084969/EU XXVIII. GP
Eingelangt am 20/07/26

Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 20. Juli 2026
(OR. en)

12084/26
ADD 1

COMPET 978
CHIMIE 106
ENFOPOL 274
ENV 979
MI 803
ENT 203
UD 216
JAI 1021
COSI 121

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	17. Juli 2026
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	SWD(2026) 242 final
Betr.:	ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG) der Verordnung (EU) 2019/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 98/2013

Die Delegationen erhalten als Anlage das Dokument SWD(2026) 242 final.

Anl.: SWD(2026) 242 final

www.parlament.gv.at

EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.7.2026
SWD(2026) 242 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

der

Verordnung (EU) 2019/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 98/2013

{SWD(2026) 241 final}

www.parlament.gv.at

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

der

Verordnung (EU) 2019/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 98/2013

1. Hintergrund

Mit der **Verordnung (EU) 2019/1148** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe[1] (im Folgenden „Verordnung über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe“ bzw. „Verordnung“) werden einheitliche Vorschriften für die Bereitstellung, die Verbringung, den Besitz und die Verwendung von Stoffen oder Gemischen festgelegt, die für die unrechtmäßige Herstellung von Explosivstoffen missbraucht werden könnten. Sie zielt außerdem darauf ab, eine angemessene Meldung verdächtiger Transaktionen in der gesamten Lieferkette sicherzustellen. Diese Stoffe werden als „Ausgangsstoffe für Explosivstoffe“ bezeichnet.

Mit der Verordnung wurde das 2013 im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 98/2013 eingerichtete System zur Kontrolle und Überwachung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe gestärkt. Dieser Schritt war erforderlich, da die öffentliche Sicherheit durch dieses System nicht ausreichend geschützt wurde und die Bedrohung durch selbst hergestellte Explosivstoffe weiterhin hoch war und sich ständig weiterentwickelte[2].

Gemäß Artikel 21 der Verordnung ist die Kommission verpflichtet, eine Evaluierung durchzuführen und dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss bis zum 2. Februar 2026 einen Bericht mit den wichtigsten Ergebnissen vorzulegen. Im Einklang mit den Leitlinien und dem Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung[3] wird die Evaluierung anhand der folgenden Kriterien durchgeführt: Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, Relevanz, EU-Mehrwert sowie Auswirkungen auf Grundrechte und Grundfreiheiten. Die Evaluierung bezieht sich auf den Zeitraum vom Beginn der Anwendung am 1. Februar 2021 bis September 2025.

---

[1] Verordnung (EU) 2019/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 98/2013 (ABl. L 186 vom 11.7.2019, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1148/oj).

[2] Europäische Kommission (2018), Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates (SWD(2018) 104 final). Abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2018:104:FIN.

[3] Europäische Kommission, Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung, 2021; Europäische Kommission, Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung, 2023.

Die vorliegende Arbeitsunterlage stützt sich auf Sekundärforschung, einschließlich Studien der Kommission, wissenschaftlicher Literatur, Rechtexten und grauer Literatur, sowie auf verschiedene Konsultationen von Interessenträgern, an denen einschlägige Marktteilnehmer und Behörden sowie Mitglieder der Allgemeinheit beteiligt waren. Darüber hinaus flossen auch Beiträge aus dem mit der Verordnung eingerichteten Überwachungsprogramm, Berichte von Europol und Ergebnisse der Beratungen des Ständigen Ausschusses für Ausgangsstoffe für Explosivstoffe in die Evaluierung mit ein.

Die Evaluierung stützte sich (wie auch die Folgenabschätzung) auf eine Studie, die von Oktober 2024 bis Oktober 2025 im Auftrag der GD HOME von einem Forschungsteam unter der Leitung von ICF (in Zusammenarbeit mit Milieu, WSP und RAND) durchgeführt wurde.

Es sei darauf hingewiesen, dass konkrete Informationen und Daten (genaue Stoffe, Quelle der Abzweigung usw.) über die Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe zur Herstellung von selbst hergestellten Explosivstoffen, die für Terroranschläge verwendet wurden oder verwendet werden sollten, vertraulich sind. Für die vorliegende Evaluierung konnten daher keine derartigen Informationen herangezogen werden.

Die Kostenabschätzung unter dem Kriterium Effizienz stützt sich auf sehr begrenzte Daten aus Kostenaufstellungen, Befragungen und den gezielten Erhebungen. Sie spiegelt die durch die Verordnung für Interessenträger entstehenden Kosten nicht vollständig wider. Um diesen Mangel auszugleichen, wurden Informationen aus verschiedenen Quellen trianguliert und die Ergebnisse in Sitzungen der Fokusgruppen und in Validierungsworkshops mit den einschlägigen Interessenträgern validiert.

2. Ergebnisse

Wirksamkeit

Grundsätzlich wurden die Ziele der Verordnung **wirksam** erreicht. Insbesondere konnte der Zugang von Mitgliedern der Allgemeinheit zu Ausgangsstoffen für Explosivstoffe deutlich beschränkt und die Erkennung von Bedrohungen dank der Pflicht zur Meldung von verdächtigen Transaktionen, Fällen von Abhandenkommen und Diebstahl in allen Mitgliedstaaten verbessert werden. Dennoch werden in der gesamten EU nach wie vor immer wieder illegale Produktionsstätten für Explosivstoffe von Strafverfolgungsbehörden aufgedeckt und ausgehoben, in denen teils enorme Mengen regulierter Ausgangsstoffe für Explosivstoffe verwendet wurden oder gefunden werden. Dies legt die Vermutung nahe, dass die Verordnung zwar prinzipiell wirksam ist, die Aufdeckungsverfahren der Marktteilnehmer aber zum Teil noch erhebliche Schwachstellen aufweisen.

Die Verordnung hat zur Sensibilisierung der meisten Interessenträger beigetragen und dafür gesorgt, dass ihr Zweck und ihre Bestimmungen von den Wirtschaftsteilnehmern akzeptiert werden. Angesicht der fortbestehenden Diskrepanzen hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften und der Sensibilisierung müssen in einigen Mitgliedstaaten mehr Überprüfungen und Sensibilisierungskampagnen durchgeführt werden.

www.parlament.gv.at

Insgesamt wird die Liste der regulierten Ausgangsstoffe für Explosivstoffe, die unter die Verordnung fallen, als ausreichend erachtet, um die größte Bedrohung, die aktuell von selbst hergestellten Explosivstoffen ausgeht, angemessen einzudämmen.

Mit der Verordnung wurden ein gemeinsamer Rahmen und annähernd gleiche Wettbewerbsbedingungen in der gesamten EU geschaffen und so die Zahl der unterschiedlichen in den Mitgliedstaaten geltenden rechtlichen Regelungen verringert. Zusätzlich zu Unterschieden bei der Durchführung und Kontrolle wird die Wirksamkeit der Verordnung außerdem dadurch beeinträchtigt, dass die Anwendung ihrer Bestimmungen durch die Zollbehörden darin nicht explizit geregelt ist, sodass in die EU eingeführte Ausgangsstoffe für Explosivstoffe wahrscheinlich nicht in gleichem Maße kontrolliert werden wie solche, die in den Mitgliedstaaten hergestellt werden.

Effizienz

Die **Effizienz** der Verordnung wurde im Allgemeinen als zufriedenstellend bewertet. Die den Interessenträgern entstehenden Kosten wurden im Vergleich zu den weiterreichenden Vorteilen, die ein besserer Schutz vor Missbrauch von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe und ein gewisses Maß an Harmonisierung und Rechtsklarheit mit sich bringen, als verhältnismäßig angesehen. Den Interessenträgern entstehen bei der Durchführung der Verordnung insbesondere durch die Überprüfung von Transaktionen an der Verkaufsstelle und die Gewährleistung einer sicheren Lagerung der Ausgangsstoffe für Explosivstoffe erhebliche Kosten. Für nationale Behörden dagegen sind Überprüfungen, die behördenübergreifende Koordinierung und die Bearbeitung von Meldungen über verdächtige Tätigkeiten mit den höchsten Kosten verbunden. Daher sollten Bereiche ermittelt werden, in denen Vereinfachung möglich ist, insbesondere bei der Überprüfung von Transaktionen zwischen Unternehmen, wo Aufwand und Kosten als unverhältnismäßig angesehen werden. Öffentliche und private Interessenträger teilen die Ansicht, dass zu viele Gemische und Produkte unter die Verordnung fallen, bei denen die Gewinnung von regulierten Ausgangsstoffen für Explosivstoffe unwahrscheinlich oder unmöglich ist, wodurch ein unangemessener Aufwand und unverhältnismäßige Kosten für Unternehmen und die zuständigen Behörden entstehen. Dies zeigt, dass die 1-Massenprozent-Regelung für homogene Gemische nicht effizient ist und überarbeitet werden sollte. Bezüglich einer möglichen Alternative herrscht unter den Interessenträgern jedoch Uneinigkeit.

Relevanz

Die Ziele der Verordnung sind weiterhin **relevant**. Dass versuchte Anschläge mit selbst hergestellten Explosivstoffen, die aus regulierten Ausgangsstoffen für Explosivstoffe hergestellt wurden, verhindert und ein zahlenmäßiger Rückgang der tatsächlich damit verübten Anschläge verzeichnet werden konnten, lässt darauf schließen, dass die Beschränkungen und Verpflichtungen der Verordnung grundsätzlich funktioniert haben und weiterhin notwendig sind. Der Ständige Ausschuss für Ausgangsstoffe für Explosivstoffe der EU hat sich bei den

Bemühungen um eine einheitlichere Anwendung und bei der Diskussion einschlägiger sicherheitsrelevanter, technologischer oder wissenschaftlicher Entwicklungen als wichtiges Instrument erwiesen. Ungeklärt bleibt, inwieweit mit der Verordnung zeitnah Beschränkungen für neue Ausgangsstoffe für Explosivstoffe eingeführt werden können, um auf neue Bedrohungen zu reagieren, da die Kommission nicht befugt ist, neue Stoffe in Anhang I der Verordnung aufzunehmen.

Kohärenz

Die Verordnung wurde nach außen für weitgehend **kohärent** mit anderen einschlägigen EU-Rechtsvorschriften und politischen Prioritäten befunden, etwa mit der Europäischen Strategie für die innere Sicherheit („ProtectEU“) oder der Agenda für Terrorismusbekämpfung der EU. Die Verordnung steht nicht im Widerspruch zu Verpflichtungen aus dem Chemikalien- oder Umweltrecht der EU. Da sich die Verordnung zur Definition des Begriffs eines chemischen Stoffes auf die REACH-Verordnung beruft, ergibt sich jedoch eine Auslegungsfrage hinsichtlich der Frage, ob Abfälle unter die Verordnung fallen oder nicht. In Bezug auf die interne Kohärenz identifizierten die Interessenträger einige Bestimmungen der Verordnung, die präzisiert und gestrafft werden könnten. Dadurch würde eine Reihe der derzeitigen Durchführungs- und Auslegungsprobleme gelöst.

Auswirkungen auf die Grundrechte und Grundfreiheiten

Die Verordnung hat **Auswirkungen auf Grundrechte und Grundfreiheiten**. Ihre Bestimmungen wurden jedoch als in ihrem Anwendungsbereich begrenzt und angesichts der Sicherheitsziele für verhältnismäßig befunden.

EU-Mehrwert

Die Verordnung generiert einen **EU-Mehrwert** und ist eine weiterhin notwendige Maßnahme, mit der Ergebnisse erzielt werden, die über das hinausgehen, was die Mitgliedstaaten einzeln erreichen könnten. Dazu gehört u. a. die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für den rechtmäßigen Handel mit Ausgangsstoffen für Explosivstoffe. Der vorherige Rahmen wies im Gegensatz dazu Inkonsistenzen hinsichtlich der nationalen Anwendung auf, die zu Regelungslücken und Rechtsunsicherheit führten. Die meisten Mitgliedstaaten hätten ohne Intervention der EU keine vergleichbaren Beschränkungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu Ausgangsstoffen für Explosivstoffe eingeführt. Öffentliche und private Interessenträger sind sich weitgehend einig, dass die Verordnung nach wie vor relevant ist, und die laufenden Diskussionen zwischen den Mitgliedern des Ständigen Ausschusses für Ausgangsstoffe für Explosivstoffe machen deutlich, wie wichtig sie für die Bewältigung gemeinsamer Sicherheitsbedenken ist. Angesichts transnational agierender Terrornetzwerke und der grenzüberschreitenden Verbringung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe können Schwachstellen in einem Mitgliedstaat alle Mitgliedstaaten betreffen, was die Bedeutung eines EU-weit harmonisierten Ansatzes unterstreicht.

3. Gewonnene Erkenntnisse

Vor dem Hintergrund der oben genannten Probleme ergab die Evaluierung, dass bei künftigen politischen Maßnahmen zur Regulierung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe die folgenden Maßnahmen erforderlich sind:

- Durchgehende Unterstützung bei der **Gewährleistung einer harmonisierten, einheitlichen Anwendung der Bestimmungen der Verordnung in allen Mitgliedstaaten sowie durch Wirtschaftsteilnehmer, gewerbliche Verwender und Online-Marktplätze**. Dazu gehören sowohl die Sensibilisierung für die Verordnung und ihre Bestimmungen, um die Einhaltung ihrer Verpflichtungen sicherzustellen, als auch die kontinuierliche Durchsetzung durch die nationalen Behörden sowie die Stärkung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei grenzüberschreitenden Fällen, gegebenenfalls unterstützt von Europol.

- **Verringerung des Aufwands für die Industrie und, sofern möglich, Vereinfachung der Vorschriften**, einschließlich einer Prüfung der Bereiche, in denen für Interessenträger trotz eines begrenzten oder nicht vorhandenen Missbrauchsrisikos durch die Einhaltung der Vorschriften unverhältnismäßige Kosten und Aufwand entstehen. So soll gewährleistet werden, dass der Binnenmarkt für Ausgangsstoffe für Explosivstoffe gut funktioniert und nicht unnötig behindert wird. Die Verringerung unverhältnismäßiger Belastungen würde auch zu mehr Akzeptanz für die Sicherheitsziele und die Verhältnismäßigkeit der Verordnung vonseiten der Wirtschaftsteilnehmer, der gewerblichen Verwender und der Online-Marktplätze führen.

- Gewährleistung der **Möglichkeit, im Rahmen der Verordnung schnell auf neue Bedrohungen und Entwicklungen zu reagieren**. Dazu gehören der Missbrauch von neuen Ausgangsstoffen für Explosivstoffe sowie von Vorstoffen für Ausgangsstoffe ebenso wie potenzielle neue Methoden der unrechtmäßigen Herstellung von selbst hergestellten Explosivstoffen.

- **Schließen jeglicher bestehender Lücken in der Verordnung**, um ihre Wirksamkeit zu maximieren und das Risiko einer Umgehung ihrer Vorschriften zu begrenzen, insbesondere was die Durchsetzung durch die Zollbehörden und die Anwendbarkeit auf Abfälle anbelangt.

- **Erforderlichenfalls Präzisierung der Bestimmungen und Behebung einer Reihe von internen Kohärenzmängeln** in der Verordnung (z. B. fehlende Übereinstimmung der in der Erklärung des Kunden (Anhang IV) abgefragten Informationen mit den in Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung festgelegten abzufragenden Informationen; derzeit herrschende Unklarheit bezüglich der Frage, ob Magnaliumpulver, das häufig zur Herstellung von selbst hergestellten Explosivstoffen verwendet wird, unter die Verordnung fällt oder nicht).