

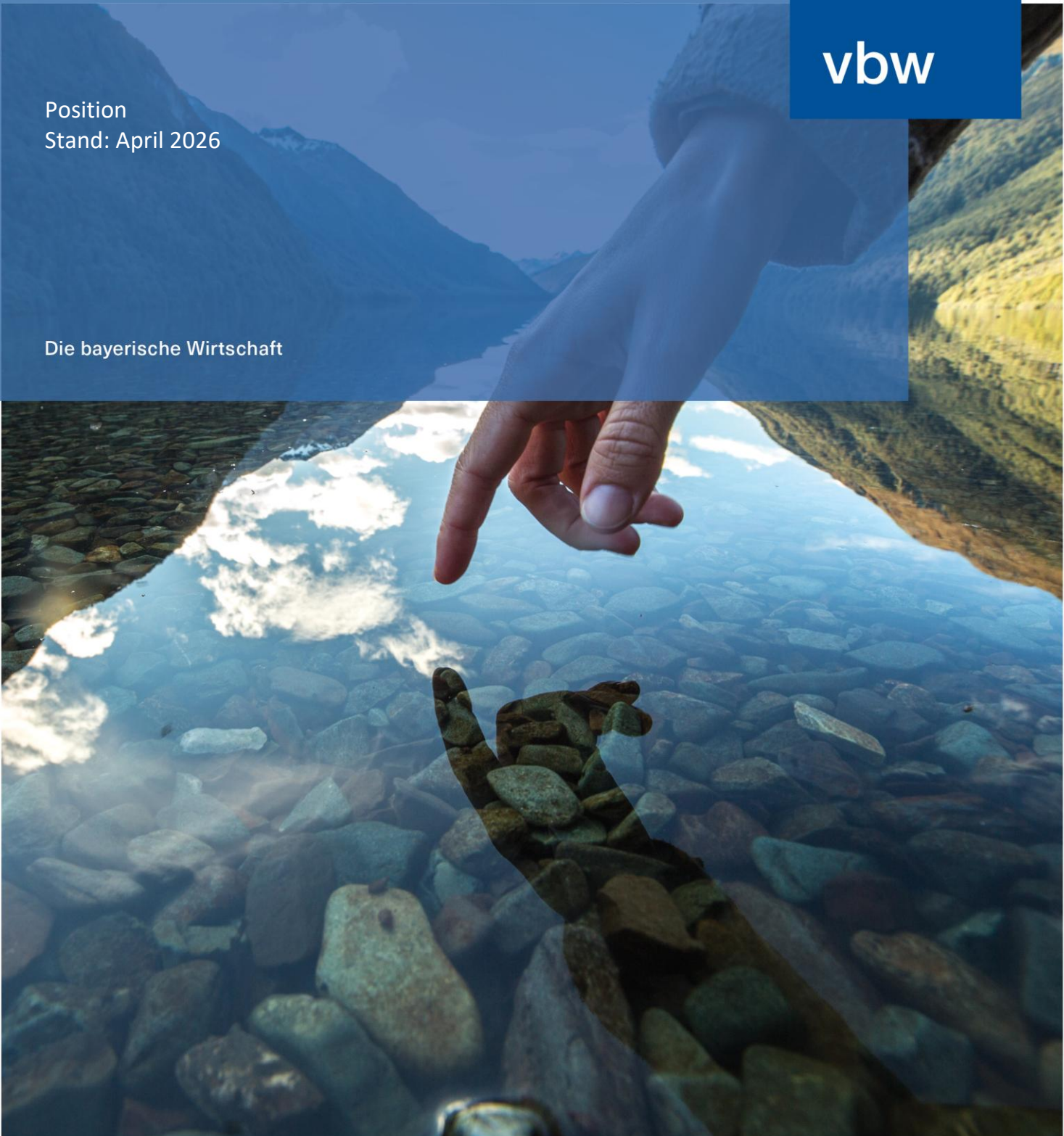
Energie, Klima, Umwelt | Umwelt

EU-Chemikalienstrategie erfolgreich gestalten

vbw

Position
Stand: April 2026

Die bayerische Wirtschaft



Vorwort

Innovative und nachhaltige Verwendung von Chemikalien sicherstellen

Ein wesentlicher Teil des Green Deal der EU ist die Chemikalienstrategie. Sie verfolgt bislang einen Ansatz, der stark auf die abstrakt gefährlichen Eigenschaften von Chemikalien abstellt und auf dieser Basis die Nutzung beschränken will. Ein Umdenken ist dringend geboten. Richtigerweise muss auch künftig im Rahmen einer Risikobewertung geklärt werden, ob und wie eine sichere Verwendung solcher Stoffe möglich ist.

Eine Beschränkung des Einsatzes von Chemikalien ohne vorherige Risikobewertung würde die notwendige Stoffvielfalt einschränken und hätte negative Konsequenzen für die gesamte Wirtschaft und die Verbraucher, weil viele Produkte in der EU nicht mehr hergestellt und auch nicht in die EU importiert werden könnten. Chemische Produkte sind in nahezu allen Branchen unabdingbar, um das hohe Qualitäts-, Sicherheits- und Nachhaltigkeitsniveau halten oder verbessern zu können. Stoffvielfalt ist entscheidend für Innovationen.

Notwendig sind daher effiziente Rahmenbedingungen, mit deren Hilfe sich marktwirtschaftliche Kräfte zur Lösung zukünftiger Herausforderungen entfalten können. Um eine nachhaltige Verwendung von Chemikalien sicherzustellen, ist deren gesamter Lebenszyklus zu betrachten. Neben den Auswirkungen auf Menschen und Umwelt müssen der Nutzen ebenso wie die sichere Handhabung und die Wirtschaftlichkeit in der ganzen Wertschöpfungskette einbezogen werden. Gefahreigenschaften schließen sichere und nachhaltige Verwendungen nicht aus. Für die Beurteilung von Chemikalien muss entscheidend sein, ob und wie eine Handhabung unter Ausschluss großer Risiken möglich ist. Vereinfachungen im Chemikalienrecht sind dringend geboten. Sie können und sollten jedoch ohne grundlegende Änderung der REACH-Verordnung, also im bestehenden Rechtsrahmen, erreicht werden.

Die EU kann ihrer Verantwortung im Gesundheits-, Klima- und Umweltschutz nur gerecht werden, wenn es ihr gelingt, Nachhaltigkeit, industrielle Produktion und Wohlstand miteinander zu vereinen. Dazu müssen innovative technologische Lösungen entwickelt werden können, die auch global anwendbar sind.

Bertram Brossardt
08. April 2026

Inhalt

Position auf einen Blick	1
1 EU-Chemikalienstrategie	3
1.1 Sachstand	3
1.1.1 Geltendes Chemikalienrecht	3
1.1.2 Geplante Neuerungen der EU-Chemikalienstrategie	3
1.2 Position der vbw	4
1.2.1 Risikobasierten Ansatz erhalten	4
1.2.2 Erreichtes nicht gefährden	5
1.2.3 Zielkonflikte vermeiden	5
1.2.4 Keine europäischen Alleingänge	6
1.2.5 Folgenabschätzungen durchführen, Lieferketten erhalten	6
1.2.6 Praxisnähe im Dialog mit der Industrie gewährleisten	7
2 Per- und Polyfluoralkylsubstanzen (PFAS)	9
2.1 Kerninhalte der Chemikalienstrategie im Hinblick auf PFAS	9
2.2 Vielfache Einsatzbereiche von PFAS in unterschiedlichen Branchen	10
2.3 Position der vbw	11
Anhang	13
Ansprechpartner/Impressum	14

Position auf einen Blick

Der Nutzen von Stoffen und Produkten sowie deren nachhaltige und sichere Verwendung müssen im Vordergrund stehen

Der europäische Regulierungsrahmen für chemische Stoffe und Produkte zählt bereits zu den umfassendsten und sichersten Schutzstandards weltweit, wie auch die EU-Kommission in ihrer als Teil des Green Deal am 14. Oktober 2020 vorgelegten Chemikalienstrategie unterstreicht. Trotzdem zielt sie auf weitreichende Verschärfungen des Rechtsrahmens mit zusätzlichen bürokratischen Pflichten für Unternehmen ab, die die Verfügbarkeit von Stoffen und die Stoffvielfalt erheblich einschränken. Dringend nötige Maßnahmen zur Vereinfachung des komplexen Rechtsrahmens sowie zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit – ebenfalls ein Ziel der EU-Chemikalienpolitik – wurden dagegen bislang nicht getroffen.

Ein Kurswechsel ist dringend geboten. Gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Krisensituation und der hochambitionierten Transformationsanforderungen müssen die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie gestärkt und zusätzliche Belastungen strikt vermieden werden.

Um Innovationen insbesondere in Chemie- und Pharmaindustrie voranzutreiben, ist die Vielfalt von Stoffen entscheidend. Deren Funktionen sind oft untrennbar mit gefährlichen, aber durchaus beherrschbaren Eigenschaften verbunden. Die EU-Chemikalienstrategie fokussiert sich sehr stark auf abstrakt gefährliche Eigenschaften, anstatt die Voraussetzungen für eine sichere Verwendung in den Blick zu nehmen. Zudem sind Regulierungsansätze teilweise zu pauschal und wissenschaftlich nicht ausreichend begründet. Sie würden Kosten und Aufwand erhöhen, gleichzeitig aber die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit mindern.

Auch in Zukunft muss es darum gehen, die sichere und nachhaltige Verwendung von Stoffen zu stärken und gleichzeitig spezifische, inakzeptable Risiken zu identifizieren und auszuschließen. Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die Resilienz von intakten Wertschöpfungsketten sowie eine strategische Autonomie sind zentrale Ziele der EU-Politik und müssen auch im Chemikalienrecht stets mitbedacht werden. Die Pläne der EU-Kommission für eine REACH-Revision müssen daher gestoppt werden. Es muss in der Chemikalienregulierung bei einem risikobasierten Ansatz bleiben.

REACH kann und muss im bestehenden Rechtsrahmen vereinfacht werden. Der Fokus muss dabei auf der Implementierung und Vereinfachung bestehender Regelungen liegen, mit echten Verbesserungen für die Industrie und umfassenden Folgenabschätzungen vor jeder Entscheidung.

Die EU-Kommission muss schnellstmöglich Klarheit dahingehend schaffen, dass es keine pauschalen auf ganze Stoffgruppen bezogenen Beschränkungen geben wird. Jede pauschale Beschränkung birgt völlig unabsehbare Risiken. Neue Vorgaben darf es nur auf

[Position auf einen Blick](#)

solider wissenschaftlicher Basis geben – unter Berücksichtigung auch von Auswirkungen auf Chemikalienvielfalt, Resilienz, Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit. Die beste-
hende Ungewissheit verhindert Investitionen und fördert die Deindustrialisierung.

Beispielhaft ist hier das laufende PFAS-Beschränkungsossier zu nennen. Weil sich per-
und polyfluorierte Chemikalien aufgrund ihrer Langlebigkeit und Nicht-Rückholbarkeit
(Persistenz) in Umwelt und Menschen anreichern und bei bestimmten PFAS gesundheits-
schädliche Wirkungen nachgewiesen wurden, werden nun im Dossier pauschal alle mehr
als 10.000 PFAS betrachtet, darunter auch die während der Nutzungsphase unbedenk-
lichen Fluorpolymere. Letztere sind von erheblicher Bedeutung in einer Vielzahl von An-
wendungen, und Substitute oft nicht ersichtlich. Bereits jetzt verhindert das Beschrän-
kungsverfahren Investitionen und fördert die Deindustrialisierung. Hier muss umgehend
interweniert werden. Eine Beschränkung ist nur in solchen Fällen gerechtfertigt, in denen
die Risiken für Mensch und Umwelt nicht beherrschbar sind. Umgekehrt sollten Fluorpoly-
mere vollständig ausgenommen werden – auch um Komplexität und Verwaltungsaufwand
zu reduzieren.

Umweltanforderungen dürfen nicht dazu führen, dass Industrieproduktionen in außer-
europäische Länder mit geringen Standards verlagert wird (Environmental Leakage). Zum
Schutz der Verbraucher und um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern muss zudem
sichergestellt sein, dass für Importe die gleichen hohen Standards gelten und diese auch
überwacht werden.

1 EU-Chemikalienstrategie

Risikobasierten Ansatz erhalten und Stoffe nachhaltig verwenden

1.1 Sachstand

1.1.1 Geltendes Chemikalienrecht

Das geltende Chemikalienrecht ist im Wesentlichen durch die EU-Verordnungen REACH (Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals) und CLP (Classification, Labelling and Packaging) geprägt. In REACH sind die Registrierung, die Bewertung, die Zulassung und die Beschränkung von Chemikalien geregelt – also das Herstellen, Inverkehrbringen, die Verwendung sowie Informationspflichten für nachgeschaltete Anwender. Die CLP-Verordnung legt die europaweit einheitliche Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen fest und setzt zudem das global harmonisierte System der Vereinten Nationen (GHS) um.

1.1.2 Geplante Neuerungen der EU-Chemikalienstrategie

Die Chemikalienstrategie von 2020 ist von einem Regulierungsansatz geprägt, der sehr stark auf den gefährlichen Eigenschaften von Chemikalien basiert. Die EU-Kommission plant darin neue Datenanforderungen, Verwendungsbeschränkungen und eine umfassende Regulierung von Stoffgruppen mit bestimmten Eigenschaften (zum Beispiel Persistenz, Mobilität, das Hormonsystem beeinflussende Substanzen). Beschränkungen von Chemikalien sollen künftig oft ohne vorherige Risikobewertung oder Konsultation der Hersteller im Schnellverfahren erfolgen. Bestimmte Polymere sollen registrierungspflichtig werden. Die Chemikalienstrategie führt auch neue Begriffe ein wie „inhärent sichere und nachhaltige Chemikalien“, „bedenkliche Stoffe“ oder „essenzielle Verwendungen“. Neben dem klassischen Chemikalienrecht finden solche stofflichen Anforderungen bzw. damit verknüpfte Verwendungsbeschränkungen für Chemikalien auch in anderen Rechtsbereichen wie der Ökodesignverordnung Anwendung.

Im Rahmen eines Delegierten Rechtaktes wurden im Jahr 2023 neue Gefahrenklassen in die CLP-Verordnung eingeführt – teilweise unabhängig davon, ob es sich tatsächlich um Gefahrenmerkmale handelt. Auch sind diese Gefahrenklassen nicht Teil des global harmonisierten Systems zur Einstufung und Kennzeichnung von Chemikalien (UN-GHS) und laufen damit den globalen Harmonisierungsbestrebungen zur Chemikalieneinstufung entgegen. Die Änderung des CLP-Basisrechtsaktes ist Ende 2024 in Kraft getreten. Damit sind u.a. neue Vorgaben für Einstufungsregeln für „Stoffe, die mehr als einen Bestandteil enthalten“, eine Beschleunigung und Ausweitung der harmonisierten Einstufung und Kennzeichnung (CLH) sowie neue Formatierungsregelungen für die Kennzeichnung verbunden. Im Rahmen einer „Stop-the-Clock“-Verordnung Ende 2025 wurden jedoch einzelne

Anwendungsfristen der CLP-Revision auf den 01. Januar 2028 verschoben, da zwischenzeitlich ein Omnibusvorschlag (Omnibus VI) Erleichterungen u.a. zu Kennzeichnungsvorgaben und Mindestschriftgrößen vorsah. Mit dem Abschluss des Verfahrens zum Omnibus VI ist im Frühjahr 2026 zu rechnen.

Die EU-Kommission plante, Ende 2025 ein „Chemicals Industry Package“ mit spezifischen Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und für Innovationen in der EU vorzulegen. Eine gezielte Revision der REACH-Verordnung sollte Teil dieses Pakets sein. Inhaltliche Überlegungen der EU-Kommission für eine REACH-Novellierung von April 2025 gingen weiterhin in Richtung Regulierung von Stoffen auf der Grundlage inhärenter Eigenschaften und nicht auf einer verwendungsspezifischen Basis im jeweiligen Risikokontext. Zusätzlich sollte es danach eine Begrenzung der Gültigkeit der REACH-Registrierung auf zehn Jahre geben. Nach Ablehnung der Folgenabschätzung zur REACH-Revision durch das Regulatory Scrutiny Board im September 2025 war der ursprüngliche Zeitplan nicht mehr haltbar. Die Überprüfung der Folgenabschätzung ist eine zwingende Voraussetzung dafür, dass die EU-Kommission einen Legislativvorschlag vorlegen kann. Wann und ob eine Vorlage des Entwurfs für eine REACH-Novellierung erfolgt, ist nunmehr offen.

1.2 Position der vbw

1.2.1 Risikobasierten Ansatz erhalten

Die Umstellung auf einen rein gefahrenbasierten Regulierungsansatz, der das Verbot der Verwendung ganzer Stoffgruppen unabhängig von deren tatsächlichem Risiko zum Ziel hat, ist abzulehnen. Chemikalien können nicht isoliert von ihren Verwendungszwecken betrachtet werden. Daher muss der Regulierungsansatz auch künftig individuell auf die jeweiligen Stoffgruppen bzw. Stoffe und ihre Anwendung ausgerichtet werden. Dabei ist der gesamte Lebenszyklus zu berücksichtigen. Es sind also neben den Auswirkungen auf Menschen und Umwelt auch die Bedeutung für Nachhaltigkeitstechnologien und Wirtschaftlichkeit der Stoffe zu beachten.

Die verschiedenen Lieferengpässe der letzten Jahre bei Rohstoffen oder (Vor-)Produkten wie Halbleitern und die erheblichen Auswirkungen auf viele Branchen haben eindrucksvoll gezeigt, wie empfindlich Wertschöpfungsketten auf einen Mangel reagieren können. Jede pauschale Beschränkung birgt völlig unabsehbare Risiken.

Von entscheidender Bedeutung muss sein, dass und wie die Stoffe sicher und unter Ausschluss großer Risiken verwendet werden können. Es sind die sichere und nachhaltige Verwendung von Stoffen zu stärken und gleichzeitig spezifische, inakzeptable Risiken zu identifizieren und auszuschließen. Es müssen Stoffe eingesetzt werden können, die bei Gewährleistung einer sicheren Verwendung der Gesundheit nicht schaden bzw. keine schädlichen Belastungen der Umwelt verursachen. Nur unter Beibehaltung des bewährten risikobasierten Ansatzes ist es möglich, die stoffliche Vielfalt und die Innovationskraft sowie Zukunftsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu erhalten.

1.2.2 Erreichtes nicht gefährden

Die EU-Kommission bestätigt in ihrer Chemikalienstrategie selbst, dass der Regulierungsrahmen der EU für chemische Stoffe und Produkte bereits zu den umfassendsten und sichersten Schutzstandards zählt. Er beruht auf einer Wissensbasis, die weltweit zu den fortschrittlichsten gerechnet wird. Das Erreichte darf nicht gefährdet werden. Das wäre aber der Fall, wenn ohne akuten Regelungsbedarf viele bewährte Rechtsgrundlagen geändert werden und es dazu lange Gesetzgebungsverfahren mit unsicherem Ausgang gibt. Dabei besteht auch die Gefahr, dass wertvolle Erfahrungen aus den langjährigen, gemeinsamen Lernprozessen von Behörden und Industrie zur Umsetzung der bestehenden Gesetzgebung entwertet werden. REACH kann und muss daher im bestehenden Rechtsrahmen vereinfacht werden. Der Fokus muss dabei auf der Implementierung und Vereinfachung bestehender Regelungen liegen, mit echten Verbesserungen für die Industrie und umfassenden Folgenabschätzungen vor jeder Entscheidung.

Planungsunsicherheit würde ferner die Bemühungen konterkarieren, essenzielle Produktionen, beispielsweise von Arzneimitteln und Medizinprodukten, im Sinne einer höheren Resilienz nach Europa zurückzuholen. Ein verlässlicher, stabiler und effizienter Rechtsrahmen bringt Planungssicherheit und ist damit nicht nur ein wichtiger Standortvorteil, sondern gerade in der aktuellen wirtschaftlichen Krisensituation von größter Wichtigkeit.

1.2.3 Zielkonflikte vermeiden

Chemikalien können nicht isoliert von ihren Verwendungszwecken betrachtet werden. Dabei ist der gesamte Lebenszyklus zu berücksichtigen. Es sind also neben den Auswirkungen auf Menschen und Umwelt auch die Bedeutung für Nachhaltigkeitstechnologien und Wirtschaftlichkeit der Stoffe zu beachten. Nur so ist es möglich, die stoffliche Vielfalt und damit die Innovationskraft sowie Zukunftsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu erhalten.

Gerade die für bestimmte nachhaltige Verwendungen und Verfahren benötigte Funktionalität und Reaktivität von chemischen Stoffen geht oft untrennbar mit gefährlichen Eigenschaften einher. Nachhaltigkeit und Gefährlichkeit schließen sich daher nicht aus. Von entscheidender Bedeutung muss sein, dass und wie die Stoffe sicher und unter Ausschluss großer Risiken verwendet werden können.

Andernfalls entstehen erhebliche Zielkonflikte mit anderen Prinzipien des EU Green Deal, wie Klimaschutz und Kreislaufwirtschaft, die ohne eine Vielfalt an verfügbaren Stoffen nicht zu erreichen sind. In diesem Kontext muss unter anderem die Notwendigkeit von Chemieprodukten für nachhaltige Technologien dringend anerkannt werden. Einige Beispiele sind Polysilizium für Solarzellen und Computerchips, High-Tech-Werkstoffe für Windräder, Brennstoffzellmembranen und Power-to-X-Anwendungen, neue Batteriematerialien, moderne Dämmstoffe und Dichtmassen oder immer effizientere LED-Technologien. In der Bauwirtschaft würde der Weg zu einer Kreislaufwirtschaft durch den neuen chemikalienpolitischen Gefahrenansatz losgelöst von der konkreten Verwendungssituation

massiv erschwert. Der Einsatz vielfältiger Bauprodukte, die für den Klimaschutz wichtig sind, würde beispielsweise unverhältnismäßig behindert.

1.2.4 Keine europäischen Alleingänge

Globale Harmonisierungsanstrengungen im Chemikalienrecht dürfen nicht durch europäische Alleingänge wie bei der Einführung neuer CLP-Gefahrenklassen im April 2023 unterlaufen werden. Das global harmonisierte System zur Einstufung und Kennzeichnung von Chemikalien (GHS) wird durch die Einführung von zusätzlichen, nicht weltweit abgestimmten Vorgaben infrage gestellt.

Die Omnibus-Geszentwürfe enthalten dringend nötige Korrekturen zur vergangenen CLP-Revision wie z. B. praxisnähere Kennzeichnungsvorgaben und Mindestschriftgrößen. Sie müssen durch weitere ergänzt werden, wie z. B. der Vermeidung einer Gefahreinstufung von stoffunspezifischen Partikeleffekten.

1.2.5 Folgenabschätzungen durchführen, Lieferketten erhalten

Bei der Anpassung zentraler Regelwerke und untergesetzlicher Vorgaben im Chemikalienrecht sind aufgrund der hohen Relevanz für ganze Wertschöpfungsketten dringend umfassende Folgenabschätzungen erforderlich.

Dabei ist es besonders wichtig, die Auswirkungen der Regulierungsvorhaben auf sämtliche Branchen und Anwendungen im Blick zu haben. Ein besonders greifbares Beispiel der Auswirkungen der Chemikalienstrategie ist die vorgesehene, umfassende Verwendungsbeschränkung von Per- und Polyfluoralkylsubstanzen (PFAS), die u.a. auch High-Tech-Werkstoffe wie Fluorpolymere oder fluorierte Polymere betreffen wird (Details siehe unten in Kapitel 2). Durch die vielfältigen Anwendungsfelder dieser Stoffe und Materialien könnten in Zukunft unersetzbare Kernkomponenten für die deutsche Industrie in der EU nicht mehr verfügbar sein. Betroffen wären unter anderem die Automobil- und Elektroindustrie, Energieerzeugung und Halbleiterfertigung, Maschinen- und Anlagenbau oder die Medizintechnik.

Ganz grundsätzlich spielen Chemieprodukte für viele industrielle Wertschöpfungsketten eine zentrale Rolle – und sind damit bei Betrachtungen der Lieferkettenresilienz vordringlich mit einzubeziehen. Ein verbotsgetriebener Regulierungsansatz der Chemikalienstrategie könnte die europäische Lieferkettenresilienz und Bestrebungen für strategische Autonomie hingegen weiter schwächen.

Die Dimension der ökonomischen Folgen der EU-Chemikalienstrategie wurde durch eine Analyse im Auftrag des europäischen Chemieverbands Cefic detailliert untersucht. In einem ersten Bericht von Anfang Dezember 2021 wurden die Auswirkungen der Einführung neuer Gefahrenklassen unter CLP sowie die Einführung des gefahrenbasierten

Regulierungsansatzes bei Verwendungsverboten von Stoffen bewertet. Allein diese beiden Maßnahmen könnten 12.000 Stoffe betreffen, die bis zu 43 Prozent des Gesamtumsatzes der europäischen Chemieindustrie ausmachen. Selbst bei Berücksichtigung von etwaigen Ausgestaltungsspielräumen und Ausnahmeregelungen droht durch die Umsetzung der EU-Chemikalienstrategie ein Netto-Marktverlust von mindestens 12 Prozent des Branchenumsatzes bis 2040. Nicht untersucht wurden dabei die Auswirkungen weiterer Maßnahmen, die Wirkung auf europäische Chemikalienexporte und Rückkopplungseffekte auf viele Wertschöpfungsketten, die auf diese Chemikalien angewiesen sind. Regelmäßig sind die volkswirtschaftlichen Schäden im vor- und nachgelagerten Bereich noch einmal deutlich größer – aber wo genau in den komplexen Wertschöpfungsketten sie auftreten, lässt sich nicht vorhersagen. Eine pauschale Beschränkung mit einzelnen Ausnahmen birgt daher unabsehbare Risiken.

Als problematisch erweisen sich zudem Doppelregulierungen in anderen Rechtsgebieten, die (weitergehende) stoffliche Anforderungen und Verwendungsbeschränkungen außerhalb des Chemikalienrechtes festlegen. Beispielsweise wurden in der EU-Ökodesignverordnung stoffliche Ökodesign-Vorgaben für sogenannte „bedenkliche Stoffe“ hinterlegt, die am Ende zusätzliche Verwendungsbeschränkungen und eine weitere Reduktion der Stoffvielfalt nach sich ziehen könnten.

1.2.6 Praxisnähe im Dialog mit der Industrie gewährleisten

Bei allen Maßnahmen im Rahmen der EU-Chemikalienstrategie sind Augenmaß und Praxisnähe erforderlich.

So muss beim REACH-Zulassungs- und Beschränkungsverfahren ein transparentes Verfahren eingerichtet werden. Es ist zu gewährleisten, dass die jeweils beste und effizienteste Option zum Risikomanagement gewählt werden kann (verpflichtende Risikomanagementoptionsanalysen). Betroffene Unternehmen müssen weiterhin in alle Verfahrensschritte eng eingebunden werden und es muss entsprechende Konsultationen geben.

Zur Sicherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen muss es eine bessere Kontrolle von Importen und Internethandel sowie eine Nulltoleranz-Politik für Verstöße geben. Dabei darf der Warenverkehr nicht behindert werden und es ist im Hinblick auf die Sanktionen zwischen vorsätzlichen Verstößen und auslegungsbedingten Fehlern zu differenzieren. Der Fokus des „Chemicals Industry Package“ muss daher auf der Implementierung und Vereinfachung bestehender Regelungen liegen, mit echten Verbesserungen für die Industrie und umfassenden Folgenabschätzungen vor jeder Entscheidung.

Der Ansatz in der EU-Chemikalienstrategie „Ein Stoff – eine Bewertung“ soll eine bessere Koordination der Bewertungsarbeit der europäischen Agenturen sicherstellen und kann dazu beitragen, Doppelarbeit und Inkonsistenzen zu reduzieren. Er muss aber der Diversität der Chemikalienverwendungen gerecht werden. Dies stellt aufgrund der vielfältigen Verwendungen und unterschiedlichen Expositionsmöglichkeiten eine große Herausforderung dar. Daher muss die Wirtschaft intensiv eingebunden werden.

Bei der geplanten Datenplattform müssen Eigentumsrechte und Geschäftsgeheimnisse gewahrt werden.

Definitionen und Maßnahmen, wie „sichere und nachhaltige Chemikalien“ oder „essenzielle Verwendungen“ haben großen Einfluss auf die Auswirkungen der Strategie für die Wirtschaft. Eine Definition von Verwendungen, die für die Gesellschaft essenziell sein sollen, darf weder Risikobewertungen ersetzen noch in Dirigismus münden. Es sind klare Definitionen nötig, bei denen die praktischen Auswirkungen berücksichtigt werden. Was essenziell ist, lässt sich nicht allein technisch oder chemikalienrechtlich beantworten. Das Ergebnis wird stark davon beeinflusst, in welcher Weise eine Gesellschaft leben will. Daher müssen regulatorische Entscheidungen, ob eine bestimmte Stoffverwendung essenziell ist, fallbezogen erfolgen. Eine ausgewogene Entscheidung erfordert sowohl technische Expertise als auch die Mitwirkung diverser gesellschaftlicher Gruppen. Außerdem dürfen sichere Stoff-Verwendungen nicht ausgeschlossen werden. Bewertungen zur Frage, ob etwas essenziell ist, können sich zudem ändern, beispielsweise aufgrund von Krisen oder neuen Wertorientierungen. Sie müssen daher an die neue Lage angepasst werden können.

Es ist auch zu beachten, dass es einen Übergang zu „inhärent sicheren und nachhaltigen Chemikalien“ im Wortsinn nicht geben kann. Denn die Frage, ob eine Chemikalie sicher und nachhaltig ist, kann eigentlich nur anhand ihrer Verwendung bzw. des ganzen Lebenszyklus bewertet werden – und nicht als stoffinhärente Eigenschaft. Es besteht vielmehr die Sorge, dass die Einführung solcher starren regulatorischen Konzepte in die Forschungsfreiheit eingreifen und am Ende Innovationen durch Ausschluss von Chemikalien sogar behindern. Insofern sollten solche Konzepte lediglich indikativen Charakter haben.

2 Per- und Polyfluoralkylsubstanzen (PFAS)

PFAS nicht unnötig beschränken

2.1 Kerninhalte der Chemikalienstrategie im Hinblick auf PFAS

Die EU-Kommission beabsichtigt im Rahmen der Chemikalienstrategie eine umfassende Regulierung von Per- und Polyfluoralkylsubstanzen (PFAS). Seit Anfang 2023 liegt hierzu ein REACH-Beschränkungsossier – erstellt von den zuständigen Behörden aus fünf EU-Mitgliedsstaaten, darunter Deutschland – im Entwurf vor. Seither laufen die Beratungen in der zuständigen EU-Fachbehörde, der europäischen Chemikalienagentur ECHA. Durch die geplante Gruppenbeschränkung anhand einer chemischen Struktur-Definition wären neben einer Vielzahl von Stoffen (über 10.000) auch High-Tech-Werkstoffe wie Fluorpolymere und fluorierte Polymere betroffen. Ausnahmen sind bislang nur für eng begrenzte Verwendungen und zumeist zeitlich befristet vorgesehen. Relevante Anwendungsbereiche wie z.B. Dichtungen, Schläuche oder Auskleidungen im Rahmen des Anlagenbaus, aber auch viele weitere industriell relevante Anwendungsfelder wurden bislang überhaupt nicht bei den Ausnahmen berücksichtigt, so dass hier nach einer Übergangsfrist von anderthalb Jahren der PFAS-Einsatz vollumfänglich verboten wäre.

Die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) hat am 20. August 2025 den aktualisierten Vorschlag („Hintergrunddokument“) zur Beschränkung von PFAS veröffentlicht. In das sogenannte Hintergrunddokument (Draft Background Document) wurden die mehr als 5.600 Kommentare der öffentlichen Konsultation eingearbeitet. Das Hintergrunddokument stellt damit den aktuellen Informations- und Bewertungsstand dar und liefert die weitere Basis für die Bewertung in den ECHA-Ausschüssen zur Erstellung der wissenschaftlichen Stellungnahme. Dies entspricht jedoch noch nicht dem finalen Vorschlag für die endgültige PFAS-Beschränkung.

Es wurden weitere Sektoren identifiziert, die bisher noch nicht im Dossier berücksichtigt waren: Dichtungsanwendungen, Maschinenanwendungen, weitere medizinische Anwendungen, militärische Anwendungen, Explosivstoffe, Technische Textilien, weitere industrielle Anwendungen wie z. B. Lösungsmittel und Katalysatoren).

Einige Ausnahmen wurden neu aufgenommen (derzeit 74 zeitlich befristete Ausnahmen für spezifische Verwendungen). Neben den grundsätzlichen Ausnahmen, die bisher nur für aktive Wirkstoffe in Pflanzenschutzmitteln, Biozidprodukten und Human- und Tierarzneimitteln vorgesehen waren, werden nun weitere grundsätzliche Ausnahmen vorgeschlagen. Diese umfassen u. a. Ausnahmen für die Verwendung von PFAS in Ersatzteilen, Ausgangsstoffen, Erzeugnissen mit recycelten Materialien und der produkt- und verfahrensorientierten Forschung/Entwicklung. Zudem wurde eine weitere Regulierungsoption (sog. RO 3) in Erwägung gezogen, die für bestimmte Anwendungsbereiche unter bestimmten Bedingungen eine grundsätzliche/unbefristete Ausnahme zulässt. Ein Beispiel ist die Herstellung von PFAS mit oder ohne Einsatz fluoriertes Polymerisationshilfsmittel bei der Produktion

polymerer PFAS unter kontrollierten Bedingungen und Einhaltung bestimmter Emissionsfaktoren.

Der grundsätzliche Ansatz eines umfassenden und undifferenzierten PFAS-Verbots mit kleinteiligen Ausnahmen bleibt in diesem aktualisierten Vorschlag bestehen.

Die vorgesehene Beschränkung von PFAS kann daher als ein Präzedenzfall der neuen chemikalienrechtlichen Paradigmen im Zuge der Chemikalienstrategie betrachtet werden. Ohne eine detaillierte Bewertung soll eine umfassende Gruppenbeschränkung erfolgen, die nur für bestimmte „essenzielle Verwendungen“ Ausnahmen vorsieht.

Aktuell laufen die Prüfungen bei der europäischen Chemikalienagentur ECHA. Wenn diese ihre Stellungnahme erarbeitet hat, ist es Aufgabe der EU-Kommission, einen formalen Beschränkungs-vorschlag vorzulegen.

2.2 Vielfache Einsatzbereiche von PFAS in unterschiedlichen Branchen

PFAS dienen unter anderem zur Erzeugung wasser-, fett- oder schmutzabweisender Eigenschaften. Sie werden in der Praxis oft eingesetzt, wenn erhöhte Umgebungstemperaturen, Verringerung des Reibungswiderstands oder chemische Reaktionsträgheit dies notwendig machen, da sie chemisch und thermisch sehr stabil sind. Die Verbindungen sind in vielen Anwendungsbereichen nicht durch Alternativen zu ersetzen und teilweise auch zur Erfüllung von behördlichen Vorschriften gerade in sicherheitsrelevanten Bereichen notwendig. Nur PFAS-Materialien wie z. B. Teflon und PVDF (Polyvinylidendifluorid) sind ausreichend rein und reaktionsträge, um hochtechnologische Erzeugnisse herstellen zu können.

Aufgrund ihrer Eigenschaften werden sie in zahlreichen Verbraucherprodukten wie Kosmetika, Kochgeschirr, Papierbeschichtungen, Textilien oder Ski-Wachsen eingesetzt. Vor allem aber werden PFAS zur Oberflächenbehandlung von Metallen und Kunststoffen, in Pflanzenschutzmitteln oder Feuerlöschmitteln verwendet. Insbesondere die während der Nutzungsphase unbedenklichen Fluorpolymere werden in zahlreichen Anwendungen verwendet.

In nahezu allen Industriebereichen kommen an beweglichen Teilen zur Minimierung von Reibung und damit auch zur Minimierung von Energieverlusten Schmierstoffe zum Einsatz. Diese müssen für extreme Bedingungen (z. B. Einsatz im Hochtemperaturbereich und in Dichtungen) geeignet sein und über die gesamte Lebensdauer (z. B. von Industrieanlagen) funktionsfähig bleiben, was ausschließlich durch PFAS ermöglicht wird. Oft sind es die für die Funktionsfähigkeit von Produkten nicht sofort erkennbaren, aber wesentlichen Komponenten, wie z. B. Dichtungen oder Membranen, in denen PFAS eingesetzt werden. Diese werden nicht nur in Produkten, sondern auch zur Herstellung, beim Transport oder der Lagerung von anderen Produkten benötigt und das über sämtliche Branchen hinweg.

PFAS werden auch sehr häufig in Zukunftstechnologien wie beispielsweise in Lithium-

Ionen- Batterien, Brennstoffzellen, Wasserstofftechnologien oder innovativen Medizinprodukten eingesetzt. Im Bereich des Lebensmittelkontaktes und der Medizin bieten PFAS die Voraussetzung für die notwendige Hygiene, indem sie den Einsatz von entsprechenden Reinigern zulassen und Rückstände auf dem Material minimieren. Diese Technologien spielen eine wichtige Rolle bei der Erreichung von Nachhaltigkeits- und Umweltschutzzielen sowie in der Gesundheitsversorgung. Es gibt für diese Anwendungen keine geeigneten Alternativen mit gleichwertigen Eigenschaften. Selbst wenn dies der Fall wäre, würde es in stark regulierten Branchen wie der Medizintechnik weit mehr als ein Jahrzehnt dauern, bis Produkte zur Marktreife entwickelt wären.

2.3 Position der vbw

Eine pauschale Beschränkung der gesamten PFAS-Stoffgruppe ohne differenzierte, stoff- und anwendungsspezifische Risikobewertung ist abzulehnen. Der pauschale Ansatz bedeutet zwar nicht automatisch ein Totalverbot, da auch bestimmte Ausnahmen beziehungsweise gestaffelte Übergangsfristen für die Suche nach Substituten vorgesehen sind, löst aber in der Industrie große Unsicherheit aus, verhindert Investitionen und fördert die Deindustrialisierung.

Die im Rahmen der öffentlichen Konsultation zum PFAS-Dossier eingebrachten mehr als 5.600 Kommentare und Einwendungen zeigen die hohe Relevanz des Themas. Problematisch ist, dass mit dem umfassenden und voraussichtlich mehrere Jahre andauernden Beschränkungsverfahren eine erhebliche Planungsunsicherheit für die europäische Industrie einhergeht. Insbesondere das Fehlen von Ausnahmen für wichtige Anwendungsbereiche von PFAS im industriellen Bereich stellt Unternehmen vor große Herausforderungen. Dabei ist es unrealistisch, dass in der hohen Komplexität industrieller Wertschöpfungsketten sämtliche industrielle Anwendungen von PFAS erfasst und eine nachvollziehbare Ableitung von notwendigen Ausnahmen erfolgen kann. Vielmehr besteht das hohe Risiko, dass wichtige Anwendungsfelder nicht ausreichend erörtert werden können und dadurch massive Verwerfungen in Wertschöpfungsketten die Folge wären. Beschränkungsverfahren sehen zudem kein reguläres Instrument für nachträglich benötigte Ausnahmen vor.

Aufgrund der hohen Relevanz der Werkstoffe für eine Vielzahl an Hightech-Anwendungen droht hier der EU zukünftig eine kritische Lieferkettenabhängigkeit aus Drittstaaten (mit zumeist niedrigeren Umweltstandards). Das gilt es in jedem Fall zu vermeiden.

Die Aufnahme neuer genereller Ausnahmen für Ersatzteile, Ausgangsmaterialien und Zwischenprodukte, Erzeugnisse mit recycelten Materialien und die Herstellung von PFAS in das Beschränkungsossier ist zwar zu begrüßen. Hierdurch werden wichtige Grundlagen wie z. B. Lieferkettenaspekte und die Reparaturfähigkeit komplexer Produkte im Beschränkungs-vorschlag berücksichtigt.

Dies allein kann jedoch nicht ausreichen: Der grundsätzliche Regulierungsansatz eines umfassenden PFAS-Verbots mit zeitlich begrenzten, sehr spezifischen Ausnahmen bleibt bestehen und das Beschränkungsossier ist weiterhin nicht risikobasiert. Eine grundsätzliche

Per- und Polyfluoralkylsubstanzen (PFAS)

Ausnahme für Fluorpolymere ist nach wie vor nicht vorgesehen. Das aktualisierte Dossier sieht neue bürokratische Anforderungen vor, etwa Dokumentations- und Kennzeichnungspflichten sowie Zertifizierungen durch Dritte. Des Weiteren ist die Weitergabe von Informationen zu eingesetzten Mengen und in Anspruch genommene Ausnahmen, insbesondere in sicherheitsrelevanten Bereichen, kritisch zu sehen, da hierdurch sensible Unternehmensinformationen bekannt gegeben werden müssen. Darüber hinaus werden betriebswirtschaftliche Sachzwänge in den sozioökonomischen Bewertungen nicht berücksichtigt. So wäre eine zeitlich unbegrenzte Ausnahme für die Produktion polymerer PFAS unter bestimmten Voraussetzungen im Rahmen der sog. RO 3 (siehe oben Kapitel 2.1.) zwar möglich. Jedoch werden die Anwendungsbereiche für Fluorpolymere weiterhin nur zeitlich befristet erlaubt und dann verboten. Auf dieser Basis kann ein Anlagenbetrieb durch absehbar abnehmende Auslastung allein aus betriebswirtschaftlichen Gründen nicht planbar aufrechterhalten werden.

Es bleibt daher bei den Kernforderungen der Wirtschaft:

- Der Beschränkungsvorschlag muss risikobasiert gestaltet werden. Dabei muss eine differenzierte Bewertung (und Regulierung) der verschiedenen Stoffe oder zumindest von PFAS-Unterkategorien entsprechend der jeweiligen Eigenschaften erfolgen. Hierzu sollte eine Umkehr des Regulierungsansatzes vorgenommen und anstelle eines breiten Verbotes mit unzähligen Ausnahmen eine gezielte Beschränkung einzelner, risikobehafteter Verwendungen vorgesehen werden.
- PFAS-basierte Materialien wie Fluorpolymere sind aus dem Beschränkungsossier auszunehmen und separat zu betrachten. Risiken in der Herstellung und in der End-of-Life-Phase können angemessen beherrscht und über anderweitige umweltrechtliche Regulierungen (z. B. IED) kontrolliert werden. Auch insofern sollte der Grundsatz eines Innovations- statt Verbotsprinzips gelten.
- Es ist ein Review-Mechanismus vorzusehen: Ausnahmen müssen überprüfbar, verlängerbar und neu beantragbar sein, um auf technische Entwicklungen und fehlende Alternativen flexibel reagieren zu können. Dies ist auch deshalb wichtig, weil in der Komplexität industrieller Wertschöpfungsketten relevante Ausnahmetatbestände im laufenden Verfahren gegebenenfalls nicht berücksichtigt werden.
- Auch für die PFAS-Anwendung etwa bei Anlagen zur Erzeugung und zum Transport von Energie oder für low risk Anwendungen sind weitere Ausnahmen erforderlich. Grundsätzlich sollte es beim risikobasierten Ansatz bleiben.
- Die Umsetzbarkeit ist sicherzustellen: Die Regulierung muss praktikabel und vollziehbar sein, z. B. durch grundlegende, unbefristete Ausnahmen zur Reduktion der Komplexität

Insgesamt muss daher bereits in der aktuellen wissenschaftlich-fachlichen Phase des PFAS-Verfahrens politisch interveniert werden. Es sind mindestens klare Signale erforderlich, dass Fluorpolymere in industriellen Anwendungen nicht verboten werden und auch darüber hinaus weitere notwendige Ausnahmen für industrielle Anwendungen geschaffen werden. In diesem Sinne muss umgehend gegengesteuert werden – den Abschluss des ECHA-Verfahrens abzuwarten, wäre ein industriepolitisches Vabanquespiel, da schon heute Investitionen aufgrund der Unsicherheiten unterbleiben.

Anhang

Umwelt

vbw Position *EU-Verordnung zu entwaldungsfreien Lieferketten*, Februar 2025
vbw Position *Leitlinien für die deutsche Umweltpolitik*, Januar 2025
vbw Position *Kreislaufwirtschaft erfolgreich gestalten*, Januar 2025
vbw Position *Zukunftsfähige Wälder durch nachhaltige Holznutzung*, September 2024
vbw Position *EU-Umweltpolitik zukunftsfest gestalten*, Juni 2024
vbw Studie *Holzbasierte Bioökonomie*, Juni 2023

Energie und Klima

vbw Position *Klimapolitik*, März 2026
vbw Studie *14. Monitoring der Energiewende*, Februar 2026
vbw Position *Stromnetzplanung*, Februar 2026
vbw Position *Green Deal und Clean Industrial Deal*, Januar 2026
vbw Studie *Klimapolitik nach Belém*, Januar 2026
vbw Position *EU Eigenmittelstrategie an Wachstumszielen messen*, Dezember 2025
vbw Studie *Internationaler Energiepreisvergleich für die Industrie*, November 2025
vbw Studie *CO₂-Verminderungskosten für die bayerische Industrie*, November 2025
vbw Position *Versorgungssicherheit für Bayern*, März 2025
vbw Position *Energiepolitik*, Februar 2025
vbw Position *Stromnetzplanung*, Februar 2025
vbw Position *Digitalisierung der Energiewirtschaft*, Januar 2025
vbw Position *Sustainable Finance*, Januar 2025

Rohstoffe

vbw Studie *Rohstoffsituation der bayerischen Wirtschaft*, Dezember 2025
vbw Position *Sichere Rohstoffversorgung*, Dezember 2025
Studie *Ökonomische Potenziale des Textilrecyclings und der Wasserstoffherzeugung aus Textilabfällen in Bayern*, Mai 2023

Forschung und Technologie

vbw Studie *Kompetenzen in den wichtigsten Prozesstechnologien*, Mai 2025
vbw Position *Technologische Innovationen als Schlüsselfaktor für einen zukunftsfähigen Standort*, Januar 2025
vbw Studie *Technologieprofile Bayern: Die Position des Freistaats und seiner Regierungsbezirke in Zukunftstechnologien*, Januar 2024
Zukunftsrat der Bayerischen Wirtschaft: *Studie Klima 2030. Nachhaltige Innovationen*. Dezember 2020
Zukunftsrat der Bayerischen Wirtschaft: *Handlungsempfehlungen Klima 2030. Nachhaltige Innovationen*. Dezember 2020

Ansprechpartner/Impressum

Dr. Peter Pflieger

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-253
peter.pflieger@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw April 2026