen Kurs gebracht, der sie bis zum Jahr 2050 zu einer nachhaltigen, klimaneutralen Kreislaufwirtschaft machen soll. Er enthält außerdem das Ziel, im Rahmen eines ambitionierten Ansatzes zur Verringerung der Umweltverschmutzung aus allen Quellen und zum Übergang auf eine schadstofffreie Umwelt die Gesundheit des Menschen und die Umwelt besser zu schützen. **Chemikalien sind in unserem Alltag allgegenwärtig und spielen bei den meisten unserer Tätigkeiten eine wesentliche Rolle.** Sie sind praktisch in jedem Gegenstand vorhanden, mit dem wir unser Wohlergehen sicherstellen oder unsere Gesundheit und Sicherheit schützen, und sie begegnen neuen Herausforderungen durch Innovation. Darüber hinaus sind Chemikalien die Bausteine von CO<sub>2</sub>-armen, schadstofffreien sowie energie- und ressourceneffizienten Technologien, Werkstoffen und Produkten. Eine höhere Investitions- und Innovationskapazität der chemischen Industrie, durch die neue und nachhaltige Chemikalien bereitgestellt werden können, wird ausschlaggebend dafür sein, dass neue Lösungen und Unterstützung sowohl für die **grüne als auch für die digitale Wende unserer Wirtschaft und Gesellschaft** angeboten werden.

Gleichzeitig können **Chemikalien mit gefährlichen Eigenschaften** der menschlichen Gesundheit und der Umwelt schaden. Zwar sind nicht alle gefährlichen Chemikalien in gleichem Maße besorgniserregend, bestimmte Chemikalien sind allerdings krebserregend, schädigen das Immunsystem, die Atemwege, das Hormonsystem, das Fortpflanzungssystem oder das Herz-Kreislauf-System, schwächen die Widerstandskraft des Menschen und seine Fähigkeit, auf Impfstoffe zu reagieren<sup>2</sup>, oder erhöhen die Krankheitsanfälligkeit<sup>3</sup>.

Die Exposition gegenüber diesen schädlichen Chemikalien bedroht somit die Gesundheit des Menschen. Die Umweltverschmutzung durch Chemikalien ist zudem eine der wesentlichen Ursachen für die Gefährdung der Erde<sup>4</sup>, da sie planetare Krisen wie den Klimawandel, die Zerstörung von Ökosystemen und den Verlust von Biodiversität<sup>5</sup> beeinflusst und verstärkt. Neue Chemikalien und Werkstoffe müssen von der Herstellung bis zum Lebenszyklusende inhärent sicher und nachhaltig sein, während neue Herstellungsprozesse und -technologien eingesetzt werden müssen, damit der chemischen Industrie der Übergang zur Klimaneutralität gelingt.

**Die EU hat bereits einen der umfassendsten und sichersten Regulierungsrahmen für Chemikalien, der sich auf die weltweit fortschrittlichste Wissensbasis stützt.** Dieser Regulierungsrahmen dient zunehmend weltweit als Modell für Sicherheitsstandards.<sup>6</sup> Der EU ist es unzweifelhaft gelungen, einen effizient funktionierenden Binnenmarkt für Chemikalien zu schaffen, die Risiken, die für Mensch und Umwelt von bestimmten gefährlichen

<sup>1</sup> [COM\(2019\) 640 final](#).

<sup>2</sup> Stoffe wie PFOS und PFOA werden mit einer reduzierten Antikörperantwort auf Impfungen in Verbindung gebracht; EFSA, [Scientific opinion on PFAS](#).

<sup>3</sup> [Linking pollution and infectious disease](#), C&en, 2019; [Environmental toxins impair immune system over multiple generations](#), Science Daily, 2. Oktober 2019.

<sup>4</sup> Rockström, J. et al., Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, 2009.

<sup>5</sup> Beispiele hierfür sind negative Auswirkungen auf Bestäuber, Insekten, aquatische Ökosysteme und Vogelpopulationen.

<sup>6</sup> A. Bradford, The Brussels effect, 2020.

Chemikalien wie Karzinogenen<sup>7</sup> und Schwermetallen<sup>8</sup> ausgehen, zu verringern und einen vorhersehbaren Rechtsrahmen für die Tätigkeit von Unternehmen bereitzustellen.

<sup>7</sup> Schätzungen zufolge wurden in der EU in den letzten 20 Jahren eine Million Krebserkrankungen verhindert, [SWD\(2019\) 199 final/2](#).

<sup>8</sup> Darunter Quecksilber, Cadmium und Arsen, [SWD\(2019\) 199](#).

**Fakten und Zahlen zu Chemikalien, zur chemischen Industrie<sup>9</sup> und zum Chemikalienrecht**

- 2018 wurden weltweit Chemikalien im Wert von 3347 Mrd. EUR verkauft, wobei Europa zweitgrößter Hersteller war (Anteil an den Verkäufen: 16,9 %). Allerdings ist sein Anteil in den letzten 20 Jahren um die Hälfte zurückgegangen und dürfte Schätzungen zufolge bis 2030 weiter rückläufig sein, sodass Europa vom zweiten auf den dritten Rang zurückfallen dürfte.
- Die Chemikalienherstellung ist der viertgrößte Industriezweig in der EU. Hier sind 30 000 Unternehmen, davon 95 % KMU, tätig, in denen rund 1,2 Mio. Menschen direkt und 3,6 Mio. indirekt beschäftigt sind.
- Die EU verfügt über einen umfassenden Rechtsrahmen, der von rund 40 Rechtsakten gebildet wird, darunter die Verordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH)<sup>10</sup>, die Verordnung über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen (CLP)<sup>11</sup> sowie neben vielen anderen die Rechtsvorschriften über die Sicherheit von Spielzeug, Kosmetika, Biozidprodukten, Pflanzenschutzmitteln und Lebensmitteln, über Karzinogene bei der Arbeit sowie die Rechtsvorschriften über den Umweltschutz.
- Studien über Human-Biomonitoring in der EU deuten darauf hin, dass im menschlichen Blut und Körpergewebe zunehmend unterschiedliche gefährliche Chemikalien enthalten sind, darunter bestimmte Pestizide, Biozide, Arzneimittel, Schwermetalle, Weichmacher und Flammschutzmittel.<sup>12</sup> Die pränatale kombinierte Exposition gegenüber mehreren Chemikalien hatte ein geringeres Embryonalwachstum und niedrigere Geburtenraten zur Folge.<sup>13</sup>
- 84 % der Europäer sind besorgt über die Auswirkungen von in Alltagsprodukten enthaltenen Chemikalien auf ihre Gesundheit, und 90 % sorgen sich über deren Umweltwirkung.<sup>14</sup>

Für die Entwicklung und den Einsatz von nachhaltigen Chemikalien, die die grüne und die digitale Wende ermöglichen, und zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit, insbesondere von gefährdeten Gruppen<sup>15</sup>, **ist mehr Innovation für die grüne Wende der Chemieindustrie und ihrer Wertschöpfungsketten erforderlich, und die derzeitige Chemikalienpolitik der EU muss weiterentwickelt werden und schneller und wirksamer auf die Herausforderungen reagieren, die mit gefährlichen Chemikalien verbunden sind.** Dazu gehört sicherzustellen, dass alle Chemikalien sicherer und nachhaltiger eingesetzt werden, und dafür zu sorgen, dass Chemikalien mit chronischer Wirkung für die menschliche

<sup>9</sup> CEFIC, [Facts and Figures Report](#), 2020.

<sup>10</sup> Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (ABl. L 396 vom 30.12.2006).

<sup>11</sup> Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, (ABl. L 353 vom 31.12.2008).

<sup>12</sup> Europäische Kommission, [Study for the Strategy for the Non-Toxic Environment](#), S. 123.

<sup>13</sup> Ebd.

<sup>14</sup> Eurostat, [Eurobarometer](#), 2020.

<sup>15</sup> Für den Anwendungsbereich dieser Strategie gelten als gefährdete Personengruppen diejenigen Bevölkerungsgruppen, die stärker durch Chemikalienexposition gefährdet sind, weil sie aus verschiedenen Gründen empfindlicher sind oder eine niedrigere Schwelle für eine Gesundheitsschädigung haben, weil sie stärker exponiert sind oder die Wahrscheinlichkeit einer Exposition höher ist, oder weil sie über eine geringere Selbstschutzzfähigkeit verfügen. Zu den gefährdeten Personengruppen gehören in der Regel schwangere und stillende Frauen, Kinder im Mutterleib, Säuglinge und Kinder, ältere Menschen sowie Arbeitnehmer und Anrainer, die starker und/oder langanhaltender Chemikalienexposition ausgesetzt sind.

Gesundheit und die Umwelt – bedenkliche Stoffe<sup>16</sup> – so wenig wie möglich verwendet und, soweit möglich, substituiert werden. Für nicht wesentliche gesellschaftliche Verwendungszwecke, insbesondere in Verbraucherprodukten, muss nach und nach auf die schädlichsten Chemikalien verzichtet werden.

Ein kohärenterer, vorhersehbarer und robusterer Regulierungsrahmen wird in Verbindung mit nicht regulierenden Anreizen die notwendige Innovation vorantreiben, für ein höheres Schutzniveau sorgen und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen chemischen Industrie und ihrer Wertschöpfungsketten stärken. Um gleiche Ausgangsbedingungen für EU- und Nicht-EU-Akteure zu schaffen, muss die EU im Einklang mit ihren internationalen Verpflichtungen sicherstellen, dass ihre Vorschriften für Chemikalien sowohl intern als auch an den Grenzen **vollständig durchgesetzt** werden, und diese Vorschriften weltweit als Goldstandard fördern.

Die **COVID-19-Pandemie** war nicht nur ein weiterer Grund für die dringende Notwendigkeit, die Gesundheit von Mensch und Planeten zu schützen, sie hat auch deutlich gemacht, dass die Herstellungs- und Lieferketten für einige kritische Chemikalien, die beispielsweise für die Herstellung von Arzneimitteln benötigt werden, zunehmend komplex und globalisiert werden. Die EU muss ihre **offene strategische Autonomie** durch **resiliente Wertschöpfungsketten** stärken und die nachhaltigen Beschaffungsquellen für diejenigen Chemikalien diversifizieren, die wesentliche Verwendungszwecke für unsere Gesundheit und für die Verwirklichung einer klimaneutralen Kreislaufwirtschaft haben.

In der vorliegenden Strategie werden die Bereiche hervorgehoben, in denen die Kommission größere Fortschritte erzielen will. Dabei wird sie sich **eng mit den Interessenträgern abstimmen**, um diese Ziele im Rahmen strikter Folgenabschätzungsprozesse auf der Grundlage der umfangreichen Erkenntnisse zu verfeinern, die bereits zur Wirksamkeit der geltenden Rechtsvorschriften gewonnen wurden.<sup>17</sup> Die Kommission wird ein **Rundtischtreffen auf hohem Niveau** mit Vertretern aus der Industrie, einschließlich KMU, von Hochschulen und aus der Zivilgesellschaft ins Leben rufen, um die Ziele der Strategie im Dialog mit den betroffenen Akteuren und Interessenträgern zu verwirklichen. Im Mittelpunkt der Diskussionen des Rundtischtreffens sollen namentlich die Fragen stehen, wie die Rechtsvorschriften über Chemikalien effizienter und wirksamer gestaltet werden können und wie die Entwicklung und Verbreitung innovativer sicherer und nachhaltiger Chemikalien in allen Sektoren gefördert werden kann.

## **2. AUF DEM WEG ZU EINER SCHADSTOFFFREIEN UMWELT: EINE NEUE LANGFRISTIGE VISION FÜR DIE CHEMIKALIENPOLITIK DER EU**

Beinahe 20 Jahre nach dem ersten strategischen Konzept für das Chemikalienmanagement in Europa<sup>18</sup> ist die Zeit für eine **neue langfristige Vision für die Chemikalienpolitik der EU** gekommen. Im Einklang mit dem europäischen Grünen Deal zielt die Strategie auf die

<sup>16</sup> Dazu gehören im Kontext dieser Strategie und verwandter Maßnahmen in erster Linie Stoffe, die mit der Kreislaufwirtschaft im Zusammenhang stehen, Stoffe mit chronischer Wirkung auf die Gesundheit des Menschen oder die Umwelt (Kandidatenliste in der REACH-Verordnung und Anhang VI der CLP-Verordnung), aber auch Stoffe, die verhindern, dass durch Recycling sichere, hochwertige Sekundärrohstoffe gewonnen werden können.

<sup>17</sup> Dies umfasst die neuesten Eignungsprüfungen und Bewertungen der EU-Rechtsvorschriften über Chemikalien.

<sup>18</sup> [KOM\(2001\) 88 final](#).

Verwirklichung einer schadstofffreien Umwelt ab, was bedeutet, dass **Chemikalien so hergestellt und verwendet werden, dass ihr Beitrag zur Gesellschaft – einschließlich zur Verwirklichung der grünen und der digitalen Wende – maximiert wird, ohne dem Planeten sowie derzeitigen und künftigen Generationen zu schaden.** Die EU-Industrie soll sich bei der Herstellung und Verwendung von **sicheren und nachhaltigen Chemikalien** zu einem **wettbewerbsfähigen, weltweiten Spitzenreiter** entwickeln. In der Strategie werden ein klarer Fahrplan und Zeitplan für die Umstellung der Industrie mit dem Ziel vorgeschlagen, Investitionen zu mobilisieren und in sichere und nachhaltige Produkte und Herstellungsmethoden zu kanalisieren.



Abbildung: Die Hierarchie der Schadstofffreiheit – eine neue Hierarchie beim Chemikalienmanagement

Diese Strategie stellt die Weichen für die Umsetzung dieser Vision durch Maßnahmen zur Förderung innovativer Lösungen für sichere und nachhaltige Chemikalien, zur Verbesserung des Schutzes der menschlichen Gesundheit und der Umwelt, zur Vereinfachung und Stärkung des Rechtsrahmens für Chemikalien, zum Aufbau einer umfassenden Wissensbasis als Grundlage einer faktengestützten politischen Entscheidungsfindung und zur Übernahme einer weltweiten Vorbildfunktion für ein verantwortungsvolles Chemikalienmanagement.

### 2.1. Innovative Lösungen für sichere und nachhaltige Chemikalien in der EU

Der Übergang zu **inhärent sicheren und nachhaltigen** Chemikalien ist nicht nur eine dringende gesellschaftliche Notwendigkeit, sondern auch eine wichtige ökonomische Chance und ein Schlüsselement für die Erholung der EU von der COVID-19-Krise. Angesichts der Entwicklungen in der weltweiten Chemikalienproduktion bietet dies der chemischen Industrie der EU die Chance, wieder wettbewerbsfähig zu werden, indem sie sichere und nachhaltige Chemikalien entwickelt und branchenübergreifende nachhaltige Lösungen anbietet, vor allem für Baustoffe, Textilien, CO<sub>2</sub>-arme Mobilität, Batterien, Windkraftanlagen und erneuerbare Energiequellen. Die Kommission sieht in ihrem Vorschlag zu ihrer Initiative „Next Generation EU“ mit ihrer Aufbau- und Resilienzfähigkeit vor, dass die EU-Mitgliedstaaten in Projekte investieren, die die grüne und die digitale Wende der EU-Industrie, einschließlich der chemischen Industrie, erleichtern und die Wettbewerbsfähigkeit einer nachhaltigen EU-Industrie stärken. Der Übergang zu nachhaltigen Chemikalien trägt darüber hinaus den sozioökonomischen Folgen Rechnung, wie den Auswirkungen auf die Beschäftigung in bestimmten Regionen und Branchen sowie auf die Beschäftigung bestimmten Arbeitnehmer.

### 2.1.1. Förderung von inhärent sicheren und nachhaltigen Chemikalien

Die EU verfügt über Pionierunternehmen und über die wissenschaftlichen und technischen Kapazitäten, um beim Übergang zu einem **Konzept der inhärent sicheren und nachhaltigen Chemikalien** („Safe-by-Design“- und „Sustainable-by-Design“-Konzept<sup>19</sup>) eine Führungsrolle zu übernehmen. Die Regulierungs- und Marktinitiativen sind weitgehend in Gang, die Substitution der schädlichsten Stoffe hat sich jedoch nicht in dem erwarteten Tempo vollzogen<sup>20</sup>, und den Vorreitern stellen sich nach wie vor erhebliche wirtschaftliche und technische Hindernisse entgegen<sup>21</sup>. Dieser Übergang bedarf **vermehrter politischer und finanzieller Unterstützung** sowie Beratung und Unterstützung, vor allem für KMU, und benötigt gemeinsame Anstrengungen aller: Behörden, Unternehmen, Investoren und Forscher.

Die Regulierungsinstrumente<sup>22</sup> müssen genutzt werden, um die Herstellung und Verwendung von sicheren und nachhaltigen Chemikalien **voranzutreiben und zu belohnen**. Besonders wichtig sind Anreize für die Industrie, Innovationen zu priorisieren, durch die bedenkliche Stoffe<sup>23</sup> weitestgehend substituiert werden können. Der Übergang zu inhärent sicheren und nachhaltigen Chemikalien, einschließlich nachhaltigen biobasierten Chemikalien<sup>24</sup>, und Investitionen in die Erforschung von Alternativen für bedenkliche Stoffe sind für die Gesundheit des Menschen und für die Umwelt von entscheidender Bedeutung, aber auch eine wichtige Voraussetzung für die Verwirklichung einer sauberen Kreislaufwirtschaft.

#### INHÄRENT SICHER UND NACHHALTIG

Geplante Maßnahmen der Kommission:

- Erarbeitung von **EU-Kriterien für inhärent sichere und nachhaltige Chemikalien**;
- Einrichtung eines **EU-weiten Unterstützungsnetzes für inhärente Sicherheit und Nachhaltigkeit** zur Förderung der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs über Sektorgrenzen hinweg und entlang der Wertschöpfungskette sowie zur Bereitstellung von technischem Fachwissen über Alternativen;
- Gewährleistung von **Entwicklung, Vermarktung, Einsatz und Verbreitung von inhärent sicheren und nachhaltigen** Stoffen, Werkstoffen und Produkten durch Bereitstellung von finanzieller Unterstützung<sup>25</sup> – insbesondere für KMU – im Rahmen von Horizont Europa, der Kohäsionspolitik und des Programms LIFE sowie durch

<sup>19</sup> In diesem Stadium kann inhärent sicher und nachhaltig definiert werden als vor dem Inverkehrbringen angewandtes Konzept für Chemikalien, bei dem die Funktion (oder die Dienstleistung) im Mittelpunkt steht und gleichzeitig Mengen und chemische Eigenschaften vermieden werden, die der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt schaden könnten, insbesondere bei Gruppen von Chemikalien, die voraussichtlich (öko)toxisch, persistent, bioakkumulierbar oder mobil sind. Die Gesamtnachhaltigkeit sollte gewährleistet werden, indem der Umweltfußabdruck von Chemikalien, namentlich in Bezug auf Klimawandel, Ressourcenverbrauch, Ökosysteme und biologische Vielfalt, unter Betrachtung des gesamten Lebenszyklus minimiert wird.

<sup>20</sup> Eurostat, [Chemicals production and consumption statistics](#), 2020.

<sup>21</sup> Wood and Lowell Center for Sustainable Production, Bericht für die Europäische Kommission, [Chemicals innovation action agenda](#), 2019.

<sup>22</sup> Im Rahmen der REACH-Verordnung sowie im Einklang mit der Überprüfung der REACH-Verordnung, [COM\(2018\) 116, Maßnahme 5](#), und mit anderen Rechtsvorschriften, wie der Verordnung über das Umweltzeichen sowie mit der Richtlinie über Ökodesign und der Richtlinie über Industrieemissionen.

<sup>23</sup> Siehe Fußnote 16.

<sup>24</sup> Im Einklang mit der Strategie für die Bioökonomie (COM(2018) 673) sollte die Nachhaltigkeit biobasierter Chemikalien unter Betrachtung des gesamten Lebenszyklus nachgewiesen werden.

<sup>25</sup> Vorbehaltlich der Einhaltung der geltenden Vorschriften für staatliche Beihilfen.

andere einschlägige EU-Finanzierungs- und Investitionsprogramme und öffentlich-private Partnerschaften;

- Erfassung und Behebung von Defiziten bei **Qualifikationen im Bereich inhärente Sicherheit und Nachhaltigkeit** und von Kompetenzlücken und Gewährleistung eines angemessenen Qualifikationsangebots auf allen Ebenen – auch bei der Berufsausbildung und in Hochschulstudiengängen, in Forschung und Industrie sowie in Regulierungsbehörden;
- Festlegung **zentraler Leistungsindikatoren** in enger Zusammenarbeit mit den Interessenträgern, um die Fortschritte der Industrie beim Übergang zur Herstellung von sicheren und nachhaltigen Chemikalien zu messen;
- Sicherstellung, dass die **Rechtsvorschriften über Industrieemissionen** die Verwendung von sichereren Chemikalien durch die Industrie in der EU fördern, indem sie Vor-Ort-Risikobewertungen vorschreiben und die Verwendung von besonders besorgniserregenden Stoffen beschränken.

### *2.1.2. Verwirklichung von sicheren Produkten und schadstofffreien Werkstoffkreisläufen*

In einer sauberen Kreislaufwirtschaft ist es unerlässlich, die Herstellung und den Einsatz von **Sekundärrohstoffen** zu fördern und dafür zu sorgen, dass sowohl Primär- als auch Sekundärwerkstoffe und -produkte stets sicher sind. Der vor Kurzem angenommene Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft<sup>26</sup> hat deutlich gemacht, dass hierfür eine Kombination aus vorgelagerten Maßnahmen, die sicherstellen, dass Produkte inhärent sicher und nachhaltig sind, und nachgelagerten Maßnahmen, die die Sicherheit von und das Vertrauen in recycelte Werkstoffe und Produkte erhöhen, erforderlich ist. Die Schaffung eines gut funktionierenden Markts für Sekundärrohstoffe und der Übergang zu sichereren Werkstoffen und Produkten werden allerdings durch verschiedene Probleme verlangsamt, insbesondere durch den **Mangel an adäquaten Angaben zu den in Produkten enthaltenen Chemikalien**.<sup>27</sup> Die Verbraucher, die Akteure der Wertschöpfungskette und die Abfallentsorgungsunternehmen können deswegen keine sachkundigen Entscheidungen treffen.

Um auf schadstofffreie Werkstoffkreisläufe und sauberes Recycling umzusteigen und sicherzustellen, dass „**in der EU recycelt**“ weltweit zu einem Maßstab wird, muss dafür gesorgt werden, dass der Gehalt von **bedenklichen Stoffen in Produkten und Rezyklaten** auf ein Minimum reduziert wird. Grundsätzlich sollte für Frischmaterial und für Rezyklate derselbe Grenzwert für gefährliche Stoffe gelten. Es können allerdings außergewöhnliche Umstände vorliegen, die eine Ausnahme von diesem Grundsatz erforderlich machen können. Diese wäre an die Bedingung geknüpft, dass die Verwendung von Rezyklat auf eindeutig festgelegte Anwendungen beschränkt ist, bei denen es keine negativen Auswirkungen auf die Verbrauchergesundheit und die Umwelt gibt, und bei denen auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung die Verwendung von Rezyklat statt Frischmaterial gerechtfertigt ist.

Regulierende Maßnahmen müssen Hand in Hand gehen mit höheren Investitionen in **innovative Technologien**, mit denen gegen **Altschadstoffe in Abfallströmen** vorgegangen

<sup>26</sup> [COM\(2020\) 98 final](#).

<sup>27</sup> [COM\(2018\) 32 final](#).

werden kann, sodass wiederum mehr Abfälle recycelt werden könnten.<sup>28</sup> Dies ist bei bestimmten Kunststoffen und Textilien besonders wichtig. Zu diesem Zweck müssen nachhaltige Innovationen und Technologien entwickelt werden. Auch Technologien wie chemisches Recycling könnten eine Rolle spielen, aber nur dann, wenn sie auf den Lebenszyklus bezogen eine insgesamt positive Umwelt- und Klimaleistung gewährleisten.

### SCHADSTOFFFREIE WERKSTOFFKREISLÄUFE

Geplante Maßnahmen der Kommission:

- Minimierung der **Präsenz bedenklicher Stoffe in Produkten** durch die Einführung von Anforderungen, auch im Rahmen der Initiative für eine nachhaltige Produktpolitik, bei denen diejenigen Produktkategorien priorisiert werden, die gefährdete Bevölkerungsgruppen betreffen, bzw. diejenigen mit dem höchsten Kreislaufpotenzial, wie Textilien, Verpackungen einschließlich Lebensmittelverpackungen, Möbel, Elektronik- und IKT-Geräte, Baustoffe und Gebäude;
- Gewährleistung der Verfügbarkeit von **Angaben zu den enthaltenen Chemikalien und zur sicheren Verwendung** durch die Aufstellung von Informationsanforderungen im Rahmen der Initiative für eine nachhaltige Produktpolitik und durch Verfolgung der Präsenz bedenklicher Stoffe während des Lebenszyklus von Werkstoffen und Produkten<sup>29</sup>;
- Sicherstellung, dass **Zulassungen und Ausnahmen** von Beschränkungen für Rezyklate im Rahmen der REACH-Verordnung Ausnahmefälle darstellen und gerechtfertigt sind;
- Förderung von **Investitionen in nachhaltige Innovationen**<sup>30</sup>, die geeignet sind, Abfallströme zu dekontaminieren, für mehr sicheres Recycling zu sorgen und die Ausfuhr von Abfällen, insbesondere von Kunststoffen und Textilien, zu verringern;
- Entwicklung von **Methoden für die Risikobewertung von Chemikalien** unter Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus von Stoffen, Werkstoffen und Produkten.

#### 2.1.3. Ökologisierung und Digitalisierung der Chemikalienherstellung

Die Chemikalienherstellung ist einer der umweltschädlichsten sowie energie- und ressourcenintensivsten Sektoren und eng mit anderen energieintensiven Sektoren und Verfahren verflochten. Zwar hat die europäische chemische Industrie bereits in verbesserte Fertigungsstätten investiert, für die grüne und die digitale Wende sind jedoch auch künftig erhebliche Investitionen in diesem Sektor erforderlich.<sup>31</sup> Durch **neuartige und sauberere industrielle Verfahren und Technologien** ließe sich nicht nur der Umweltfußabdruck der Chemikalienherstellung verkleinern, es könnten auch Kosten gesenkt, die Marktfähigkeit verbessert und neue Märkte für die nachhaltige europäische Chemieindustrie geschaffen werden.

<sup>28</sup> Ebd.

<sup>29</sup> Insbesondere auf der Grundlage der SCIP-Datenbank der ECHA, der laufenden Arbeiten zur Überprüfung der REACH-Verordnung ([COM\(2018\) 116](#), Maßnahme 3) und der Entwicklung von Produktpässen.

<sup>30</sup> Unter Berücksichtigung der einschlägigen Vorschriften für staatliche Beihilfen.

<sup>31</sup> UEA, [Industrial pollution in Europe: State of the environment and outlook report](#), 2020.

Im Einklang mit den ehrgeizigen Zielen des europäischen Grünen Deals **muss Energieeffizienz Priorität eingeräumt werden**. Kraftstoffe wie erneuerbarer Wasserstoff und nachhaltig erzeugtes Biomethan können eine entscheidende Rolle für die Nachhaltigkeit von Energiequellen spielen.<sup>32</sup> **Digitale Technologien** – wie das Internet der Dinge, Big Data, künstliche Intelligenz, intelligente Sensoren und Robotertechnik – können ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Ökologisierung von Fertigungsprozessen leisten. Darüber hinaus können **chemische Innovationen** sektorübergreifende nachhaltige Lösungen liefern, um den gesamten Umweltfußabdruck von Fertigungsverfahren zu verringern.

Zusätzlich zur Rolle der Technologie können **innovative Geschäftsmodelle** eine wichtige Triebkraft für die grüne Wende der Branchen sein, die Chemikalien herstellen und verwenden. Die Gelegenheiten zur Umstellung von der traditionellen Herstellung und Verwendung von Chemikalien auf **Chemikalien als Dienstleistung**<sup>33</sup> sollten erforscht und gefördert werden. Derartige Innovationen könnten sicherstellen, dass Fachwissen optimal genutzt wird und die Ressourceneffizienz während des gesamten Lebenszyklus gewährleistet ist, aber auch Impulse für ortsbezogene Innovation und die Einbeziehung von KMU geben. Die EU-Taxonomie für ein nachhaltiges Finanzwesen<sup>34</sup> wird diese Entwicklungen unterstützen und dazu beitragen, Finanzmittel in die Herstellung und Verwendung von ökologisch nachhaltigen Chemikalien zu lenken.

#### INNOVATIVE INDUSTRIEPRODUKTION

Über ihre Finanzinstrumente sowie Forschungs- und Innovationsprogramme<sup>35</sup> wird die Kommission Folgendes unterstützen:

- Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der **fortgeschrittenen Werkstoffe** für Anwendungen in den Sektoren Energie, Bauwesen, Mobilität, Gesundheit, Landwirtschaft und Elektronik zur Verwirklichung der grünen und der digitalen Wende;
- Forschung, Entwicklung und Einsatz von **CO<sub>2</sub>-armen und umweltschonenden Herstellungsverfahren für Chemikalien und Werkstoffe**;
- Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet **innovativer Geschäftsmodelle** wie leistungsorientierte Geschäftsmodelle, um eine effizientere Verwendung von Chemikalien und anderen Ressourcen zu gewährleisten und die Entstehung von Abfällen und Emissionen zu minimieren;
- **Umschulung und Höherqualifizierung** der an der Herstellung und Verwendung von Chemikalien beteiligten **Arbeitskräfte** mit Blick auf die grüne und die digitale

<sup>32</sup> In der Wasserstoffstrategie für ein klimaneutrales Europa wird die Notwendigkeit von unterstützenden Maßnahmen auf der Nachfrageseite und des Einsatzes von erneuerbarem Wasserstoff in bestimmten Endverbrauchssektoren wie der Chemieindustrie betont. Quoten oder Mindestanteile könnten auch für andere erneuerbare Kraftstoffe wie Biomethan in Betracht gezogen werden. [COM\(2020\) 301](#).

<sup>33</sup> „Chemikalien als Dienstleistung“ umfasst Chemikalienleasing, aber auch das Leasing von Dienstleistungen wie Logistik, die Entwicklung spezifischer chemischer Prozesse und Anwendungen sowie Abfallbewirtschaftung.

<sup>34</sup> Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088. Die Kommission wird delegierte Rechtsakte mit technischen Evaluierungskriterien dafür erlassen, wie und wann Wirtschaftstätigkeiten als ökologisch nachhaltig eingestuft werden können.

<sup>35</sup> Die europäischen Struktur- und Investitionsfonds, der Mechanismus für einen gerechten Übergang, InvestEU, die Fazilität für strategische Investitionen, REACT-EU, Horizont Europa und das Programm „Digitales Europa“.

Wende;

- **Zugang zu Risikofinanzierung**, insbesondere für KMU und Start-up-Unternehmen;
- Entwicklung und Verbreitung von Infrastruktur, die bei der Chemikalienherstellung den Umstieg auf die **Nutzung, den Transport und die Speicherung von Strom** aus erneuerbaren und/oder CO<sub>2</sub>-neutralen Energiequellen ermöglicht;
- Steigerung des **derzeitigen Einsatzes von verfügbaren Technologien** für Fertigungszwecke (z. B. Internet der Dinge, Big Data, künstliche Intelligenz, Automatisierung, intelligente Sensoren und Robotertechnik).

#### 2.1.4. Stärkung der offenen strategischen Autonomie der EU

In den vergangenen Jahrzehnten wurden die Herstellungs- und Lieferketten für **einige kritische Chemikalien** (z. B. Rohstoffe, Zwischenprodukte, pharmazeutische Wirkstoffe) zunehmend komplex und globalisiert. Die COVID-19-Pandemie hat deutlich gemacht, dass die **geringe Zahl der Bezugsquellen** für einige Chemikalien, die für wesentliche gesellschaftliche Anwendungen genutzt werden, ein Risiko beispielsweise für die Verfügbarkeit von Arzneimitteln und für die Fähigkeit der Union, **auf Gesundheitskrisen zu reagieren**, darstellen kann. Die Resilienz der EU gegenüber Versorgungsunterbrechungen ist nicht nur von zentraler Bedeutung, um die Verfügbarkeit von in Gesundheitsanwendungen verwendeten Chemikalien zu gewährleisten, sondern auch, um die übergeordneten **Nachhaltigkeitsziele des europäischen Grünen Deals** zu verwirklichen; dazu gehören auch Technologien für Klimaneutralität, wie Batterien, Windkraftanlagen und Fotovoltaik, für saubere Werkstoffkreisläufe und für die Null-Schadstoff-Ziele.

Voraussetzung für eine resilientere Wirtschaft und resilientere Gesundheitssysteme ist, dass die noch in der EU vorhandenen Produktionskapazitäten für Chemikalien einen Aufschwung erleben; weitere Voraussetzungen sind hinreichend diversifizierte Lieferquellen und ein besseres Management des Risikos von Störungen auf allen Ebenen, strategische Reserven und Lagerbestände sowie Mechanismen, die sicherstellen, dass Lieferketten im Falle einer Krise ohne Unterbrechung weiter funktionieren können.

#### **STÄRKUNG DER OFFENEN STRATEGISCHEN AUTONOMIE DER EU**

Geplante Maßnahmen der Kommission:

- Ermittlung **strategischer Abhängigkeiten** und Vorschlag von Maßnahmen zur Verringerung dieser Abhängigkeiten im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober 2020 und der angekündigten Aktualisierung der Mitteilung über die Industriepolitik;
- Ermittlung **strategischer Wertschöpfungsketten**, insbesondere für Technologien und Anwendungen, die für die grüne und die digitale Wende von Belang sind und bei denen kritische Chemikalien wichtige Bausteine sind;
- Einbeziehung der Interessenträger zur Verbesserung der **strategischen Vorausschau**

**der Union auf Chemikalien;**

- Förderung der **interregionalen Zusammenarbeit entlang nachhaltiger chemischer Wertschöpfungsketten** durch intelligente Spezialisierung<sup>36</sup>, um die Erarbeitung gemeinsamer Investitionsprojekte zu beschleunigen;
- Förderung der **Resilienz der Versorgung** der EU und der **Nachhaltigkeit** von Chemikalien für wesentliche gesellschaftliche Verwendungszwecke durch EU-Finanzierungs- und Investitionsmechanismen<sup>37</sup>.

## 2.2. Stärkerer EU-Rechtsrahmen zur Bewältigung dringender Umwelt- und Gesundheitsprobleme

Zwar konnte das EU-Konzept für Chemikalienmanagement die Exposition von Mensch und Umwelt gegenüber bestimmten problematischen Stoffen wirksam verringern, doch muss angesichts anhaltender und neu auftretender Gesundheits- und Umweltbedenken der **Rechtsrahmen** so **gestärkt** werden, dass zügig auf wissenschaftliche Erkenntnisse reagiert werden kann. Zu diesem Zweck muss er kohärenter, einfacher und für alle Akteure vorhersehbarer gestaltet werden. Besonders die **REACH- und die CLP-Verordnung** sollten als die **Ecksteine der Chemikalienregulierung in der EU** gestärkt und durch **kohärente Konzepte für die Beurteilung und das Management von Chemikalien** in bestehenden sektorspezifischen Rechtsvorschriften, vor allem auf dem Gebiet der Verbraucherprodukte, ergänzt werden.

### 2.2.1. Schutz von Verbrauchern, gefährdeten Personengruppen und Arbeitnehmern vor besonders schädlichen Chemikalien

Die Verbraucher sind in hohem Maße gegenüber Chemikalien exponiert, die in Produkten enthalten sind, sei es in Spielzeug und Kinderpflegemitteln oder in Lebensmittelkontaktmaterial, Kosmetika, Möbeln oder Textilien, um nur einige zu nennen, und in der gesamten EU kommen Tag für Tag Millionen Arbeitnehmer mit für sie potenziell schädlichen chemischen Arbeitsstoffen in Kontakt<sup>38</sup>. Gefährdete Bevölkerungsgruppen, wie Kinder, Schwangere und ältere Menschen, sind für Chemikalien mit bestimmten gefährlichen Eigenschaften besonders empfindlich.<sup>39</sup>

Einer der größten Erfolge des EU-Chemikalienrechts im Bereich Gesundheitsschutz war in den vergangenen Jahrzehnten die Verringerung der Exposition der Bevölkerung gegenüber Karzinogenen. Dies wurde durch ein **Präventivkonzept in allen Rechtsvorschriften** – das „**allgemeine Konzept für das Risikomanagement**“<sup>40</sup> – ermöglicht. Dies bedeutet, dass ein

<sup>36</sup> Im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik ist [intelligente Spezialisierung](#) ein ortsbezogener Ansatz.

<sup>37</sup> Zum Beispiel europäische Struktur- und Investitionsfonds, Mechanismus für einen gerechten Übergang, europäischer Fonds für strategische Investitionen, REACT-EU, Horizont Europa, unter Vorbehalt der Einhaltung geltender Vorschriften für staatliche Beihilfen.

<sup>38</sup> Bei Chemikalien, bei denen festgestellt wurde, dass die Exposition am Arbeitsplatz das Hauptrisiko darstellt, ist die Richtlinie zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz anwendbar.

<sup>39</sup> [SWD\(2019\) 199](#).

<sup>40</sup> Im EU-Rechtsrahmen für Chemikalien bedeutet das „allgemeine Konzept für das Risikomanagement“, dass auf der Grundlage der gefährlichen Eigenschaften der Chemikalie und allgemeiner Erwägungen zur Exposition (verbreitete Verwendungen, Verwendungen in für Kinder bestimmten Produkten, schwierig zu kontrollierende Exposition) automatisch vorab festgelegte Risikomanagementmaßnahmen (z. B. Verpackungsvorschriften, Beschränkungen, Verbote usw.) getroffen werden. Es kommt in mehreren Rechtsakten zur Anwendung und stützt sich dabei auf

grundsätzliches Verbot für karzinogene Stoffe in Verbraucherprodukten und für Verwendungszwecke gilt, bei denen gefährdete Personengruppen exponiert sind, während gleichzeitig unter gesetzlich eindeutig definierten Bedingungen einige wenige Ausnahmen zulässig sind. Ein solches Präventivkonzept ist **einfacher** und in der Regel **schneller** und es setzt für alle Akteure – Durchsetzungsbehörden, Industrie und nachgelagerte Verwender – **klare Signale** über die Arten chemischer Stoffe, bei denen die Industrie vorrangig **Innovationen** anstreben sollte.<sup>41</sup>

Die überwiegende Mehrheit der Chemikalien in der EU werden allerdings derzeit auf Einzelfallbasis und je nach der spezifischen Verwendung reguliert.<sup>42</sup> Angesichts umfangreicher Belege und der Besorgnis der Bevölkerung ist es gerechtfertigt, dass für die schädlichsten Chemikalien **das allgemeine Konzept für das Risikomanagement die Standardoption wird, namentlich im Hinblick auf deren Verwendung in Verbraucherprodukten**. Dies wird nach und nach verwirklicht werden. Zum einen wird die Kommission das allgemeine Konzept für das Risikomanagement ausweiten, um sicherzustellen, dass Verbraucherprodukte keine Chemikalien enthalten, die Krebs oder Genmutationen verursachen, das Fortpflanzungs- oder das Hormonsystem beeinträchtigen oder persistent und bioakkumulierbar sind. Außerdem wird die Kommission umgehend eine umfassende Folgenabschätzung einleiten, um im Hinblick auf Verbraucherprodukte die Modalitäten und den Zeitplan für die Ausweitung dieses allgemeinen Konzepts auf weitere Chemikalien festzulegen, einschließlich solcher, die das Immunsystem, das Nervensystem oder die Atemwege schädigen, und organotoxischer Chemikalien;

Die Ausweitung des allgemeinen Konzepts stellt sicher, dass Verbraucher, gefährdete Personengruppen und die natürliche Umwelt kohärenter geschützt werden, während die Verwendung dieser besonders schädlichen Chemikalien weiterhin zulässig ist, wenn dies für die **Gesellschaft unverzichtbar** ist. Die Kriterien für wesentliche Verwendungszwecke dieser Chemikalien müssen ordnungsgemäß festgelegt werden, um eine kohärente Anwendung innerhalb des gesamten EU-Rechts sicherzustellen; dabei wird ganz besonders auf die Aspekte geachtet, die für die Verwirklichung der grünen und der digitalen Wende erforderlich sind.

### **SCHUTZ VOR BESONDERS SCHÄDLICHEN CHEMIKALIEN**

Geplante Maßnahmen der Kommission:

- Ausweitung des allgemeinen Konzepts für das Risikomanagement, um sicherzustellen, dass **Verbraucherprodukte** – u. a. Lebensmittelkontaktmaterial, Spielzeug, Kinderpflegeartikel, Kosmetika, Detergenzien, Möbel und Textilien – keine Chemikalien enthalten, die **Krebs oder Genmutationen verursachen, das**

---

besondere Kriterien (z. B. Merkmale der Gefahr, Gefährdung bestimmter Bevölkerungsgruppen, nicht-kontrollierbare oder weitverbreitete Exposition). [SWD\(2019\) 199](#).

<sup>41</sup> [SWD\(2019\) 199](#).

<sup>42</sup> Bei „spezifischen Risikobewertungen“ werden die Gefahr, die Verwendung des Stoffs und die damit verbundenen spezifischen Expositionsszenarien für Menschen und für die Umwelt betrachtet, und auf der Grundlage des Bewertungsergebnisses werden Risikomanagementmaßnahmen ergriffen. [SWD\(2019\) 199](#).

**Fortpflanzungs- oder das Hormonsystem beeinträchtigen oder persistent und bioakkumulierbar sind.** Außerdem umgehende Einleitung einer umfassenden Folgenabschätzung, um im Hinblick auf Verbraucherprodukte die Modalitäten und den Zeitplan für die Ausweitung dieses allgemeinen Konzepts auf weitere schädliche Chemikalien festzulegen, einschließlich solcher, die das **Immunsystem, das Nervensystem oder die Atemwege schädigen, und organotoxischer Chemikalien;**

- bis das allgemeine Konzept für die Risikobewertung etabliert ist, **prioritäre Beschränkung aller vorstehend genannten Stoffe für alle Verwendungszwecke** und deren Zusammenfassung in Gruppen statt einer Regulierung auf Einzelfallbasis;
- durch die verbindlichen Rechtsvorschriften der Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit und durch Beschränkungen in der REACH-Verordnung Gewährleistung, dass Kinder vor gefährlichen Chemikalien in **Kinderpflegeartikeln** und anderen für Kinder bestimmten Produkten (ohne Spielzeug) geschützt<sup>43</sup> werden, um dasselbe Schutzniveau wie bei Spielzeug zu erreichen;
- Festlegung von **Kriterien für wesentliche Verwendungszwecke**<sup>44</sup>, um sicherzustellen, dass die schädlichsten Chemikalien nur dann eingesetzt werden dürfen, wenn ihre Verwendung für die Gesundheit oder Sicherheit erforderlich oder für das Funktionieren der Gesellschaft kritisch ist und es keine ökologisch und gesundheitlich tragbaren Alternativen gibt. Diese Kriterien werden für die Anwendung des Begriffs der wesentlichen Verwendungszwecke in allen einschlägigen EU-Rechtsvorschriften sowohl für allgemeine als auch für spezifische Risikobewertungen maßgeblich sein;
- Ausweitung – im Rahmen der REACH-Verordnung – des Schutzniveaus für Verbraucher auf **gewerbliche Anwender**;
- Stärkung des **Schutzes von Arbeitnehmern** durch Festlegung weiterer Prioritäten im Hinblick auf die Exposition von Arbeitnehmern gegenüber gefährlichen Stoffen im Rahmen des anstehenden strategischen Rahmens für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, unter anderem durch Ermittlung der schädlichsten Stoffe, für die die Kommission im Anschluss an das etablierte Konsultationsverfahren im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz vorschlagen wird, Grenzwerte am Arbeitsplatz festzulegen. Darüber hinaus Stärkung des Schutzes von Arbeitnehmern, indem insbesondere vorgeschlagen wird, für Blei und Asbest die geltenden Expositionsgrenzwerte am Arbeitsplatz zu senken und einen verbindlichen Grenzwert für Diisocyanate festzulegen.

**Besonderer Aufmerksamkeit bedarf** die Exposition von Menschen und Umwelt gegenüber **Chemikalien mit endokriner Wirkung**. Diese Stoffe werden zunehmend mit Erkrankungen in Verbindung gebracht, die durch Störungen des Hormonsystems hervorgerufen werden.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> In der anstehenden EU-Strategie für die Rechte von Kindern wird auch das Recht von Kindern auf Gesundheit behandelt.

<sup>44</sup> Unter Berücksichtigung der Begriffsbestimmung von „wesentlichen Verwendungszwecken“ im [Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen, die darin aufgenommen wurde](#), damit beurteilt werden kann, ob bestimmte Chemikalien tatsächlich notwendig sind. Gleichzeitig wird berücksichtigt, dass der EU-Rechtsrahmen für Chemikalien ein erheblich breiteres Spektrum von Chemikalien erfasst als der spezifische Geltungsbereich des Montrealer Protokolls und die darunter fallenden Chemikalien.

<sup>45</sup> Hormonell bedingte Störungen beeinträchtigen insbesondere die Funktion der Schilddrüse, des Immunsystems, des Fortpflanzungssystems und des Gesamtstoffwechsels des Menschen. SWD(2020) 249.

Solche Stoffe finden zunehmend Verwendung, was für die Gesundheit der Menschen und für wildlebende Tiere eine ernsthafte Bedrohung darstellt und außerdem der Gesellschaft ökonomische Kosten auferlegt. Da Hormone die Entwicklung des Gehirns und das Wachstum steuern, kann die Exposition gegenüber endokrinen Disruptoren während der embryonalen Entwicklung und in der Pubertät irreversible Folgen haben, die manchmal erst viele Jahre später entdeckt werden.<sup>46</sup> Auch wenn einige Rechtsvorschriften<sup>47</sup> die Möglichkeit bieten, endokrine Disruptoren zu ermitteln, ist das Regelwerk der EU insgesamt zu fragmentiert und eng gefasst und bedarf der Konsolidierung und Vereinfachung, um sicherzustellen, dass endokrine Disruptoren rechtzeitig erkannt werden und dass die Exposition von Mensch und Umwelt minimiert wird. Hierfür muss in den gesamten Rechtsrahmen<sup>48</sup> ein präventives allgemeines Konzept für das Risikomanagement aufgenommen werden, um insbesondere zu verhindern, dass endokrine Disruptoren in Verbraucherprodukten verwendet werden.

### ENDOKRINE DISRUPTOREN

Geplante Maßnahmen der Kommission:

- Vorschlag der Einführung einer **rechtsverbindlichen Gefahrenkennzeichnung** für endokrine Disruptoren auf der Grundlage der Begriffsbestimmung der WHO, die auf bereits für Pestizide und Biozide erarbeiteten Kriterien aufbaut und für alle Rechtsvorschriften gilt;
- Gewährleistung, dass **endokrine Disruptoren**, sobald sie als solche erkannt werden, **für Verbraucherprodukte verboten werden** und nur dann verwendet werden dürfen, wenn sie nachweislich für die Gesellschaft unverzichtbar sind;
- Stärkung des **Schutzes von Arbeitnehmern**, indem endokrine Disruptoren als eine Kategorie von sehr besorgniserregenden Stoffen in die REACH-Verordnung aufgenommen werden;
- durch die Überprüfung und Stärkung der Informationsanforderungen in allen Rechtsvorschriften Gewährleistung, dass den **Behörden hinreichende und angemessene Informationen übermittelt werden**, sodass sie endokrine Disruptoren erkennen können;
- Beschleunigung der Entwicklung und Verbreitung von **Methoden für die Gewinnung von Informationen** zu endokrinen Disruptoren durch das Screening und das Testen von Stoffen.

#### 2.2.2. Schutz von Mensch und Umwelt vor Kombinationseffekten von Chemikalien

Menschen und andere lebende Organismen werden täglich einer **breiten Mischung von Chemikalien aus verschiedenen Quellen** ausgesetzt. In den letzten Jahren wurden erhebliche Fortschritte beim Schließen einiger Wissenslücken in Bezug auf die Folgen des Kombinationseffekts dieser Chemikalien gemacht. Die Sicherheit von Chemikalien wird in der EU jedoch in der Regel durch die Beurteilung einzelner Stoffe oder in einigen Fällen von Gemischen, die für bestimmte Verwendungszwecke gezielt zugefügt werden, bewertet. Die

<sup>46</sup> C. Ganzleben, A. Kazmierczak, [Leaving no one behind – understanding environmental inequality in Europe](#), 2020.

<sup>47</sup> REACH-Verordnung, Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und Verordnung (EU) Nr. 528/2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten.

<sup>48</sup> SWD(2020) 249.

kombinierte Exposition gegenüber verschiedenen Chemikalien aus unterschiedlichen Quellen und über längere Zeit wird jedoch nicht untersucht.<sup>49</sup> In geschlossenen Räumen werden die Kombinationseffekte beim Menschen möglicherweise noch intensiviert. Einige Rechtsvorschriften<sup>50</sup> schreiben vor, dass die kumulative Exposition gegenüber derselben Chemikalie aus unterschiedlichen Quellen geprüft werden muss. In der Regel wird nicht ausdrücklich verlangt, die Auswirkung von **nicht beabsichtigten Gemischen** zu berücksichtigen; solche Vorschriften gibt es derzeit nur in Bezug auf den Schutz von Arbeitnehmern.<sup>51</sup> Nach den Rechtsvorschriften über Pestizide und Biozidprodukte müssen kumulative und synergetische Effekte berücksichtigt werden.<sup>52</sup> Bei Pestiziden wurden Fortschritte bei der Erarbeitung einer gezielten Methode erzielt; die Arbeiten werden beschleunigt werden, damit geltende Bestimmungen vollständig umgesetzt werden können.<sup>53</sup>

Um angemessen auf den Kombinationseffekt von Chemikaliengemischen einzugehen, müssen konsequent Rechtsvorschriften eingeführt werden, damit sichergestellt ist, dass die mit der gleichzeitigen Exposition gegenüber unterschiedlichen Chemikalien verbundenen Risiken in allen chemikalienbezogenen Politikbereichen wirksam und systematisch berücksichtigt werden. Da es derzeit weder realistisch noch wirtschaftlich machbar ist, eine praktisch unendliche Zahl möglicher Kombinationen von Chemikalien speziell zu beurteilen und zu regulieren, sind sich wissenschaftliche Kreise zunehmend einig, dass die Wirkung von **Chemikaliengemischen bei Risikobewertungen von Chemikalien berücksichtigt und allgemeiner in diese einbezogen werden müssen**.<sup>54</sup> Parallel dazu könnten für bestimmte Politikbereiche gezielte Methoden weiterentwickelt und untersucht werden.

#### CHEMIKALIENGEMISCHE

Geplante Maßnahmen der Kommission:

- Bewertung, welches der geeignetste Weg ist, um in die REACH-Verordnung einen (oder mehrere) **Extrapolationsfaktor(en) für Gemische** für die Stoffsicherheitsbeurteilung bestimmter Stoffe aufzunehmen;
- Einführung oder Verstärkung von Bestimmungen zur Berücksichtigung der **Kombinationseffekte von Chemikalien in anderen relevanten Rechtsvorschriften**, wie den Rechtsvorschriften für Wasser, Lebensmittelzusatzstoffe, Spielzeug, Lebensmittelkontaktmaterial, Detergenzien und

<sup>49</sup> SWD(2020) 248.

<sup>50</sup> Zum Beispiel Rechtsvorschriften auf den Gebieten Lebensmittelkontaktmaterial und Umwelt, SWD(2020) 248.

<sup>51</sup> Gemäß der Richtlinie 98/24/EG des Rates zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische Arbeitsstoffe bei der Arbeit (ABl. L 131 vom 5.5.1998) muss das Risiko, das chemische Arbeitsstoffe kombiniert darstellen, bewertet und bewältigt werden.

<sup>52</sup> SWD(2020) 248.

<sup>53</sup> Dies geschieht anfangs im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 396/2005 über Höchstgehalte an Pestizidrückständen und in einer zweiten Phase im Rahmen der Verordnung über Pflanzenschutzmittel.

<sup>54</sup> SWD(2020) 248.

Kosmetika;

- Verbesserung der Beurteilungen der bei der **Herstellung von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen verwendeten Gemische** durch Heranziehung von bestehenden Agenturen der EU, soweit dies möglich ist.<sup>55</sup>

### 2.2.3. Eine Umwelt ohne jegliche Verschmutzung durch Chemikalien

Gefährliche Chemikalien und ihre komplexe Wechselwirkung mit anderen Umweltstressfaktoren können **langfristige und weitreichende Auswirkungen** auf die terrestrische und marine Umwelt haben. Sie können dazu beitragen, dass die Widerstandsfähigkeit der Ökosysteme abnimmt, was zu einem raschen Rückgang von Tierpopulationen und letztlich zu ihrem Aussterben führen kann<sup>56</sup>, und sich – nicht zuletzt durch das mögliche Vorhandensein von Kontaminanten in der Lebensmittelkette – auch auf die Gesundheit und das Wohlbefinden des Menschen auswirken. Schätzungen zufolge gibt es in der EU 2,8 Millionen potenziell kontaminierte Standorte (Kontamination vor allem durch Abfallentsorgung und -behandlung), die eine erhebliche Umweltgefahr für terrestrische und aquatische Ökosysteme darstellen und die Bodenproduktivität beeinträchtigen.<sup>57</sup> Der derzeitige regulatorische und politische Rahmen kann diesem Umstand schwer Rechnung tragen und muss verstärkt werden.

## VERSCHMUTZUNG DER NATÜRLICHEN UMWELT DURCH CHEMIKALIEN

Geplante Maßnahmen der Kommission:

- Vorschläge für neue Gefahrenklassen und -kriterien in der CLP-Verordnung zur umfassenden Berücksichtigung von **Umwelttoxizität, -persistenz, -mobilität und -bioakkumulation**;
- Aufnahme von **endokrinen Disruptoren, persistenten, mobilen und toxischen** sowie von **sehr persistenten und sehr mobilen Stoffen** als Kategorien besonders besorgniserregender Stoffe;
- Gewährleistung, dass die Informationen, die den Behörden über Stoffe zur Verfügung gestellt werden, umfassende **Umweltrisikobewertungen** ermöglichen, indem die Anforderungen in allen Rechtsvorschriften verschärft werden;
- Behandlung der **Auswirkungen** der Herstellung und Verwendung von **Arzneimitteln** auf die Umwelt in der künftigen Arzneimittelstrategie für Europa;<sup>58</sup>
- Unterstützung von Forschung und Entwicklung für **Dekontaminierungslösungen** in terrestrischen und aquatischen Umgebungen;
- strengere Regulierung **chemischer Kontaminanten in Lebensmitteln**, um ein hohes Gesundheitsschutzniveau zu gewährleisten.

<sup>55</sup> Richtlinie 2014/40/EU zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen. (ABl. L 127 vom 29.4.2014).

<sup>56</sup> [COM\(2019\) 264](#).

<sup>57</sup> Europäische Kommission, [Status of local soil contamination in Europe](#), 2018.

<sup>58</sup> Sowie Weiterverfolgung des strategischen Ansatzes für Arzneimittel in der Umwelt, [COM\(2019\) 128](#).

**Per- und Polyfluoralkylsubstanzen (PFAS)** erfordern besondere Aufmerksamkeit aufgrund der hohen Zahl von Kontaminationen des Bodens und des Wassers (einschließlich des Trinkwassers<sup>59</sup>) in der EU und weltweit<sup>60</sup>, der Anzahl Menschen, die von verschiedenartigsten Krankheiten betroffen sind, sowie der damit verbundenen Kosten für die Gesellschaft und die Wirtschaft<sup>61</sup>. Die Kommission schlägt daher ein umfassendes Maßnahmenpaket vor, das sich mit der **Verwendung von und der Kontamination mit PFAS** befasst. Damit soll insbesondere sichergestellt werden, dass die Verwendung von PFAS in der EU schrittweise eingestellt wird, es sei denn, sie erweist sich als für die Gesellschaft unverzichtbar.

#### PFAS<sup>62</sup>

Geplante Maßnahmen der Kommission:

- Verbot **aller PFAS** als Gruppe in **Feuerlöschschäumen** sowie für **andere Verwendungen**, wobei die Verwendung nur gestattet wird, wenn sie für die Gesellschaft unverzichtbar ist;
- Behandlung von PFAS als **Gruppe** im Rahmen der einschlägigen Rechtsvorschriften für Wasser, nachhaltige Produkte, Lebensmittel, Industrieemissionen und Abfälle;
- Behandlung der **PFAS-Problematik auf globaler Ebene** im Rahmen der einschlägigen internationalen Foren<sup>63</sup> und in bilateralen politischen Dialogen mit Drittländern;
- Festlegung eines EU-weiten Ansatzes und finanzielle Unterstützung im Rahmen von Forschungs- und Innovationsprogrammen zur Identifizierung und Entwicklung von **innovativen Methoden für die Sanierung von PFAS-Kontaminationen** in der Umwelt und in Produkten;
- Finanzierung von Forschung und Innovation für sichere **Innovationen zur Substitution von PFAS** im Rahmen von Horizont Europa.

### 2.3. Vereinfachung und Konsolidierung des Rechtsrahmens

Der Regulierungsrahmen der EU für die Gefahren- und Risikobewertung und das Chemikalienmanagement ist **umfassend und komplex**. Insgesamt bringt das Chemikalienrecht der EU die gewünschten Ergebnisse und ist zweckdienlich. Allerdings gibt es eine Reihe erheblicher Schwachstellen, die verhindern, dass das EU-Chemikalienrecht sein volles Potenzial entfalten kann.<sup>64</sup> Ohne umgehendes Handeln wird es schwierig sein, mit diesem Rahmen der derzeitigen und künftigen Produktion und Verwendung von Chemikalien rechtzeitig und wirksam gerecht zu werden. Ein zentrales Ziel dieser Strategie besteht darin,

<sup>59</sup> WHO, [Keeping our water clean: the case of water contamination in the Veneto Region](#), Italien, 2017.

<sup>60</sup> Vom Nordischen Ministerrat finanzierte Studie „[The Costs of Inaction. A socioeconomic analysis of environmental and health impacts linked to exposure to PFAS](#)“, 2019.

<sup>61</sup> Die durch Exposition gegenüber PFAS verursachten Kosten in Europa wurden auf 52 bis 84 Mrd. EUR jährlich geschätzt; Ebd.

<sup>62</sup> Nähere Einzelheiten in SWD(2020) 247.

<sup>63</sup> Übereinkommen von Stockholm, Rotterdam und Basel sowie OECD.

<sup>64</sup> [COM\(2019\) 264](#).

**diesen Rahmen zu vereinfachen** und die EU-Vorschriften über Chemikalien **zu konsolidieren und vollständig umzusetzen**.

### 2.3.1. Ein Stoff, eine Bewertung

Die Komplexität der Bewertungsverfahren stellt eine besondere Herausforderung für Behörden und Interessenträger dar. Sie kann zu Unstimmigkeiten, Verzögerungen bei den Verfahren, ineffizienter Ressourcennutzung und unnötigem Aufwand führen.

Die Kommission wird sich bemühen, diese Bewertungsverfahren **einfacher und transparenter** zu gestalten, um den Aufwand für alle Interessenträger zu verringern und eine raschere sowie kohärentere und berechenbarere Entscheidungsfindung zu ermöglichen. Damit wird auch der schrittweise Übergang von der Einzelstoffbewertung und -regulierung von Chemikalien hin zu einer Regulierung nach Gruppen unterstützt.



Stoffsicherheitsbeurteilungen werden im Rahmen verschiedener Rechtsvorschriften, von verschiedenen Akteuren und zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingeleitet und von verschiedenen EU-Agenturen<sup>65</sup>, wissenschaftlichen Ausschüssen<sup>66</sup>, Expertengruppen oder Kommissionsdienststellen durchgeführt. Interessenträger und die breite Öffentlichkeit haben Schwierigkeiten, den Überblick über die Regulierungsverfahren und die daraus resultierenden Entscheidungen zu behalten. Mit dem Konzept „Ein Stoff, eine Bewertung“ wird sichergestellt, dass die **Einleitung und Priorisierung** der Sicherheitsbeurteilungen koordiniert, transparent und weitestmöglich synchronisiert erfolgen, wobei den Besonderheiten der einzelnen Sektoren Rechnung getragen wird. Wird im Rahmen einer Rechtsvorschrift eine Beurteilung vorgeschlagen, so ist die Planung im Rahmen anderer Rechtsakte vollumfänglich zu berücksichtigen, damit ein koordiniertes Vorgehen gewährleistet ist. Dies könnte am effizientesten erreicht werden, indem an das erfolgreiche „Public Activities Coordination Tool“ (Instrument zur Koordinierung öffentlicher

<sup>65</sup> Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), Europäische Chemikalienagentur (ECHA), Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA) und Europäische Umweltagentur (EUA).

<sup>66</sup> Wissenschaftlicher Ausschuss „Gesundheitsrisiken, Umweltisiken und neu auftretende Risiken“ ([SCHEER](#)), Wissenschaftlicher Ausschuss „Verbrauchersicherheit“ ([SCCS](#)).

Tätigkeiten), den vorhandenen Mechanismus im Rahmen von REACH und CLP<sup>67</sup>, angeknüpft wird. Um Doppelaufwand zu vermeiden, ist eine frühzeitige Einigung über die Problemdefinition von entscheidender Bedeutung, wobei die Beurteilung nach Stoffgruppen mit strukturellen oder funktionellen Ähnlichkeiten bevorzugt wird. Durch die klare **Zuweisung von Zuständigkeiten** und eine gute Zusammenarbeit aller Akteure können die verfügbaren Ressourcen und das verfügbare Fachwissen optimal genutzt werden.

### **KOORDINIERUNG UND VEREINFACHUNG DER MAßNAHMEN IM GESAMTEN EU-CHEMIKALIENRECHT**

Geplante Maßnahmen der Kommission:

- Nutzung eines einzigen „Instruments zur Koordinierung öffentlicher Tätigkeiten“, um einen aktuellen **Überblick über alle geplanten und laufenden Initiativen** der Behörden zu Chemikalien im Rahmen sämtlicher Rechtsvorschriften zu geben;
- Schaffung einer **Experten-Arbeitsgruppe von Mitgliedstaaten, Kommissionsdienststellen und EU-Agenturen**<sup>68</sup> zur Erörterung von Initiativen für die Gefahren-/Risikobewertung von Chemikalien, wobei auch die Besonderheiten des betreffenden Sektors berücksichtigt werden;
- Einrichtung eines **Koordinierungsmechanismus** in der Kommission, um im Rahmen des gesamten Chemikalienrechts Maßnahmen, die die Ermittlung/Einstufung von Gefahren und die Risikobewertung betreffen, gemeinsam aufzustellen und weitestmöglich zu synchronisieren und den Übergang zum Konzept „Ein Stoff, eine Bewertung“ zu überwachen;
- Rationalisierung der Nutzung von Fachwissen und Ressourcen durch einen Vorschlag zur **Neuzuweisung von technischen und wissenschaftlichen Arbeiten** zu Chemikalien, die im Rahmen der einschlägigen Rechtsvorschriften durchgeführt werden, einschließlich der Arbeit des SCHEER und des SCCS<sup>69</sup>, an europäische Agenturen;
- Vorlage eines Vorschlags zur Stärkung der **Governance der Europäischen Chemikalienagentur** und zur Verbesserung der Nachhaltigkeit ihres Finanzierungsmodells;
- Überarbeitung der **Zulassungs- und Beschränkungsverfahren im Rahmen von REACH** auf der Grundlage der wichtigsten Erkenntnisse aus ihrer praktischen Anwendung.<sup>70</sup>

Damit die Regulierung zu stimmigen Ergebnissen führt, muss im EU-Chemikalienrecht eine **kohärente Terminologie** verwendet werden, insbesondere für die Definition von Chemikalien (z. B. Nanomaterialien). Evaluierungen von Maßnahmen zeigen auch, dass den interessierten Parteien nicht immer bewusst ist, welche Informationen verfügbar sind, und dass die Weiterverwendungsrechte bisweilen zu restriktiv sind. Sie zeigen auch eine Reihe

<sup>67</sup> ECHA, [Public Activities Coordination Tool](#).

<sup>68</sup> EFSA, ECHA, EMA und EUA.

<sup>69</sup> Wissenschaftlicher Ausschuss „Gesundheitsrisiken, Umweltrisiken und neu auftretende Risiken“ und Wissenschaftlicher Ausschuss „Verbrauchersicherheit“.

<sup>70</sup> Überprüfung der REACH-Verordnung, [COM\(2018\) 116](#).

von Mängeln bei der Interoperabilität und Zugänglichkeit **chemischer Daten** auf.<sup>71</sup> Darüber hinaus werden bei regulatorischen Sicherheitsbeurteilungen **unterschiedliche Methoden** angewendet, was zu inkohärenten Ergebnissen führen kann, während **wissenschaftliche Studien** nicht ausreichend genutzt werden. Für die Einleitung und Durchführung von Beurteilungen und die Datennutzung gelten zudem unterschiedliche **Transparenzvorschriften**.

Mit dem Konzept „Ein Stoff, eine Bewertung“ soll sichergestellt werden, dass die Methoden kohärenter gestaltet und weitestmöglich harmonisiert werden. Ziel ist es, technische und administrative Hindernisse für den Datenzugang zu beseitigen, gemäß den Grundsätzen, wonach Daten **leicht auffindbar, interoperabel und sicher sein sowie standardmäßig gemeinsam genutzt und weiterverwendet werden** sollten.<sup>72</sup> Die Daten werden in geeigneten Formaten und über geeignete Instrumente (IUCLID<sup>73</sup> und IPCHEM<sup>74</sup>) zur Verfügung gestellt, um die Interoperabilität zu gewährleisten. Das Konzept „Ein Stoff, eine Bewertung“ wird auch das Vertrauen in die wissenschaftliche Grundlage des Beschlussfassungsprozesses der EU für Chemikalien stärken, wobei an die bedeutenden Schritte angeknüpft wird, die für die Transparenz im Bereich der Lebensmittelsicherheit in der EU unternommen wurden.<sup>75</sup>

## METHODEN UND DATEN

Geplante Maßnahmen der Kommission:

- Gewährleistung, dass die CLP-Verordnung der **zentrale Rechtsakt für die Gefahreinstufung** ist und es der Kommission ermöglicht, harmonisierte Einstufungen einzuleiten;<sup>76</sup>
- Überprüfung der **Definition von Nanomaterialien**<sup>77</sup> und Gewährleistung ihrer kohärenten Anwendung in allen Rechtsvorschriften unter Verwendung rechtsverbindlicher Mechanismen;
- Entwicklung einer **gemeinsamen offenen Datenplattform** für Chemikalien<sup>78</sup>, um den Zugang zu sowie die gemeinsame Nutzung und die Weiterverwendung von Informationen über Chemikalien aus allen Quellen zu erleichtern;
- Förderung der Weiterverwendung und Harmonisierung **gesundheitsbasierter Grenzwerte für Mensch und Umwelt**<sup>79</sup> bei EU-Risikobewertern und -managern

<sup>71</sup> [COM\(2019\) 264 final](#).

<sup>72</sup> Im Einklang mit der [Datenstrategie der EU](#).

<sup>73</sup> ECHA, [IUCLID](#).

<sup>74</sup> Europäische Kommission, [IPCHEM](#).

<sup>75</sup> Dies gilt insbesondere für die obligatorische Meldung in Auftrag gegebener Studien und die Zugänglichkeit aller wissenschaftlichen Daten und Informationen, wie sie für die Transparenz der EU-Risikobewertung im Bereich der Lebensmittelkette festgelegt sind. Siehe Verordnung (EU) 2019/1381 über die Transparenz und Nachhaltigkeit der EU-Risikobewertung im Bereich der Lebensmittelkette (ABl. L 231 vom 6.9.2019).

<sup>76</sup> Insbesondere durch Aufnahme von endokrinen Disruptoren und PBT/vPvB, Bewertung der Notwendigkeit spezifischer Kriterien für Immuntoxizität und Neurotoxizität (derzeit unter den Gefahrenendpunkten „Spezifische Zielorgan-Toxizität“ und „Reproduktionstoxizität“), und erforderlichenfalls Änderung der Kriterien.

<sup>77</sup> Gemäß der Empfehlung 2011/696/EU zur Definition von Nanomaterialien (ABl. L 275 vom 20.10.2011).

<sup>78</sup> Als Teil des in der [Datenstrategie der EU](#) angekündigten europäischen Datenraums für den europäischen Grünen Deal.

durch ein zentralisiertes und kuratiertes EU-Repositorium;

- Einführung von Instrumenten und Verfahren, um sicherzustellen, dass einschlägige **wissenschaftliche Daten** für Sicherheitsbeurteilungen leicht und rasch zugänglich und für Regulierungszwecke geeignet sind;
- Schaffung der Möglichkeit für EU- und nationale Behörden, **die Prüfung und Überwachung von Stoffen** als Teil des Regulierungsrahmens in Auftrag zu geben, wenn weitere Informationen für notwendig erachtet werden;<sup>80</sup>
- Beseitigung **rechtlicher Hindernisse für die Weiterverwendung von Daten und Straffung des Flusses chemischer Daten** zwischen EU- und nationalen Behörden;
- Übertragung des Grundsatzes der **offenen Daten** und der einschlägigen **Transparenzgrundsätze** vom Bereich der Lebensmittelsicherheit in der EU auf andere Rechtsakte im Chemikalienrecht.

### 2.3.2. Ein Null-Toleranz-Ansatz bei Nichteinhaltung

Alle Chemikalien, Werkstoffe und Produkte, die in der EU hergestellt oder auf dem europäischen Markt in Verkehr gebracht werden, müssen den Informations-, Sicherheits- und Umwelanforderungen der EU in vollem Umfang entsprechen. Dennoch betreffen derzeit fast 30 % der Warnmeldungen zu **gefährlichen Produkten auf dem Markt** mit Chemikalien verbundene Risiken, wobei fast 90 % dieser Produkte aus Drittländern stammen<sup>81</sup> und **importierte Artikel** sowie **Online-Verkäufe** eine besondere Herausforderung darstellen. Auch erfüllt nur ein Drittel der Registrierungs dossiers für von der Industrie gemäß REACH registrierte chemische Stoffe die Informationsanforderungen in vollem Umfang.<sup>82</sup> Eine verstärkte Um- und Durchsetzung des Chemikalienrechts ist dringend erforderlich, um die Einhaltung der Vorschriften für die Herstellung und das Inverkehrbringen von Chemikalien sowie für deren Freisetzung und Entsorgung zu gewährleisten.

Die Umsetzung der neuen Marktüberwachungsverordnung<sup>83</sup> sowie die anstehenden Maßnahmen zur Stärkung der Zollunion der EU werden die Durchsetzung sowohl innerhalb des Binnenmarkts als auch an den Außengrenzen der EU verbessern. Die Kommission prüft, mit welchen weiteren Maßnahmen die Durchsetzung der REACH-Verordnung an den

---

<sup>79</sup> Zum Beispiel PNEC- und DNEL-Werte, gesundheitsbezogene Expositionsgrenzwerte am Arbeitsplatz, Wasserqualitätsnormen, maximale tägliche Gesamtaufnahme usw.

<sup>80</sup> Anknüpfend an bestehende Verfahren wie die REACH-Stoffbeurteilung, die Überwachungslisten im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie und der Grundwasserrichtlinie, die Flächenstichprobenerhebung über die Bodennutzung/-bedeckung, HBM4EU und die vorgeschlagene Europäische Partnerschaft für Risikobewertung.

<sup>81</sup> Daten von der EU-Website [Safety Gate/Rapex](#).

<sup>82</sup> Die Europäische Kommission kam bei der Überprüfung der REACH-Verordnung zu dem Schluss, dass die Nichtkonformität von Registrierungs dossiers ein wesentliches Hindernis für weitere Fortschritte darstellt. Die ECHA und die Kommission haben in der Zwischenzeit einen [gemeinsamen Aktionsplan](#) ausgearbeitet, um die Konformitätsprüfungen aller Registrierungs dossiers zu verstärken.

<sup>83</sup> Verordnung (EU) 2019/1020 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten (ABl. L 169 vom 25.6.2019), die im Juli 2021 in Kraft treten wird.

**Grenzen der EU** verstärkt<sup>84</sup> und die Zusammenarbeit mit **Online-Marktplattformen** gefördert<sup>85</sup> werden könnte.

Das EU-Chemikalienrecht wird auch aufgrund der unterschiedlichen Kapazitäten und Ressourcen auf nationaler Ebene nicht überall in der EU gleich wirksam durchgesetzt. Die Mitgliedstaaten müssen ihre **Durchsetzungskapazitäten** so weit verstärken, dass sie Wirkung zeigen, damit die Vorteile der Schnellinformations- und -warninstrumente der EU<sup>86</sup> zum Tragen kommen, **digitale Instrumente** besser nutzen, um rascher handeln zu können, und die Ressourcen, auch die der Marktüberwachungsbehörden, optimieren. Das Forum der Europäischen Chemikalienagentur für Informationsaustausch und Durchsetzung<sup>87</sup> hat zu einer stärkeren Harmonisierung der Durchsetzung beigetragen und wird seine Zusammenarbeit mit bestehenden **Durchsetzungsnetzen**<sup>88</sup> und -behörden<sup>89</sup> ausweiten, um Doppelarbeit zu vermeiden und die Wirksamkeit zu erhöhen.

Es laufen Maßnahmen, mit denen die Einhaltung der für Chemikalien relevanten Umweltvorschriften<sup>90</sup> verbessert werden soll. Ein gutes Beispiel ist das **Forum für den Vollzug des Umweltrechts und für Umweltordnungspolitik**<sup>91</sup>, dem Chemikalienbehörden der Mitgliedstaaten und Netze zur Durchsetzung des Umweltrechts<sup>92</sup> angehören. Der bevorstehende **Null-Schadstoff-Aktionsplan** wird weitere spezifische Maßnahmen zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Chemikalien anstoßen.

Maßnahmen zur **Stärkung der Position von Verbrauchern und Verbraucherorganisationen** werden ebenfalls von entscheidender Bedeutung sein, da deren Verhalten als starker Motor den industriellen Wandel vorantreibt und die Einhaltung der Rechtsvorschriften gewährleistet. Dies soll durch die Umsetzung von **Verbraucherschutzvorschriften** erreicht werden.<sup>93</sup>

## NULLTOLERANZ BEI NICHT-EINHALTUNG

Geplante Maßnahmen der Kommission:

<sup>84</sup> Derzeit wird im Rahmen einer Studie untersucht, wie die REACH-Anforderungen in die Zollverfahren integriert werden können. Anschließend werden mit einer Folgenabschätzung Optionen für künftige Maßnahmen ermittelt.

<sup>85</sup> Mehrere Online-Plattformen haben eine [Verpflichtungserklärung für mehr Produktsicherheit](#) unterzeichnet, nach der alle in Safety Gate/RAPEX gemeldeten Produkte aus ihrem Online-Angebot genommen werden.

<sup>86</sup> RAPEX und RASFF sind Instrumente, mit denen die Verbraucher und die Behörden der Mitgliedstaaten über risikobehaftete Produkte informiert werden; [Safety gate for consumers](#).

<sup>87</sup> Das [Forum für den Austausch von Informationen zur Durchsetzung \(Forum\)](#) ist ein Netz von Behörden, die für die Durchsetzung der REACH-, der CLP-, der PIC-, der POP- und der Biozidprodukte-Verordnung zuständig sind.

<sup>88</sup> Zum Beispiel SLIC (Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz), PARCS (Zoll), IMPEL (Abfälle und Industrieemissionen).

<sup>89</sup> Marktüberwachungsbehörden, die sich mit dem Chemikalienrecht in den Bereichen REACH, Kosmetika und Biozide befassen, Zollbehörden, Verbraucherschutzbehörden und Agenturen wie die ECHA.

<sup>90</sup> Zum Beispiel Rechtsvorschriften über Abfälle und Industrieemissionen.

<sup>91</sup> Europäische Kommission, [Forum für den Vollzug des Umweltrechts und für Umweltordnungspolitik](#).

<sup>92</sup> IMPEL (Inspektoren), EnviCrimeNet (Polizei), ENPE (Staatsanwälte) und EUFJE (Richter).

<sup>93</sup> Der Mechanismus für Verbandsklagen (COM(2018) 0184 final) könnte zur kollektiven Durchsetzung von Rechten bei Verstößen gegen EU-Rechtsinstrumente genutzt werden.

- Stärkung des Grundsatzes „Keine Daten, kein Markt“ sowie des Verursacherprinzips im Rahmen der REACH-Verordnung, insbesondere indem die **Konformität aller Registrierungs dossiers** vorgeschrieben wird und bei Nichteinhaltung die Registrierungsnummern widerrufen werden;
- Vorschlag, der Kommission die Pflicht aufzuerlegen, gegebenenfalls **Audits in den Mitgliedstaaten** durchzuführen, um die Einhaltung und Durchsetzung des Chemikalienrechts, insbesondere der REACH-Verordnung, sicherzustellen und erforderlichenfalls Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten;
- Fokussierung auf bekannte **Bereiche mit hohem Risiko der Nichteinhaltung**, insbesondere Online-Verkäufe, importierte Artikel, Einstufung und Kennzeichnung sowie Beschränkungen;
- Erweiterung des Tätigkeitsbereichs des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung in Bezug auf **Koordinierung und Untersuchung**, um den Verkehr mit illegalen chemischen Produkten in der EU zu bekämpfen;<sup>94</sup>
- Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Priorisierung der **integrierten Durchsetzung** durch Kontrollen, die mehrere Rechtsvorschriften betreffen;
- Gewährleistung einer **harmonisierten EU-weiten Reaktion** und eines **koordinierten Informationsaustauschs** über die Durchsetzung des Chemikalienrechts durch verstärkte Nutzung der einschlägigen IT-Plattformen der Kommission;
- Prüfung des Einsatzes **digitaler Instrumente** zur Unterstützung der Marktüberwachungs- und Zollbehörden sowie zur Verbesserung der Konformität von Chemikalien enthaltenden Produkten, die online an europäische Verbraucher verkauft werden;
- Ermutigung der Mitgliedstaaten zur Nutzung der Aufbau- und Resilienzfähigkeit, um in die **Stärkung der Infrastrukturen für die Marktüberwachung** und in die Digitalisierung zu investieren;
- Festlegung – im Rahmen der Marktüberwachungsverordnung<sup>95</sup> – **einheitlicher Kontrollbedingungen und -häufigkeiten** für bestimmte Produkte, bei denen kontinuierlich spezifische Risiken oder schwerwiegende Verstöße gegen geltende Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union festgestellt wurden.

#### 2.4. Eine umfassende Wissensbasis über Chemikalien

Für ein verantwortungsvolles Chemikalienmanagement in Europa müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten in der Lage sein, ihre **Entscheidungen auf der Grundlage solider und relevanter aktueller Kenntnisse** zu treffen. Die EU hat – auch dank der Arbeit ihrer wissenschaftlichen Gremien – über mehrere Jahrzehnte Wissen von Weltrang über die Eigenschaften und Risiken chemischer Stoffe aufgebaut, und diese Wissensbasis wurde auch in anderen Teilen der Welt umfassend genutzt. Die Behörden müssen aber noch viele Kenntnisse über die inhärenten Eigenschaften der überwiegenden Mehrzahl von Chemikalien erwerben, darunter von Polymeren und Chemikalien, die nicht in großen Mengen hergestellt werden. Außerdem sind die Kenntnisse über Verwendungen und Expositionen

<sup>94</sup> In Anlehnung an die Vorschriften über die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich.

<sup>95</sup> Verordnung (EU) 2019/1020 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten.

bruchstückhaft, insbesondere weil sie von der Bereitstellung genauer Informationen durch die Industrie abhängen. Die bloße Zahl der auf dem Markt befindlichen Chemikalien stellt eine enorme Wissensherausforderung dar, und der erwartete künftige Anstieg der Produktion und der Verwendung von Chemikalien birgt die Gefahr, dass das „unbekannte Terrain chemischer Risiken“ noch weiter wird.

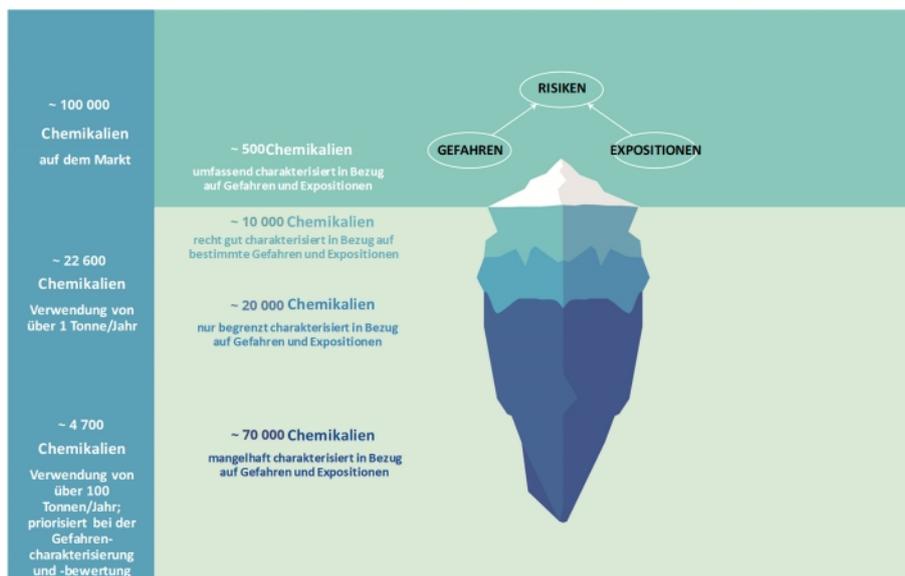


Abbildung: Das unbekannt Terrain chemischer Risiken, EUA<sup>96</sup>

#### 2.4.1. Verbesserte Verfügbarkeit chemischer Daten

In der EU **fehlt es** nach wie vor **an einer umfassenden Datenbank zu allen** in Verkehr gebrachten **Stoffen** und zu deren gesamten ökologischen Fußabdruck, einschließlich ihrer Auswirkungen auf das Klima, was das ordnungsgemäße Management von Chemikalien und Produkten erschwert und keine umfassende Nachhaltigkeitsprüfung zulässt. Insbesondere unterliegen **Polymere**, die grundlegenden Bausteine von Kunststoffen, nicht der Registrierung nach REACH. Darüber hinaus ermöglichen die Informationen, die im Rahmen von REACH für Stoffe im **niedrigen und mittleren Mengenbereich** vorgeschrieben sind, nicht in vollem Umfang die Identifizierung von Stoffen mit kritischen Gefahreneigenschaften. Die Verstärkung der Informationsanforderungen betreffend die Karzinogenität von Stoffen und andere kritische Gefahren auf allen Produktionsstufen ist für die erfolgreiche Bekämpfung von Krankheiten wie Krebs von grundlegender Bedeutung.<sup>97</sup> Darüber hinaus müssen die Effizienz und Wirksamkeit der REACH-Bewertungsverfahren verbessert werden.<sup>98</sup>

### INFORMATIONSANFORDERUNGEN

Geplante Maßnahmen der Kommission:

- Vorschlag zur Ausweitung der Registrierungspflicht gemäß REACH auf bestimmte bedenkliche **Polymere**;

<sup>96</sup> EUA, [Die Umwelt in Europa – Zustand und Ausblick](#), 2020.

<sup>97</sup> Überprüfung der REACH-Verordnung, [COM\(2018\) 116](#).

<sup>98</sup> Ebd.

- Bewertung, wie im Rahmen von REACH am besten Informationsanforderungen betreffend den gesamten **ökologischen Fußabdruck** von Chemikalien, einschließlich Treibhausgasemissionen, eingeführt werden können;
- Änderung der Informationsanforderungen der REACH-Verordnung, um die wirksame **Identifizierung von Stoffen mit kritischen Gefahreneigenschaften**, einschließlich der Auswirkungen auf das Nervensystem und das Immunsystem, zu ermöglichen;
- Änderung der Informationsanforderungen der REACH-Verordnung, um die **Identifizierung aller karzinogenen Stoffe** zu ermöglichen, die in der EU hergestellt oder in die EU eingeführt werden, unabhängig von der Menge.

#### 2.4.2. Stärkung der Schnittstelle Wissenschaft-Politik im Bereich Chemikalien

Es wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um das **wissenschaftliche Verständnis der Auswirkungen von Chemikalien** auf die Gesundheit und die Umwelt zu verbessern.<sup>99</sup> Die Überwachung des Vorhandenseins von Chemikalien in Menschen und Ökosystemen ist von entscheidender Bedeutung für ein besseres Verständnis ihrer Auswirkungen und sollte weiter gefördert werden, auch um die Zusammenhänge zwischen Chemikalien und Geschlecht zu verstehen.<sup>100</sup> Die Kommission wird in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten **weiterhin Forschung und (Bio-)monitoring fördern**, um mit Chemikalien verbundene Risiken zu verstehen und zu verhüten, und wird über ihr künftiges Rahmenprogramm für Forschung und Innovation **Innovationen bei der Risikobewertung von Chemikalien und in der Regulierungswissenschaft** vorantreiben.

Trotz der entschlossenen Politik der EU zum **Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere**, die vor zehn Jahren angenommen wurde und letztlich auf die vollständige Ersetzung von Tierversuchen abzielt, ist es nach wie vor unumgänglich, Tiere systematisch für Tests im Zusammenhang mit Chemikalien zu verwenden.<sup>101</sup> Bei der **Sicherheitsprüfung und Risikobewertung von Chemikalien** muss innoviert werden, um die Abhängigkeit von Tierversuchen zu verringern, aber auch um die Qualität und Effizienz der Gefahren- und Risikobewertungen von Chemikalien zu verbessern und diese Bewertungen zu beschleunigen.

#### SCHNITTSTELLE WISSENSCHAFT-POLITIK

Geplante Maßnahmen der Kommission:

- Aufstellung und Aktualisierung **einer Forschungs- und Innovationsagenda für Chemikalien** unter Federführung einer Koordinierungsgruppe auf EU-Ebene, die auch die Übernahme von Forschungsergebnissen durch Rechtsvorschriften fördern

<sup>99</sup> Die Europäische Kommission hat seit dem Jahr 2000 über 800 Mio. EUR für Forschungsprojekte bereitgestellt, die sich mit den Gefahren und Risiken von Chemikalien befassen.

<sup>100</sup> Die politischen Entscheidungsträger beginnen, die Bedeutung eines verantwortungsvollen Chemikalienmanagements für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu verstehen; es gibt aber auch signifikante Zusammenhänge zwischen Geschlecht und Chemikalien, nur fehlt es nach wie vor weitgehend an geschlechtsspezifischen Daten. UNDP, [Chemicals and Gender](#), 2015.

<sup>101</sup> Richtlinie 2010/63/EU. Im Jahr 2017 wurden in der EU mehr als 230 000 Tierversuche durchgeführt, um die Anforderungen des Chemikalienrechts zu erfüllen; [SWD \(2020\)10](#)

würde;

- Förderung von multidisziplinärer Forschung und digitalen Innovationen für **fortgeschrittene Instrumente, Methoden und Modelle sowie Datenanalysekapazitäten**<sup>102</sup>, auch um auf Tierversuche verzichten zu können;
- Finanzielle Unterstützung für **EU-weite Kapazitäten für Human- und Umwelt-(Bio-)Monitoring** als Ergänzung zu Initiativen für das Ökosystem-Monitoring;<sup>103</sup>
- Entwicklung eines **EU-Frühwarn- und Reaktionssystems für Chemikalien**<sup>104</sup>, um sicherzustellen, dass die EU-Politik auf neu auftretende chemische Risiken reagiert, sobald solche Risiken durch Überwachung und Forschung erkannt wurden;
- Entwicklung eines **Indikatorrahmens** zur Überwachung der Ursachen und Auswirkungen der Verschmutzung durch Chemikalien sowie zur Messung der Wirksamkeit des Chemikalienrechts.<sup>105</sup>

## 2.5. Vorbild für ein weltweites verantwortungsvolles Chemikalienmanagement

Die **Herstellung und Verwendung von Chemikalien sowie der Handel mit ihnen** nehmen in allen Regionen der Welt zu. Der weltweit mit Chemikalien erzielte Umsatz wurde 2018 mit 3,347 Mrd. EUR<sup>106</sup> veranschlagt, und die Produktion dürfte sich bis 2030 verdoppeln. Chemikalienintensive Branchen wie Bauwesen, Automobilindustrie und Elektronik wachsen ebenfalls, wodurch die Nachfrage nach Chemikalien steigt und Chancen, aber auch Risiken entstehen.<sup>107</sup> Obwohl ihr Beitrag zur globalen Krankheitslast nach wie vor unterschätzt wird<sup>108</sup>, ist die Verschmutzung durch Chemikalien anerkanntermaßen eine Bedrohung für das Recht auf ein Leben in Würde, vor allem für Kinder<sup>109</sup> und insbesondere in Ländern mit niedrigen und mittleren Einkommen<sup>110</sup>.

Im Jahr 2015 hat sich die internationale Gemeinschaft erneut verpflichtet, bis 2020 das Ziel eines weltweiten verantwortungsvollen Chemikalienmanagements zu erreichen<sup>111</sup>, das auch ein wesentliches Querschnittselement für die Verwirklichung der meisten anderen **Nachhaltigkeitsziele** darstellt. Obwohl auf allen Ebenen viel getan wurde, sind die Fortschritte nach wie vor langsam und unzureichend, und diese globale Verpflichtung wurde

<sup>102</sup> Zum Beispiel prädiktive Toxikologie oder virtuelle menschliche Plattformen.

<sup>103</sup> Zum Beispiel Überwachungsinitiativen im Rahmen der EU-Umweltvorschriften und Überwachungssysteme wie [LUCAS](#), [EMBAL](#), der künftigen EU-Bodenbeobachtungsstelle und der EU-weiten Überwachung von Bestäubern.

<sup>104</sup> In Verbindung mit laufenden Initiativen wie dem Schnellwarnsystem RAPEX.

<sup>105</sup> Aufbauend auf bestehenden Initiativen und Indikatoren wird dies Teil eines umfassenderen Null-Schadstoff-Überwachungs- und Prospektivrahmens im Zusammenhang mit dem bevorstehenden 8. Umweltaktionsprogramm sein und auch in die [Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik](#) einfließen.

<sup>106</sup> CEFIC, [Facts and Figures Report](#), 2020

<sup>107</sup> UNEP, [Global Chemicals Outlook II](#), 2019.

<sup>108</sup> [The Lancet Commission on health and pollution](#), 2017.

<sup>109</sup> Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 36 zum Recht auf Leben, 2018.

<sup>110</sup> UNEP, [Global Chemicals Outlook II](#), 2019.

<sup>111</sup> Auf der Grundlage des SAICM-Ziels von 2006 besteht das Ziel 12.4 der Agenda 2030 der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung darin, „bis 2020 im Einklang mit vereinbarten internationalen Rahmenregelungen ein umweltgerechtes Chemikalienmanagement und eine umweltgerechte Bewirtschaftung sämtlicher Abfälle während ihres gesamten Lebenszyklus zu erreichen und ihre Freisetzung in Luft, Wasser und Boden in erheblichem Maße zu verringern, um ihre nachteiligen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu minimieren“.

nicht erfüllt.<sup>112</sup> **Es bedarf eines wirklichen Bewusstseins für die Dringlichkeit.** Die Europäische Union kann und muss eine führende Rolle bei der Förderung hoher Standards in der Welt übernehmen.

### 2.5.1. Stärkung internationaler Standards

Es gibt bereits zahlreiche verschiedenartige internationale, regionale und nationale Instrumente und Maßnahmen im Zusammenhang mit einem verantwortungsvollen Chemikalien- und Abfallmanagement. Die globale **Governance ist jedoch weiterhin stark zersplittert**, und Standards und Einhaltung sind von Land zu Land sehr unterschiedlich. So hatten beispielsweise bis 2018 mehr als 120 Länder das Global Harmonisierte System zur Einstufung und Kennzeichnung von Chemikalien nicht umgesetzt.<sup>113</sup> Diese Zersplitterung hat die Auswirkungen und die Wirksamkeit bestehender Organisationen, Programme und Initiativen insgesamt beeinträchtigt.

Für einen **ambitionierten internationalen Rahmen**, der der derzeitigen Zersplitterung entgegenwirkt und kohärente Strategien und Maßnahmen aller einschlägigen internationalen Organisationen<sup>114</sup>, Regierungen und Interessenträger, einschließlich der Industrie, fördert, sind globale strategische Ziele und Vorgaben erforderlich. Ein neuer **strategischer Ansatz für das internationale Chemikalienmanagement** bildet die wesentliche multilaterale Vereinbarung, die es ermöglichen wird, den verantwortungsvollen Umgang mit Chemikalien während ihres gesamten Lebenszyklus in vollem Umfang zu regeln. So wichtig es ist, bei der Ausarbeitung von EU-Vorschriften auf einschlägige internationale Standards, Leitlinien und Methoden zurückzugreifen (es sei denn, diese sind unwirksam oder ungeeignet), so ist es ebenso von grundlegender Bedeutung, ein verantwortungsvolles Chemikalien- und Abfallmanagement **durchgängig** in die Arbeitsprogramme aller einschlägigen internationalen Organisationen<sup>115</sup> **einzubeziehen**. Dies wird es der EU ermöglichen, im Einklang mit ihren internationalen Verpflichtungen kohärente Strategien und Maßnahmen im Rahmen der Agenda 2030 der Vereinten Nationen zu fördern.

## INTERNATIONALE FÜHRUNGSROLLE

Geplante Maßnahmen der EU:

- Verstärkung ihres **internationalen Engagements**, um die Ziele und Vorgaben der Agenda 2030 für ein verantwortungsvolles Chemikalienmanagement zu erreichen, insbesondere durch Übernahme einer Führungsrolle und Förderung der Umsetzung **bestehender internationaler Instrumente**<sup>116</sup> sowie der EU-Standards weltweit;
- Einsatz für die Annahme **globaler strategischer Ziele und Vorgaben** für ein verantwortungsvolles Chemikalien- und Abfallmanagement nach 2020, um im Einklang mit den globalen Biodiversitätszielen für die Zeit nach 2020 Lebenszykluskonzepte für Chemikalien zu berücksichtigen;

<sup>112</sup> UNEP, [Global Chemicals Outlook II](#), 2019.

<sup>113</sup> Ebd.

<sup>114</sup> Zum Beispiel UNEP, WHO, ILO, UNIDO, Weltbank, OECD, SAICM, multilaterale Umweltübereinkommen.

<sup>115</sup> Insbesondere die Organisationen, die am organisationsübergreifenden Programm für den verantwortungsvollen Umgang mit Chemikalien (IOMC) teilnehmen.

<sup>116</sup> Insbesondere die Übereinkommen von Stockholm, Rotterdam und Minamata.

- Förderung – gemeinsam mit der Industrie – der Umsetzung des Global Harmonisierten Systems zur Einstufung und Kennzeichnung von Chemikalien (UN GHS) als Mittel für die **Identifizierung der Gefahren von Chemikalien** und die Information von Verwendern, Arbeitnehmern und Verbrauchern über diese Gefahren;
- Vorschläge zur Einführung von **Kriterien/Gefahrenklassen** in das UN GHS bzw. deren Anpassung oder Präzisierung;<sup>117</sup>
- Förderung der Entwicklung **gemeinsamer Standards** und **innovativer Risikobewertungsinstrumente** auf internationaler Ebene, insbesondere mit der OECD, sowie von deren Anwendung im internationalen Rahmen, auch um dem Verzicht auf Tierversuche näher zu kommen;

### 2.5.2. Förderung von Sicherheits- und Nachhaltigkeitsstandards außerhalb der EU

Während sich die **weltweite Chemikalienproduktion** Schätzungen zufolge bis 2030 verdoppeln wird, dürfte der geschätzte weltweite Anteil der chemischen Industrie der EU auf etwa 10,7 % zurückgehen.<sup>118</sup> Ein Großteil des erwarteten Anstiegs der chemischen Produktion wird sich auf Entwicklungsländer und Transformationsländer verlagern. Das Chemikalienrecht der EU hat der **EU zu einer Vorreiterrolle** bei Gesundheits- und Umweltstandards im Chemikalienmanagement verholfen, und mit dieser Strategie soll die EU eine Führungsrolle bei der Herstellung und Verwendung nachhaltiger Chemikalien übernehmen. Die EU muss ihr Gewicht in der Welt in die Waagschale werfen, um weltweit für Konzepte für inhärent sichere und nachhaltige Chemikalien zu werben, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und den Marktanteil von Unternehmen zu erhöhen, die sichere und nachhaltige Chemikalien herstellen und verwenden.

Eine engere internationale Zusammenarbeit und Koordinierung sind ebenfalls unerlässlich. Die Kommission ist entschlossen, die **Partnerländer der EU in die Lage zu versetzen**, ihren internationalen Verpflichtungen im Rahmen der internationalen Instrumente im Chemikalienbereich nachzukommen, und **hohe Umwelt-, Gesundheits- und Sozialstandards** zu verabschieden und durchzusetzen. Die Maßnahmen der EU im Außenbereich werden den verantwortungsvollen Umgang mit Chemikalien während ihres Lebenszyklus und den Übergang zu einer schadstofffreien Kreislaufwirtschaft als wesentliche Querschnittselemente für eine nachhaltige Entwicklung fördern und durchgängig einbeziehen, wobei auf Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung geachtet wird.

Die gemeinsame Nutzung der **Wissensbasis** der EU ist wichtig, um die Entwicklungsländer zu unterstützen, aber auch für die gegenseitige Akzeptanz von Daten zwischen OECD- und anderen betroffenen Ländern. Dies ist von entscheidender Bedeutung, um Doppelarbeit zu vermeiden, Ressourcen zu sparen und internationale Standards zu fördern. Die vorhandene Wissensbasis und **Erfahrung der EU-Agenturen** im Rahmen ihres Mandats und ihrer

<sup>117</sup> Einführung neuer Kriterien/Gefahrenklassen für PBT/vPvB, terrestrische Toxizität, endokrine Disruptoren, Persistenz und Mobilität; Anpassung bestehender Kriterien auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse und Fortschritte, u. a. um alternative Methoden zu berücksichtigen, und Präzisierung der Kriterien für Keimzellmutagenität.

<sup>118</sup> CEFIC, [Facts and Figures Report](#), 2020.

Ressourcen werden ebenfalls der internationalen Politik und Führungsrolle der EU zugutekommen.

### ZUSAMMENARBEIT MIT DRITTLÄNDERN

Geplante Maßnahmen der EU:

- Förderung eines verantwortungsvollen Chemikalienmanagements durch internationale Zusammenarbeit und Partnerschaften in **bilateralen, regionalen und multilateralen Foren**, auch durch die Zusammenarbeit mit Afrika<sup>119</sup>, sowie Zusammenarbeit mit Nachbarländern und anderen Partnern, um diesen eine solide Bewertung von Chemikalien und einen verantwortungsvollen Umgang mit ihnen zu ermöglichen.
- Vorgehen mit gutem Beispiel und im Einklang mit internationalen Verpflichtungen Gewährleistung, **dass gefährliche Chemikalien, die in der Europäischen Union verboten sind, nicht für den Export hergestellt werden**, erforderlichenfalls auch durch Änderung einschlägiger Rechtsvorschriften;
- Förderung der **Sorgfaltspflicht** bei der Herstellung und Verwendung von Chemikalien im Rahmen der anstehenden Initiative für eine nachhaltige Unternehmensführung.

### 3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Diese Strategie bietet die Gelegenheit, den **gesellschaftlichen Wert von Chemikalien mit den Belastungsgrenzen für die menschliche Gesundheit und den Planeten in Einklang zu bringen** und die **Industrie** bei der Herstellung sicherer und nachhaltiger Chemikalien zu **unterstützen**. Sie bietet auch die Gelegenheit, auf die legitimen Wünsche der Menschen in Europa nach einem hohen Maß an Schutz vor gefährlichen Chemikalien einzugehen und die EU-Industrie als weltweiten Vorreiter bei der Herstellung und Verwendung sicherer und nachhaltiger Chemikalien zu fördern.

Diese Strategie ist der notwendige erste Schritt auf dem Weg zu Europas **Null-Schadstoff-Ziel** und den damit verbundenen Vorgaben, die in der Biodiversitätsstrategie und der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ festgelegt wurden. Sie bildet die Grundlage für den bevorstehenden Null-Schadstoff-Aktionsplan und wird zum Erfolg des europäischen Plans zur Bekämpfung von Krebs beitragen. Die Strategie ergänzt auch die europäische Industriestrategie<sup>120</sup>, den Aufbauplan für Europa<sup>121</sup>, den Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft und andere Strategien und Initiativen des europäischen Grünen Deals wie die Arzneimittelstrategie, die Wasserstoffstrategie und die Batterieinitiative.

Die in dieser Strategie angekündigten neuen Rechtsetzungsinitiativen werden durch die Instrumente der Kommission für eine bessere Rechtsetzung unterstützt. Legislativvorschläge, einschließlich einer möglichst gezielten, auf die Verwirklichung der Ziele dieser Strategie beschränkten Überarbeitung der REACH-Verordnung, werden auf der Grundlage öffentlicher Konsultationen getroffen und Gegenstand von umfassenden Folgenabschätzungen sein,

<sup>119</sup> Auf dem Weg zu einer umfassenden Strategie mit Afrika (JOIN(2020) 4).

<sup>120</sup> [COM\(2020\) 102](#)

<sup>121</sup> [COM\(2020\) 456](#)

wobei auch untersucht wird, wie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) betroffen sind und Innovationen gefördert bzw. behindert werden.

Die Kommission fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, diese Strategie zu billigen und zu ihrer Umsetzung beizutragen. Die Kommission wird auf koordinierte Weise Kontakt zu Bürgerinnen und Bürgern sowie zu Interessenträgern aufnehmen, um sie zur aktiven Mitwirkung anzuregen.



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 14.10.2020  
COM(2020) 667 final

ANNEX

## ANHANG

*der*

### **MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit – für eine schadstofffreie Umwelt**

{SWD(2020) 225 final} - {SWD(2020) 247 final} - {SWD(2020) 248 final} -  
{SWD(2020) 249 final} - {SWD(2020) 250 final} - {SWD(2020) 251 final}

## AKTIONSPLAN

*Die in diesem Aktionsplan vorgestellten Maßnahmen, einschließlich der legislativen Vorschläge und der geplanten Änderungen der REACH-Verordnung, müssen alle im Einklang mit den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung erfolgen, gegebenenfalls einschließlich von Bewertungen und Folgenabschätzungen.*

<b>Von der Kommission zu ergreifende Schlüsselmaßnahmen</b>	<b>EU-Rechtsvorschriften</b>	<b>Vorläufiger Zeitplan</b>
Einrichtung eines Rundtischgesprächs auf hoher Ebene mit dem Ziel, die Effizienz und Wirksamkeit des Chemikalienrechts zu fördern, die Entwicklung und Einführung innovativer, sicherer und nachhaltiger Chemikalien zu intensivieren und die Auswirkungen der Maßnahmen der Strategie zu überwachen		2021
<b>Innovative Lösungen für sichere und nachhaltige EU-Chemikalien</b>		
Erarbeitung von EU-Kriterien für inhärent sichere und nachhaltige Chemikalien		2022
Einrichtung eines EU-weiten Unterstützungsnetzes für inhärente Sicherheit und Nachhaltigkeit		2023
Finanzielle Unterstützung der Entwicklung, Vermarktung, Verbreitung und Verwendung von inhärent sicheren und nachhaltigen Stoffen, Werkstoffen und Produkten		Ab 2021
Erfassung von Defiziten bei Qualifikationen im Bereich inhärente Sicherheit und Nachhaltigkeit und von Kompetenzlücken und Unterbreitung von Empfehlungen		2021
Festlegung zentraler Leistungsindikatoren, um die Fortschritte der Industrie beim Übergang zur Herstellung von sicheren und nachhaltigen Chemikalien zu messen;		2021
Einführung rechtlicher Anforderungen in Bezug auf die Präsenz bedenklicher Stoffe in Produkten, einschließlich PFAS, im Rahmen der Initiative für nachhaltige Produkte	(künftige) Initiative für nachhaltige Produkte	2021-2022
Initiativen und Finanzierung zur Förderung der Entwicklung umweltfreundlicher und intelligenter Technologien, fortgeschrittener Werkstoffe und innovativer Geschäftsmodelle für die CO <sub>2</sub> -arme und umweltfreundliche Produktion und Verwendung von Chemikalien in der Industrie		Ab 2021
Zugang zur Risikofinanzierung,		Ab 2021

insbesondere für KMU und Start-up-Unternehmen		
Änderung der EU-Rechtsvorschriften über Industrieemissionen, um die Verwendung sichererer Chemikalien durch die Industrie in der EU zu fördern	Richtlinie über Industrieemissionen	2021
Ermittlung wichtiger Wertschöpfungsketten und Abhängigkeiten, bei denen Chemikalien wichtige Bausteine darstellen, und Zusammenarbeit mit Interessenträgern, um die strategische Vorausschau der EU in Bezug auf Chemikalien zu verbessern		Ab 2021
Förderung der interregionalen Zusammenarbeit entlang nachhaltiger chemischer Wertschöpfungsketten durch intelligente Spezialisierung, um die Entwicklung gemeinsamer Investitionsprojekte zu beschleunigen		Ab 2021
Unterstützung der Umschulung und Höherqualifizierung von Arbeitskräften für die digitale und die grüne Wende		Ab 2020
<b>Stärkerer EU-Rechtsrahmen zur Bewältigung dringender Umwelt- und Gesundheitsprobleme</b>		
Fahrplan zur Priorisierung von karzinogenen, mutagenen und reproduktionstoxischen Stoffen (CMR), endokrinen Disruptoren, persistenten, bioakkumulierbaren und toxischen Stoffen (PBT) und sehr persistenten und sehr bioakkumulierbaren Stoffen (vPvB), Immuntoxinen, Neurotoxinen, Stoffen, die für bestimmte Organe toxisch sind, und atemwegssensibilisierenden Stoffen für (Gruppen-)Beschränkungen im Rahmen der REACH-Verordnung	REACH (Ausschussverfahren)	2021
Vorschläge zur Erweiterung des allgemeinen Ansatzes für das Risikomanagement, um sicherzustellen, dass Verbraucherprodukte keine Chemikalien enthalten, die Krebs und Genmutationen verursachen, das Fortpflanzungs- oder das Hormonsystem beeinträchtigen oder persistent, bioakkumulierbar und toxisch sind; Bewertung der Modalitäten und des Zeitplans für die Ausweitung des gleichen Ansatzes auf weitere Chemikalien, einschließlich solcher, die das	REACH Artikel 68 Absatz 2 Verordnung über Lebensmittelkontaktmaterialien Verordnung über kosmetische Mittel Richtlinie über die Sicherheit von Spielzeug Der legislative Ansatz für andere Konsumgüter (z. B. Detergenzien), ist im Rahmen der Folgenabschätzung zu ermitteln.	2022 2022 2022 2022

Immunsystem, das Nervensystem oder die Atemwege schädigen, sowie Chemikalien, die für bestimmte Organe toxisch sind		
Vorschlag zur Änderung von Artikel 68 Absatz 2 der REACH-Verordnung zwecks Einbeziehung beruflicher Verwender	REACH-Verordnung	2022
Einführung verbindlicher rechtlicher Anforderungen im Rahmen der Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit und Beschränkungen im Rahmen der REACH-Verordnung, um den Schutz von Kindern im Hinblick auf gefährliche Chemikalien in Kinderpflegemitteln und anderen Produkten für Kinder (außer Spielzeug) zu erhöhen	REACH (Ausschussverfahren)  Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit	2022  2021
Festlegung weiterer Prioritäten im Hinblick auf die Exposition von Arbeitnehmern gegenüber gefährlichen Stoffen im Rahmen des künftigen strategischen Rahmens für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, unter anderem durch Ermittlung der schädlichsten Stoffe, für die die Kommission im Anschluss an das eingeleitete Konsultationsverfahren im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz vorschlagen wird, Grenzwerte am Arbeitsplatz festzulegen	Strategischer Rahmen für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz	2021
Stärkung des Schutzes von Arbeitnehmern in Abstimmung mit den Sozialpartnern, indem insbesondere vorgeschlagen wird, die bestehenden Expositionsgrenzwerte am Arbeitsplatz für Blei und Asbest zu senken und einen verbindlichen Grenzwert für Diisocyanate festzulegen	Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe, Richtlinie über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz	2022
Festlegung von Kriterien für wesentliche Verwendungszwecke unter Berücksichtigung der Definition des Montrealer Protokolls		2021-2022
Vorschlag zur Änderung der CLP-Verordnung zur Einführung neuer Gefahrenklassen für endokrine Disruptoren, PBT/vPvB sowie persistente und mobile Stoffe und deren Anwendung in allen Rechtsvorschriften	CLP-Verordnung	2021
Aktualisierung der Informationsanforderungen, um die Identifizierung endokriner Disruptoren in den einschlägigen Rechtsvorschriften,	REACH (Ausschussverfahren)  Verordnung über Biozidprodukte (Anhänge)	2022  2021

insbesondere im Rahmen der REACH-Verordnung, der Rechtsvorschriften über kosmetische Mittel, Lebensmittelkontaktmaterialien, Pflanzenschutzmittel und Biozidprodukte, zu ermöglichen	Verordnung über Pflanzenschutzmittel (Mitteilungen der Kommission)	2021
	Verordnung über Lebensmittelkontaktmaterialien	2022
	Verordnung über kosmetische Mittel	2022
Prüfung der Möglichkeit der Aufnahme von einem/mehreren Extrapolationsfaktor(en) für Gemische in Anhang I der REACH-Verordnung	REACH (Ausschussverfahren)	2022
Einführung oder Verstärkung von Bestimmungen zur Berücksichtigung der Kombinationseffekte von Chemikalien in Wasser, Lebensmittelkontaktmaterialien, Lebensmittelzusatzstoffen, Spielzeug, Detergenzien und Kosmetika	Richtlinie über Umweltqualitätsnormen/Grundwasserrichtlinie (Anhänge)	2022
	Verordnung über Lebensmittelkontaktmaterialien	2022
		2022
	Verordnung der Kommission über Lebensmittelzusatzstoffe (Ausschussverfahren)	2022
	Detergenzienverordnung	2022
	Richtlinie über die Sicherheit von Spielzeug	2022
	Verordnung über kosmetische Mittel	
Vorschlag zur Änderung von Artikel 57 der REACH-Verordnung im Hinblick auf die Aufnahme von endokrinen Disruptoren, persistenten, mobilen und toxischen Stoffen (PMT) sowie sehr persistenten und sehr mobilen Stoffen (vPvM) in die Liste der besonders besorgniserregenden Stoffe	REACH-Verordnung	2022
Vorschlag zur Beschränkung der Verwendung von per- und polyfluorierter Alkylverbindungen (PFAS) im Rahmen der REACH-Verordnung bei allen nicht wesentlichen Verwendungszwecken, auch in Verbraucherprodukten	REACH (Ausschussverfahren)	2022-2024
Überprüfung der Anhänge der Richtlinie über Umweltqualitätsnormen und der Grundwasserrichtlinie zwecks Aufnahme von per- und polyfluorierter Alkylverbindungen (PFAS), nach Möglichkeit als Gruppe	Richtlinie über Umweltqualitätsnormen/Grundwasserrichtlinie (Anhänge)	2022
Bekämpfung des Vorkommens von per-	Kontaminanten-Verordnung der Kommission	2022

und polyfluorierten Alkylverbindungen (PFAS) in Lebensmitteln durch die Einführung von Grenzwerten in die Rechtsvorschriften über Lebensmittelkontaminanten	(Ausschussverfahren)	
Vorschlag zur Überarbeitung der Rechtsvorschriften über Industrieemissionen und über das Europäische Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister im Hinblick auf Emissionen und die Berichterstattung über PFAS aus Industrieanlagen	Richtlinie über Industrieemissionen	2021
Vorschlag zur Bekämpfung der PFAS-Emissionen im Abfallstadium, darunter auch durch Überarbeitung der Rechtsvorschriften über Klärschlamm	Klärschlammrichtlinie	2023
Vorschläge im Rahmen des Stockholmer Übereinkommens und des Basler Übereinkommens zur Thematisierung der Bedenken in Bezug auf PFAS auf globaler Ebene		2023-2024
EU-weit einheitliche Herangehensweise und finanzielle Förderung innovativer Lösungen zur Bekämpfung der PFAS-Kontamination		Ab 2020
<b>Vereinfachung und Konsolidierung des Rechtsrahmens</b>		
Einführung eines Verfahrens „Ein Stoff, eine Bewertung“ zur Koordinierung der Gefahren-/Risikobewertung von Chemikalien in allen Bereichen des Chemikalienrechts durch die Verwendung eines einzigen Instruments zur Koordinierung öffentlicher Tätigkeiten, einer Expertengruppe und eines Koordinierungsmechanismus der Kommission		Ab 2021
Horizontaler Vorschlag für eine Neuordnung technischer und wissenschaftlicher Arbeiten der EU im Bereich Chemikalien an die EU-Agenturen		2022
Vorschlag für eine Gründungsverordnung für die Europäische Chemikalienagentur		2023
Vorschlag zur Änderung der CLP-Verordnung, um der Kommission das Mandat zur Einleitung einer harmonisierten Einstufung zu erteilen	CLP-Verordnung	2021
Überprüfung der Definition von		2021

Nanomaterialien		
Vorschlag zur Überarbeitung der REACH-Zulassungs- und Beschränkungsverfahren	REACH-Verordnung	2022
Einrichtung eines EU-Repositorys gesundheitsbasierter Grenzwerte für Mensch und Umwelt		2022
Einrichtung einer offenen Plattform für Sicherheitsdaten von chemischen Stoffen sowie von Instrumenten für den Zugang zu einschlägigen akademischen Daten		2023
Horizontaler Vorschlag zur Beseitigung rechtlicher Hindernisse für die Weiterverwendung von Daten, zur Straffung des Datenflusses in allen Rechtsvorschriften und zur Ausweitung der Grundsätze der offenen Daten und der Transparenz aus dem EU-Lebensmittelsicherheitssektor auf andere Rechtsvorschriften über Chemikalien		2023
Vorschläge zur Schaffung der Möglichkeit für EU- und nationale Behörden, als Teil des Regulierungsrahmens die Prüfung und Überwachung von Stoffen in Auftrag zu geben		2023
Entwicklung eines Indikatorrahmens für Chemikalien		2024
Vorschlag zur Änderung der REACH-Verordnung zwecks Einführung einer Europäischen Auditstelle	REACH-Verordnung	2022
Änderung der REACH-Verordnung, um sicherzustellen, dass bei allen Registrierungen von Stoffen im Rahmen der REACH-Verordnung Konformitätsprüfungen durchgeführt werden, und um den Widerruf von Registrierungsnummern zu ermöglichen	REACH-Verordnung	2022
Vorschlag zur Erweiterung des Tätigkeitsbereichs des OLAF auf Untersuchungen im Zusammenhang mit dem Handel mit illegalen chemischen Produkten in der EU		2022
Vorschläge für Durchführungsrechtsakte im Rahmen der Marktüberwachungsverordnung zur Festlegung einheitlicher Kontrollbedingungen und -häufigkeiten für bestimmte Produkte	Marktüberwachungsverordnung	2022-2023
<b>Bereitstellung einer umfassenden und transparenten Wissensbasis über Chemikalien</b>		

Vorschläge zur Überarbeitung der Registrierungsanforderungen im Rahmen von REACH, um Folgendes sicherzustellen: Identifizierung von Stoffen mit kritischen Gefahreigenschaften, einschließlich der Auswirkungen auf das Nervensystem und das Immunsystem, Übergang zu Gruppierungsansätzen, Registrierung einer Untergruppe von Polymeren, Informationen über den gesamten ökologischen Fußabdruck von Chemikalien, Pflicht zur Erstellung von Stoffsicherheitsberichten für Stoffe zwischen 1 und 10 Tonnen	REACH-Verordnung	2022
Aufstellung einer strategischen Forschungs- und Innovationsagenda für Chemikalien		2022
Finanzierung eines EU-weiten Human- und Umwelt-(Bio-)Monitorings		Ab 2020
Einrichtung eines EU-Frühwarn- und Reaktionssystems für Chemikalien		2023
<b>Bereitstellung eines Modells, das weltweit als Inspiration für Chemikalienmanagement dienen kann</b>		
Initiativen in Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und der Industrie zur Förderung der Nutzung des GHS der Vereinten Nationen auf internationaler Ebene		Ab 2020
Vorschlag auf UN-GHS-Ebene zur Einführung, Anpassung oder Präzisierung von Kriterien/Gefahrenklassen im Einklang mit der CLP-Verordnung		2022-2024
Unterstützung des Aufbaus von Kapazitäten von Drittländern für die Bewertung und den Umgang mit Chemikalien, insbesondere durch Finanzmittel		2020-2022
Sicherstellung, dass in der Europäischen Union verbotene gefährliche Chemikalien nicht für die Ausfuhr hergestellt werden, erforderlichenfalls durch die Änderung einschlägiger Rechtsvorschriften.		2023
Förderung der Sorgfaltspflicht bei der nachhaltigen Herstellung und Verwendung von Chemikalien im Rahmen der anstehenden Initiative für eine nachhaltige Unternehmensführung		2020-2024