



Brüssel, den 28.2.2017
COM(2017) 103 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Anwendung der und die Befugnisübertragung gemäß Verordnung (EU)
Nr. 98/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermarktung und
Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe**

1. EINLEITUNG

Die Verordnung (EU) Nr. 98/2013¹ über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe (im Folgenden „die Verordnung“) ist am 1. März 2013 in Kraft getreten und findet seit dem 2. September 2014 Anwendung. Diese Verordnung legt einheitliche Vorschriften für die Bereitstellung, die Verbringung, den Besitz und die Verwendung von chemischen Stoffen oder Gemischen fest, die für die unrechtmäßige Herstellung von selbst fabrizierten Explosivstoffen missbraucht werden könnten. Die in der Verordnung vorgesehenen Kontrollen und Beschränkungen gelten für die in den Anhängen aufgeführten Stoffe sowie für Gemische und Stoffe, die solche Stoffe enthalten.

In Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung wird die Kommission aufgefordert, dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 2. September 2017 einen Bericht vorzulegen, in dem sie auf etwaige Probleme aufgrund der Anwendung dieser Verordnung sowie auf die Frage eingeht, ob es zweckmäßig und machbar ist, einen Gesetzgebungsvorschlag für Änderungen vorzulegen, mit denen das System weiter verschärft und harmonisiert werden könnte. Diese Änderungen betreffen die Möglichkeit der Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Verordnung auf gewerbliche Verwender und der Einbeziehung nicht verzeichneter Ausgangsstoffe für Explosivstoffe gemäß Anhang II.

Zudem wird die Kommission gemäß Artikel 14 Absatz 2 verpflichtet, spätestens neun Monate vor Ablauf des Zeitraums von fünf Jahren, d. h. bis zum 1. Juni 2017, einen Bericht über die Befugnisübertragung zu erstellen; die Befugnis wurde ihr für einen Zeitraum von fünf Jahren ab dem 1. März 2013 übertragen.

Ziel des vorliegenden Berichts ist die Erfüllung der Bedingungen gemäß den beiden vorgenannten Artikeln. Zur Vereinfachung der Berichterstattung und angesichts des Umstands, dass es sich bei der Befugnisübertragung um ein Instrument zur Gesetzesänderung handelt, erachtet es die Kommission als zuträglich und sachdienlich, beide Berichte in einem Bericht zusammenzufassen. Dieser Bericht dient ferner der Mitteilung von Informationen, die zur besseren Einhaltung der Bestimmungen der Verordnung durch die Wirtschaftsteilnehmer und nationalen Behörden sowie zur Erhöhung der Transparenz des politischen Entscheidungsprozesses der Kommission beitragen dürften.

Die Kommission hat diesen Bericht auf der Grundlage der Beratungen und Anhörungen des Ständigen Ausschusses für Ausgangsstoffe (Standing Committee on Precursors – SCP), einer Sachverständigengruppe der Kommission², die sich aus den zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten und der Drittländer im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) sowie aus Vertretern der Chemikalien- und Einzelhandels-Versorgungskette zusammensetzt, sowie aufgrund ihrer eigenen Erwägungen erstellt.

2. HINTERGRUND

2.1. Stand der Einhaltung der Verordnung

Seit dem 1. Januar 2017 werden die Anforderungen der Verordnung von den meisten Mitgliedstaaten erfüllt.

¹ ABl. L 39 vom 9.2.2013, S. 1.

² Gruppenreferenz E03245, siehe folgende Website:

<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3245&NewSearch=1&NewSearch=1>.

- Alle Mitgliedstaaten haben eine oder mehrere nationale Kontaktstellen mit einer eindeutig festgelegten Telefonnummer und E-Mail-Adresse für die Meldung verdächtiger Transaktionen sowie des Abhandenkommens und des Diebstahls erheblicher Mengen eingerichtet (Artikel 9 Absatz 2);
- Von 23 Mitgliedstaaten werden die Anforderungen vollständig erfüllt; diese Staaten haben Vorschriften für Sanktionen erlassen (Artikel 11), die vom SCP erstellten Leitlinien regelmäßig verbreitet (Artikel 9 Absatz 6) und gegebenenfalls der Kommission Maßnahmen mitgeteilt, die sie zur Umsetzung von Ausnahmeregelungen im Rahmen eines Genehmigungs- oder Registrierungssystems (Artikel 4 Absatz 4) bzw. im Rahmen bereits bestehender Systeme (Artikel 13 Absatz 4) ergriffen haben.
- Fünf Mitgliedstaaten erfüllen die Anforderungen nur teilweise, da sie keine Vorschriften für Sanktionen erlassen haben.

In dem Bestreben, die vollständige Einhaltung der Verordnung durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen, hat die Kommission mit einigen Mitgliedstaaten bilaterale Gespräche betreffend die Bedenken bezüglich der Einhaltung aufgenommen und für diese Staaten Verfahren bei Verstößen³ gegen die Verordnung eingeführt; die Kommission wird diese Gespräche weiterhin nach Bedarf führen.

Die Verordnung ist von Bedeutung für den EWR und gilt daher auch für Island, Liechtenstein und Norwegen. Die EFTA-Überwachungsbehörde (EÜB) ist zuständig für die Überwachung der Anwendung der Verordnung in diesen Ländern. Während Norwegen und Liechtenstein die Verordnung einhalten, wurde am 17. November 2016 beim EFTA-Gerichtshof Klage gegen Island eingereicht, da das Land es versäumt hatte, die zur Umsetzung des genannten Rechtsakts in nationales Recht erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.⁴

Die Schweiz schließlich unterliegt zwar nicht den Bestimmungen der Verordnung, erwägt jedoch den Erlass von Maßnahmen zur Kontrolle und Beschränkung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe auf nationaler Ebene. So hat sie bereits eine nationale Kontaktstelle für die Meldung verdächtiger Transaktionen sowie des Abhandenkommens und des Diebstahls von nennenswerten Mengen benannt.

2.2. Nationale Durchführungsmaßnahmen

Mit Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung wird die Bereitstellung, die Verbringung, der Besitz und die Verwendung von beschränkten Ausgangsstoffen für Explosivstoffe (gemäß Anhang I der Verordnung) durch Mitglieder der Allgemeinheit verboten. Die Mitgliedstaaten können dennoch Genehmigungs- und/oder Registrierungssysteme aufrechterhalten oder errichten, wonach beschränkte Ausgangsstoffe für Explosivstoffe Mitgliedern der Allgemeinheit auf kontrollierte Art und Weise bereitgestellt werden können (Artikel 4 Absatz 2 und 3).

Seit dem 1. Januar 2017 bestehen in 16 Mitgliedstaaten Genehmigungs- und/oder Registrierungssysteme, während in den verbleibenden zwölf Mitgliedstaaten Verbote

³ Gemäß Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

⁴ EFTA-Gerichtshof, [Rechtssache E-18/16](#).

beibehalten werden.⁵ Damit zeigt die Anwendung der Verordnung bis dato, dass auf EU-Ebene kein Konsens bezüglich der Frage besteht, ob beschränkte Ausgangsstoffe für Explosivstoffe verboten oder auf kontrollierte Art und Weise bereitgestellt werden sollten.

Zwischen denjenigen Mitgliedstaaten, die Genehmigungssysteme aufrechterhalten, bestehen erhebliche Unterschiede bei der Beantragung von Genehmigungen, den Kriterien, auf Grundlage deren die Genehmigungen erteilt bzw. nicht erteilt werden, sowie der Dauer und der Art der Gültigkeit. Einige Mitgliedstaaten sind der Ansicht, dass Genehmigungen erteilt werden sollten, sofern es keinen Grund gibt, der gegen die Erteilung spricht; andere wiederum verfolgen den gegenteiligen Ansatz und sprechen sich dafür aus, dass Genehmigungen nur dann erteilt werden sollten, wenn ein spezifischer Grund für die Erteilung spricht. In der Folge unterscheidet sich in den Mitgliedstaaten, die der Kommission Informationen bereitgestellt haben, der Anteil der erteilten und der nicht erteilten Genehmigungen sehr stark. Bis dato sind keine Fälle der gegenseitigen Anerkennung von in anderen Mitgliedstaaten erteilten Genehmigungen bekannt.

Wann immer möglich werden von einigen Mitgliedstaaten alternative Stoffe oder Konzentrationsgrenzwerte vorgeschlagen, die für rechtmäßige Zwecke verwendet werden können. Den Erfahrungsberichten der Mitgliedstaaten zufolge bestehen für viele, wenn nicht sogar die meisten bekannten rechtmäßigen Verwendungen Alternativen.

Ein Teil der Mitgliedstaaten ging über die in der Verordnung festgelegten Mindestanforderungen hinaus und setzte Maßnahmen um, mit denen zum Beispiel Wirtschaftsteilnehmer verpflichtet werden, sich bei den zuständigen Behörden zu registrieren und regelmäßig sämtliche Transaktionen, einschließlich Einfuhren, anzugeben; der Anwendungsbereich der Verordnung auf gewerbliche Verwender ausgedehnt wird; Lagerbedingungen festgesetzt werden; der Austausch einschlägiger grenzüberschreitender Informationen mit anderen Mitgliedstaaten vorgesehen wird oder den Zollbehörden eine bestimmte Rolle zugeteilt wird.

Ferner wenden einige Mitgliedstaaten Beschränkungen und Kontrollen auf nicht aufgeführte Ausgangsstoffe für Explosivstoffe bzw. strengere Bestimmungen auf aufgeführte Stoffe an. In allen aktuellen Fällen wurden die Beschränkungen und Kontrollen von den Mitgliedstaaten vor Annahme der Verordnung eingeführt.

Parallel zum Erlass und der Durchsetzung der jeweiligen nationalen Maßnahmen gab der Großteil der Mitgliedstaaten an, Sensibilisierungskampagnen durchgeführt zu haben, die auf die an der Versorgungskette der aufgeführten Ausgangsstoffe für Explosivstoffe beteiligten Wirtschaftsteilnehmer abzielten. Ziel der Kampagnen ist die Schärfung des Bewusstseins für die Verpflichtung, verdächtige Transaktionen sowohl zu beschränken als auch zu melden. Einige Mitgliedstaaten beziehen Online-Lieferanten und Marktplätze aktiv ein.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist es noch zu früh, Schlussfolgerungen aus den gewonnenen Daten zu Genehmigungen, zur Registrierung, zu Meldungen verdächtiger Transaktionen und zur Durchsetzung zu ziehen. Ziel der Kommission wird künftig die Erhebung und Analyse relevanter Daten sein, um auf EU-Ebene Gefahrentrends, bewährte Verfahren und potenzielle Bereiche zu ermitteln, in denen eine Verschärfung bzw. Harmonisierung möglich ist.

⁵ Ein Verzeichnis der Maßnahmen ist erhältlich auf http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/explosives/explosives-precursors/index_en.htm.

2.3. Der Ständige Ausschuss für Ausgangsstoffe (SCP)

Seit der SCP im Rahmen des EU-Aktionsplans zur Verbesserung der Sicherheit in Bezug auf Explosivstoffe aus dem Jahre 2008 eingerichtet wurde⁶, arbeitet er aktiv an der Verbesserung des Schutzes in Europa gegen die Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe zur Herstellung selbst fabrizierter Explosivstoffe.

Seit der Annahme der Verordnung im Jahr 2013 tritt der SCP zwecks Erleichterung und Überwachung ihrer Anwendung in regelmäßigen Abständen zusammen. Vor allem bietet der SCP den Mitgliedstaaten und Vertretern der Wirtschaftsteilnehmer in der Versorgungskette eine Plattform zum Austausch von Informationen und Meinungen bezüglich der Verordnung und ihrer praktischen Anwendung.

Zu den weiteren Erfolgen des SCP zählen die Annahme und die regelmäßige Überprüfung der Leitlinien⁷ sowie die Vorbereitungsarbeit für drei delegierte Rechtsakte, mit denen gefährliche Stoffe in Anhang II aufgenommen wurden (siehe Abschnitt 4). Der SCP hat zudem einen stärkeren grenzüberschreitenden Austausch von Informationen zu Meldungen verdächtiger Transaktionen und Diebstählen sowie zur Erteilung bzw. Ablehnung von Genehmigungen ermöglicht und die Sensibilisierungsbemühungen der chemischen Industrie und des Einzelhandels unterstützt. Im Zeitraum 2013-2015 waren vier Mitglieder des SCP an der Führung des von der EU finanzierten Projekts „Security of Sales of High Risk Chemicals“ (Sicherheit von Verkäufen hochgefährlicher chemischer Stoffe) beteiligt, in dessen Rahmen Leitfäden für Einzelhändler, sowohl an physischen Standorten als auch im Internet, und für zuständige Behörden und Strafverfolgungsbehörden ausgearbeitet wurden.

3. ÜBERPRÜFUNG

Laut dem von Europol im Jahr 2016 verfassten Tendenz- und Lagebericht über den Terrorismus in der EU „sind selbst fabrizierte Explosivstoffe zusammen mit konventionellen Schusswaffen aufgrund ihrer Verfügbarkeit, Einfachheit und Wirksamkeit weiterhin die bevorzugte Waffe von Terroristen“. Gleichwohl verzeichnen dieser Bericht sowie die Fassungen aus den Jahren 2013, 2014 und 2015 einen Rückgang in der Verwendung von improvisierten bzw. selbst fabrizierten Explosivstoffen im Verhältnis zur Verwendung von Schusswaffen und/oder Brandsätzen.

Das Inkrafttreten der Verordnung hat zur Verringerung der von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe ausgehenden Gefahr in Europa beigetragen. Aus Tagungen und Konsultationen des SCP sowie aus einer von einem unabhängigen Sachverständigenkonsortium durchgeführten Studie⁸ ergibt sich Folgendes:

- **Die Menge an auf dem Markt erhältlichen Ausgangsstoffen für Explosivstoffe ist zurückgegangen.** Dies ist auf den Umstand zurückzuführen, dass einerseits viele Wirtschaftsteilnehmer die Beschränkungen anwenden und andererseits einige Hersteller bzw. Wirtschaftsteilnehmer die Herstellung bzw. den Verkauf von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe freiwillig eingestellt haben. Es wurden keine erheblichen Störungen der Versorgungskette und keine wirtschaftlichen Verluste als

⁶ Dokument 8311/08 des Rates.

⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/explosives/explosives-precursors/docs/guidelines_on_the_marketing_and_use_of_explosives_precursors_en.pdf

⁸ Voruntersuchung zur Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 98/2013 über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe (November 2016). Von ENCP für die Europäische Kommission im Rahmen des Rahmendienstleistungsvertrags HOME/2014/ISFP/PR/CBRN/0025 – Los 1 koordiniert.

Ergebnis dieses Umstands gemeldet. Des Weiteren gaben die Behörden in einigen Mitgliedstaaten, die Genehmigungssysteme aufrechterhalten, an, die Zahl der Genehmigungsanträge sei derzeit erheblich geringer als im ersten Jahr der Anwendung der Verordnung. Dies legt nahe, dass die Mitglieder der Allgemeinheit erfolgreich alternative (unempfindliche) Stoffe zur Weiterführung ihrer rechtmäßigen privaten Tätigkeiten angenommen haben.

- **Die zuständigen Behörden und die Strafverfolgungsbehörden verfügen über mehr Kapazität zur Untersuchung verdächtiger Zwischenfälle mit Ausgangsstoffen für Explosivstoffe.** Die Mitgliedstaaten berichteten einen Anstieg bei der Meldung von verdächtigen Transaktionen, Abhandenkommen und Diebstahl aufgrund des größeren Bewusstseins der Wirtschaftsteilnehmer, die Ausgangsstoffe für Explosivstoffe handhaben. Des Weiteren tauschten einige Mitgliedstaaten auf Ad-hoc-Basis Informationen zu Berichten und abgelehnten Genehmigungen aus. Schließlich wissen die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten, die Genehmigungssysteme aufrechterhalten, besser, welche Mitglieder der Allgemeinheit im Besitz von beschränkten Stoffen sind und für welchen Zweck sie diese zu verwenden beabsichtigen.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist es noch nicht möglich, die Auswirkungen der Verordnung eingehender zu bewerten. Allerdings legen einige von den Mitgliedstaaten gemeldete Zwischenfälle nahe, dass die Anwendung der Verordnung die Anstrengungen der Mitgliedstaaten unterstützt hat, terroristische Anschläge mit Hilfe selbst fabrizierter Explosivstoffe zu vereiteln.

3.1. Aus der Anwendung der Verordnung erwachsende Herausforderungen

Ungeachtet der insgesamt positiven Auswirkungen der Verordnung im Hinblick auf die Beschränkung des Zugangs zu Ausgangsstoffen für Explosivstoffe und die Verschärfung der Kontrolle dieser Stoffe hat ihre Anwendung verschiedene Probleme und Herausforderungen mit sich gebracht. Die in diesem Abschnitt angeführten Beispiele spiegeln nicht unbedingt die Erfahrungen aller oder der meisten Mitgliedstaaten und Wirtschaftsteilnehmer wider. Allerdings waren ihre Auswirkungen so umfassend, dass sie sich nicht besonderen Gegebenheiten eines einzelnen Mitgliedstaats oder Wirtschaftsteilnehmers zuordnen ließen.

Die größte Herausforderung für die **zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten** liegt in der großen Zahl der Wirtschaftsteilnehmer, die von den Beschränkungen und Kontrollen der Verordnung betroffen sind. Da es sich bei vielen der chemischen Stoffe und Gemische, die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen, um Haushaltsprodukte handelt, ist die Versorgungskette erheblich größer als bei anderen Produkten, die besonderen Kontrollbestimmungen unterliegen (z. B. Drogenausgangsstoffe). In der Folge war es für die zuständigen Behörden schwierig, alle Wirtschaftsteilnehmer in der Versorgungskette für Ausgangsstoffe für Explosivstoffe zu erreichen und sie über ihre Pflichten zu informieren. Die zuständigen Behörden haben jedoch in Zusammenarbeit mit den Verbänden der chemischen Industrie und des Einzelhandels Sensibilisierungskampagnen durchgeführt und eine Vielzahl von Wirtschaftsteilnehmern eingebunden – von Herstellern und Einzelhändlern über große Unternehmen und kleine unabhängige Geschäfte bis hin zu Internetanbietern und Marktplätzen.

Eine weitere Herausforderung für die Behörden der Mitgliedstaaten ist die Durchsetzung der Beschränkungen und Kontrollen für den Internethandel sowie für Einfuhren und den innergemeinschaftlichen **Verkehr**. Produkte mit großem Volumen (z. B. Düngemittel)

werden oftmals in größeren Mengen transportiert und verkauft und sind demnach vergleichsweise einfacher zu ermitteln und zu kontrollieren. Andere Produkte dagegen werden in kleinen Mengen und Volumina verkauft, was es schwieriger macht, diese Produkte abzufangen, wenn sie nach Europa und innerhalb Europas versandt oder transportiert werden. Zur Lösung dieses Problems verstärken die Strafverfolgungs- und Zollbehörden ihre Bemühungen zur Ermittlung von Fällen des unrechtmäßigen Erwerbs und Besitzes, indem sie beispielsweise die agenturübergreifende Zusammenarbeit verstärken und auf EU-Ebene Informationen austauschen.

Eine große Herausforderung für die **Wirtschaftsteilnehmer**, insbesondere jene im Einzelhandel, war die Ermittlung von Produkten, die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen. Produkte, die beschränkte Ausgangsstoffe für Explosivstoffe enthalten, sind entsprechend zu kennzeichnen. Erfolgt diese Kennzeichnung nicht frühzeitig in der Versorgungskette, ist es für Wirtschaftsteilnehmer auf Einzelhandelsebene schwierig, ordnungsgemäß zu prüfen, dass die Kennzeichnung angebracht wurde und die Beschränkung Anwendung findet. Ferner ist für die in Anhang II der Verordnung aufgeführten Ausgangsstoffe für Explosivstoffe, die nicht beschränkt sind, keine Kennzeichnung erforderlich. Wirtschaftsteilnehmer, insbesondere jene mit hoher Personalfuktuation, müssen erhebliche Zeitressourcen zur Ermittlung von betroffenen Produkten sowie zur angemessenen Schulung ihrer Mitarbeiter aufwenden.

Wirtschaftsteilnehmer, die über innergemeinschaftliche Grenzen hinweg Geschäfte führen, stehen auch vor der Herausforderung, sich an die Besonderheiten der verschiedenen Systeme in den einzelnen Mitgliedstaaten anpassen zu müssen. Die Verordnung ermöglicht den Behörden der Mitgliedstaaten, wichtige Aspekte in Bezug auf die Anwendung der Verordnung in ihrem Hoheitsgebiet festzulegen. Folglich müssen sich die Wirtschaftsteilnehmer der Art des Systems bewusst sein, das in demjenigen Mitgliedstaat gilt, für den das Produkt bestimmt ist; zudem müssen sie den Verkauf registrieren und die Genehmigung prüfen oder den Verkauf entsprechend verbieten. Einige Unternehmen verfügen über robuste Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht, welche die Einhaltung komplexer gesetzlicher Rahmenbedingungen erleichtern. Für Unternehmen, die nicht über solche Verfahren verfügen (oftmals kleinere Unternehmen), ist dies jedoch ein zeitaufwendiger Prozess.

Wirtschaftsteilnehmer, die sowohl an Mitglieder der Allgemeinheit als auch an andere Arten von Endnutzern verkaufen, berichteten schließlich über die Schwierigkeit, mit hinreichender Sicherheit festzustellen, ob die Person, die eine beschränkte Substanz erwirbt, zu Zwecken, die ihrer gewerblichen, unternehmerischen oder beruflichen Tätigkeit zugerechnet werden können, oder zu anderen Zwecken handelt. Tatsächlich legt die Verordnung weder Kriterien zur Bewertung dessen, was als beruflicher Zweck gilt, noch zur Überprüfung beruflicher Berechtigungsnachweise fest. Diese Erwägungen obliegen den Behörden der Mitgliedstaaten, weswegen die Kriterien in den einzelnen Hoheitsgebieten voneinander abweichen können.

Die Kommission steht vor der ständigen Herausforderung, über die wachsenden Sicherheitsbedrohungen auf dem Laufenden zu bleiben. Um die Verordnung an die Verwendung neuer chemischer Stoffe bzw. neuer Konzentrationen der aufgeführten Stoffe anzupassen, stützt sich die Kommission auf Informationen und Daten aus den Mitgliedstaaten. Im Jahr 2016 führten die Bemühungen, die über den SCP umgesetzt werden sollten, dazu, dass Anhang II drei neue gefährliche Stoffe hinzugefügt wurden (siehe Abschnitt 4).

Der Bewältigung der vorgenannten Herausforderungen wird von der Kommission Priorität eingeräumt. Die Kommission wird die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente (darunter Rechtsakte, Leitlinien und praktische Unterstützung) in enger Zusammenarbeit mit dem SCP nutzen, um die Fähigkeit der Behörden in den Mitgliedstaaten und der Wirtschaftsteilnehmer, ihre Verantwortlichkeiten vertrauensvoll wahrzunehmen, zu verbessern.

3.2. Zweckmäßigkeit und Machbarkeit der weiteren Verschärfung und Harmonisierung des Systems

Die Gefahr, die von der Verwendung chemischer Ausgangsstoffe für Explosivstoffe bei der Herstellung selbst fabrizierter Explosivstoffe durch Terroristen ausgeht, ist weiterhin hoch und entwickelt sich kontinuierlich weiter. Neben der vollständigen Umsetzung der bestehenden Bestimmungen betrachtet die Kommission die Klärung der Frage, mit welchen Maßnahmen und Aktionen das System künftig gestärkt werden könnte, als Priorität.⁹

Durch Änderungen der Verordnung werden den Behörden, Wirtschaftsteilnehmern oder Verbrauchern möglicherweise zusätzliche Belastungen aufgebürdet. Um sicherzustellen, dass die Belastungen im Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen, wird die Kommission 2017 eine Bewertung der Auswirkungen, der Kosten und des Nutzens für sämtliche Interessenträger sowie des Vereinfachungspotenzials von Maßnahmen vornehmen, die Folgendes zum Ziel haben:

- **Verschärfung von Beschränkungen und Kontrollen durch Ausweitung** des Anwendungsbereichs der Verordnung auf **neue** besorgniserregende **Stoffe** sowie durch Stärkung der Beschränkungen für die Stoffe, die bereits in den Anwendungsbereich fallen.
- **Ausbau der Kapazität der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zur Überwachung des Verkaufs und des Besitzes von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe.** Die zuständigen Behörden sollten die Wirtschaftsteilnehmer, die Ausgangsstoffe für Explosivstoffe auf dem Markt bereitstellen, sowie die Personen kennen, die beschränkte Ausgangsstoffe für Explosivstoffe erwerben, besitzen und verwenden. Zu diesen Personen zählen Mitglieder der Allgemeinheit und jene, die zu Zwecken handeln, die ihrer beruflichen Tätigkeit zugerechnet werden können. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung wird die Kommission die Auswirkungen von Maßnahmen untersuchen, darunter die Verpflichtung der Wirtschaftsteilnehmer zur Registrierung bei der entsprechenden zuständigen Behörde sowie zur regelmäßigen Vorlage ihres Transaktionsregisters bei den zuständigen Behörden. Die Kommission wird zudem die Auswirkungen der Aufstellung gemeinsamer Kriterien für Genehmigungen prüfen, um die Bedingungen für die Erteilung bzw. Ablehnung von Genehmigungen zu harmonisieren und die gegenseitige Anerkennung zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.
- **Ausbau der Kapazitäten der zuständigen Behörden und der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten zur Ermittlung und Untersuchung möglicher Verstöße gegen die Verordnung.** Die Kommission wird Maßnahmen zur Stärkung des Systems zur Meldung von verdächtigen Transaktionen, Abhandenkommen und Diebstählen, beispielsweise durch Sicherstellung des Austauschs von Informationen mit grenzüberschreitender

⁹ COM(2015) 624 final.

Bedeutung, in Betracht ziehen. Des Weiteren wird die Kommission Maßnahmen erwägen, mit Hilfe deren das System mit Blick auf die Einführung (d. h. die Einfuhr) von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe aus Drittländern sowie die operative Rolle der Zollbehörden an den Außengrenzen der Union verstärkt werden könnten.

- **Steigerung der Kapazität der Wirtschaftsteilnehmer entlang der Versorgungskette.** Die Kommission wird Maßnahmen zur Verbesserung der Übermittlung von Informationen entlang der Chemikalien- und Einzelhandels-Versorgungskette, beispielsweise durch erneute Bewertung der in der Verordnung vorgesehenen Kennzeichnungsbestimmung, prüfen. Ein weiteres Ziel der Kommission wird, soweit dies möglich ist, der Abbau von Rechtsunsicherheit für die Wirtschaftsteilnehmer sein.

Parallel dazu wird die Kommission erneut untersuchen, inwieweit die Bestimmungen über Ammoniumnitrat aus der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH)¹⁰ in die vorliegende Verordnung übernommen werden können¹¹; wie im Ersten Fortschrittsbericht „Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion“¹² angegeben, wird sie zudem die Ergebnisse von EU-finanzierten Forschungsprojekten mit Potenzial zur Senkung der Gefahr durch selbst fabrizierte Explosivstoffe, beispielsweise durch Neutralisierung der explosiven Eigenschaften bestimmter Stoffe und Produkte, prüfen.

Darüber hinaus wird die Kommission nicht legislative Maßnahmen zur weiteren Verschärfung des Systems prüfen. Dazu wird zum Beispiel die Rolle von Europol gestärkt, indem Ad-hoc-Untergruppen des SCP, in denen spezifische Herausforderungen (z. B. die Verfügbarkeit und Kontrolle von Internetverkäufen oder die Rolle der Zollbehörden) erörtert werden, eingerichtet, Sitzungen der nationalen Kontaktstellen ermöglicht und die Bemühungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit auf regionaler Ebene unterstützt werden.

3.3. Zweckmäßigkeit und Machbarkeit der Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Verordnung auf gewerbliche Verwender

Die in der Verordnung vorgesehenen Beschränkungen gelten nur für „Mitglieder der Allgemeinheit“. Personen, die zu Zwecken im Rahmen ihrer gewerblichen, unternehmerischen oder beruflichen Tätigkeit handeln (und die gemeinhin als „gewerbliche Verwender“ bezeichnet werden), haben weiterhin uneingeschränkten Zugang zu beschränkten Ausgangsstoffen für Explosivstoffe.

Die Ausnahmeregelung für gewerbliche Verwender 1) stützt sich auf die Annahme, dass dieser Verwendertyp Ausgangsstoffe für Explosivstoffe nicht unrechtmäßig für die Herstellung selbst fabrizierter Explosivstoffe verwendet, und/oder 2) berücksichtigt den Umstand, dass die Ausweitung der Beschränkungen auf diesen Verwendertyp eine unverhältnismäßig hohe Belastung für die Wirtschaftsteilnehmer bedeuten würde.

Dennoch sieht die Kommission bei der Befreiung gewerblicher Verwender von den Beschränkungen gemäß der Verordnung eine mögliche Sicherheitslücke. Die Kommission wird daher die Auswirkungen neuer Maßnahmen prüfen, die den Anwendungsbereich der

¹⁰ ABl. L 396 vom 30.12.2006, S. 1.

¹¹ Die Kommission wurde gemäß Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung aufgefordert, ihre Ansichten zur Übernahme mitzuteilen; diese sind in COM(2015) 122 final dargelegt.

¹² COM(2016) 670 final.

Verordnung auf gewerbliche Verwender ausdehnen, und dabei die den Wirtschaftsteilnehmern auferlegten Belastungen genau untersuchen. Die Wirtschaftsteilnehmer müssten zum Beispiel sämtliche Transaktionen, an denen gewerbliche Verwender beteiligt sind, registrieren und Aufzeichnungen zur Prüfung zur Verfügung halten.

Dies würde den zuständigen und den Strafverfolgungsbehörden einen besseren Überblick darüber geben, wer auf welche Ausgangsstoffe für welchen Zweck Zugang hat. So würden zudem die frühzeitige Untersuchung sowie die Verfolgung von Fällen mutmaßlichen Missbrauchs erleichtert werden.

Überdies wird die Kommission die Einführung einer harmonisierten Definition des Begriffs „gewerblicher Verwender“ sowie gemeinsamer Kriterien zur Bestimmung, wer als gewerblicher Verwender gilt, und zur Überprüfung beruflicher Berechtigungsnachweise erwägen.

3.4. Zweckmäßigkeit und Machbarkeit der Einbeziehung nicht verzeichneter Ausgangsstoffe für Explosivstoffe in die Bestimmungen über die Meldung von verdächtigen Transaktionen, Abhandenkommen und Diebstählen

Die Kommission beabsichtigt nicht die Anwendung der Bestimmungen zur Meldung von verdächtigen Transaktionen, Abhandenkommen und Diebstählen auf die allgemeine Kategorie der „nicht verzeichneten Ausgangsstoffe für Explosivstoffe“. Dies würde eine unverhältnismäßige Belastung und einen ungerechtfertigten Grad an Unsicherheit für die Wirtschaftsteilnehmer bedeuten, die nicht unbedingt wissen, welche chemischen Stoffe zu einem gegebenen Zeitpunkt als Ausgangsstoffe für Explosivstoffe verwendet werden können.

Nichtsdestoweniger erachtet es die Kommission als wesentlich, Anhang II so oft wie erforderlich zu aktualisieren und bestimmte Substanzen hinzuzufügen, die als Ausgangsstoffe für Explosivstoffe verwendet werden könnten; dazu hat sie bereits von ihrer Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte Gebrauch gemacht (siehe Abschnitt 4).

Die Kommission wird außerdem die Bedeutung der Erweiterung von Anhang II um bestimmte Stoffgruppen bewerten. Dabei wird sie beispielsweise (auch aus einer wirtschaftlichen Perspektive heraus) die Auswirkungen der Einbeziehung sämtlicher in den aufgeführten Nitratsalzen enthaltenen Hydrate, ähnlich der Einbeziehung der in Drogenausgangsstoffen enthaltenen Salze gemäß Verordnung (EG) Nr. 273/2004¹³, sowie sämtlicher Düngemittel mit hohem Stickstoffgehalt bewerten.

Anhand der vorgenannten Ergänzungen könnten derzeitige Lücken in der Verordnung geschlossen werden; zudem dürften sie die Aufgabe der Wirtschaftsteilnehmer durch Vereinfachung der Leitlinien bezüglich der besorgniserregenden Stoffe erleichtern. Dessen ungeachtet wird die Kommission vor Annahme jeglicher Vorschläge die genauen Auswirkungen der Zusätze auf die Versorgungskette bewerten.

¹³ Verordnung (EG) Nr. 273/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 betreffend Drogenausgangsstoffe (ABl. L 47 vom 18.2.2004, S. 1).

4. AUSÜBUNG DER BEFUGNIS ZUM ERLASS DELEGIERTER RECHTSAKTE

Gemäß Artikel 12 wird die Kommission ermächtigt, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um die Grenzwerte in Anhang I zu ändern – soweit dies erforderlich ist, um entweder der Entwicklung auf dem Gebiet des Missbrauchs von Stoffen als Ausgangsstoffe für Explosivstoffe Rechnung zu tragen, oder auf der Grundlage von Forschungs- und Testergebnissen – und um neue Stoffe in Anhang II aufzunehmen, soweit dies erforderlich ist, um der Entwicklung auf dem Gebiet des Missbrauchs von Stoffen als Ausgangsstoffe für Explosivstoffe Rechnung zu tragen.

Die Kommission nahm ihre Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte im Jahr 2016 wahr, um drei Stoffe in Anhang II aufzunehmen und erließ folgende delegierte Verordnungen:

- Delegierte Verordnung (EU) der Kommission zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 98/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Aufnahme von Aluminiumpulver in die Liste der Ausgangsstoffe für Explosivstoffe in Anhang II¹⁴;
- Delegierte Verordnung (EU) der Kommission zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 98/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Aufnahme von Magnesiumnitrat-Hexahydrat in die Liste der Ausgangsstoffe für Explosivstoffe in Anhang II¹⁵; und
- Delegierte Verordnung (EU) der Kommission zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 98/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Aufnahme von Magnesiumpulver in die Liste der Ausgangsstoffe für Explosivstoffe in Anhang II¹⁶.

Die Aufnahme der vorgenannten Stoffe in Anhang II wurde dem SCP von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen. Im Zuge der Ausarbeitung der delegierten Rechtsakte konsultierte die Kommission, wie in der Verordnung festgelegt, alle maßgeblichen Akteure, insbesondere die chemische Industrie und den Einzelhandel, und legte eine Analyse vor, in der nachgewiesen wurde, dass die Zusätze nicht zu unverhältnismäßigen Belastungen für die Wirtschaftsteilnehmer oder die Verbraucher führen. Die Mitglieder des SCP und Beobachter diskutierten die Zusätze und unterstützten diese weitgehend. Vor Annahme legte die Kommission die Entwürfe der delegierten Rechtsakte zur öffentlichen Konsultation vor.¹⁷ Während des gesamten Verfahrensablaufs bzw. Entscheidungsprozesses gewährleistete die Kommission, dass die einschlägigen Dokumente dem Europäischen Parlament und dem Rat rechtzeitig und auf angemessene Weise übermittelt werden.

Während des Berichtszeitraums machte die Kommission nicht von den ihr übertragenen Befugnissen zur Änderung der Grenzwerte in Anhang I Gebrauch.

Auch wenn die Kommission bis dato keine zusätzlichen Stoffe, die der Meldepflicht unterliegen sollten, und keine beschränkten Ausgangsstoffe für Explosivstoffe ermittelt hat, deren Grenzwerte einer Änderung bedürfen, kann ein derartiger Bedarf künftig entstehen;

¹⁴ C(2016) 7647 final.

¹⁵ C(2016) 7650 final.

¹⁶ C(2016) 7657 final.

¹⁷ Als Teil ihrer Agenda für bessere Rechtsetzung begrüßt die Kommission Feedback der Öffentlichkeit zu Gesetzesentwürfen, veröffentlicht auf https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/share-your-views_de.

diesem müsste dann zum Schutz der öffentlichen Sicherheit über delegierte Rechtsakte schnell entsprochen werden. Daher ist die Kommission der Ansicht, dass sich die ihr mit der Verordnung übertragene Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte gemäß Artikel 14 Absatz 2 stillschweigend um einen Zeitraum von fünf Jahren verlängern sollte.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Das Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 98/2013 hat mit der Einführung von Beschränkungen und Kontrollen wichtiger besorgniserregende Stoffe zur Einschränkung des Zugangs zu gefährlichen Ausgangsstoffen für Explosivstoffe, die zur Herstellung selbst fabrizierter Explosivstoffe missbraucht werden können, beigetragen. Die von selbst fabrizierten Explosivstoffen ausgehende Gefahr ist jedoch weiterhin hoch und entwickelt sich ständig weiter. In einer Union, in der freier Verkehr von Personen, Waren und Dienstleistungen herrscht, erwarten die europäischen Bürger, dass die EU Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus ergreift. Die Kommission, die Mitgliedstaaten und die Versorgungskette für Ausgangsstoffe für Explosivstoffe in Europa müssen daher ihre Bemühungen zur vollständigen Umsetzung der bestehenden Bestimmungen und zur Festlegung von Maßnahmen und Aktionen zur künftigen Verschärfung des Systems für selbst fabrizierte Explosivstoffe gemeinsam verstärken.

Die Kommission hat bereits begonnen, die Verordnung in enger Zusammenarbeit mit dem SCP zu überarbeiten, indem sie drei Ausgangsstoffe für Explosivstoffe in Anhang II aufgenommen hat. Dies ist ein wichtiger Schritt hin zu einer besseren Kontrolle gefährlicher Stoffe. Angesichts der seit dem 2. September 2014 gewonnenen Erfahrungen mit der praktischen Anwendung und den weltweiten Entwicklungen gilt es, weitere Änderungen der Verordnung in Erwägung zu ziehen, um die Kapazität aller an der Umsetzung und Durchführung der Beschränkungen und Kontrollen Beteiligten zu erhöhen. Um dieses Ziel zu erreichen, wird die Kommission eine sorgfältige Bewertung der Auswirkungen einer Reihe möglicher neuer Maßnahmen vornehmen, die in naher Zukunft vorgeschlagen werden könnten.