KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 7.1.2010
KOM(2009)709 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Durchführung und Funktionsweise der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zur Überwachung und Kontrolle des Handels mit Drogenausgangsstoffen nach Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 und Artikel 32 der Verordnung (EG) Nr. 111/2005 des Rates

(Text von Bedeutung für den EWR)

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Durchführung und Funktionsweise der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zur Überwachung und Kontrolle des Handels mit Drogenausgangsstoffen nach Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 und Artikel 32 der Verordnung (EG) Nr. 111/2005 des Rates

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINFÜHRUNG

Drogenausgangsstoffe sind chemische Stoffe, die zur Herstellung illegaler Drogen verwendet werden. Illegale Drogen lassen sich ohne Drogenausgangsstoffe faktisch nicht herstellen. In den meisten Fällen haben die als Drogenausgangsstoffe benutzten chemischen Stoffen jedoch primär mehrere legale und bedeutende Verwendungszwecke (etwa zur Herstellung von Kunststoffen, Arzneimitteln, Kosmetika, Parfümen, Waschmitteln oder Duftstoffen).

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen (nachfolgend das VN-Übereinkommen von 1988) fordert in Artikel 12 ausdrücklich Maßnahmen zur Prävention der Abzweigung von Drogenausgangsstoffen zur unerlaubten Herstellung von Suchtstoffen oder psychotropen Stoffen.

Aus diesem Grund bestehen in der EU seit Anfang der neunziger Jahre Rechtsvorschriften, die durch Überwachung und Kontrolle gewährleisten sollen, dass keine Drogenausgangsstoffe aus dem legalen Handel abgezweigt werden. Früher wurden Drogenausgangsstoffe in erheblichem Umfang aus der EU ausgeführt und illegale Drogen in die Gemeinschaft eingeführt. Mittlerweile hat sich das Bild jedoch gewandelt: Illegal hergestellte synthetische Drogen werden in großem Stil aus der Gemeinschaft ausgeführt, die zu ihrer Herstellung benötigten Ausgangsstoffe hingegen eingeführt.

Dementsprechend dienen die jüngsten gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zur Überwachung und Kontrolle des Handels mit Drogenausgangsstoffen – die Verordnung (EG) Nr. 273/2004[1] und die Verordnung (EG) Nr. 111/2005[2] – der Stärkung der Einfuhrkontrollen sowie der Ausweitung der bestehenden Überwachungsvorschriften.

Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 und Artikel 32 der Verordnung (EG) Nr. 111/2005 sehen vor, dass ihre Durchführung und Funktionsweise drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten bewertet werden und dem Europäischen Parlament und dem Rat darüber Bericht erstattet wird. Der Effizienz halber enthält dieser Bericht die Schlussfolgerungen aus der Evaluierung beider Verordnungen.

[1] ABl. L 47 vom 18.2.2004, S. 1.
[2] ABl. L 22 vom 26.1.2005, S. 1.

2. GEMEINSCHAFTSVORSCHRIFTEN ZUR KONTROLLE DES HANDELS MIT DROGENAUSGANGSSTOFFEN

Das Gemeinschaftssystem zur Kontrolle von Wirtschaftsbeteiligten und/oder Vorgängen beruht auf einer engen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und den betreffenden Wirtschaftsbeteiligten (hauptsächlich Chemieunternehmen und Händler). Insbesondere die Meldung verdächtiger Vorgänge durch Wirtschaftsbeteiligte ist von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, die Abzweigung von Drogenausgangsstoffen zu verhindern und gleichzeitig Informationen über illegale Händler zu sammeln.

Wie streng Wirtschaftsbeteiligte und/oder Vorgänge kontrolliert werden, hängt von der Einstufung der regulierten Drogenausgangsstoffe (der sogenannten erfassten Stoffe) ab. Sie werden in drei Kategorien eingeteilt, für die jeweils unterschiedliche Vorgaben gelten. Damit lässt sich abwägen, welche der zur Verfügung stehenden Maßnahmen eingesetzt werden, um zu verhindern, dass Drogenausgangsstoffe in illegale Drogenlabors gelangen, ohne dabei die Wirtschaftsbeteiligten in ihren rechtmäßigen Interessen unnötig einzuschränken.

Im Rahmen dieser Zusammenarbeit besteht ein freiwilliges Überwachungssystem für weitere Stoffe (sogenannte nicht erfasste Stoffe), die häufig zur unerlaubten Herstellung von Drogen abgezweigt worden sind. Damit kann ohne höheren Verwaltungsaufwand für legitime Wirtschaftsbeteiligte auf häufig wechselnde Abzweigungsmuster flexibel reagiert werden.

Der gegenwärtige gemeinschaftliche Rechtsrahmen für Drogenausgangsstoffe umfasst die Verordnung (EG) Nr. 273/2004 mit einheitlichen Regelungen zur innergemeinschaftlichen Kontrolle und Überwachung des Handels und die Verordnung (EG) Nr. 111/2005 zur Festlegung von Vorschriften für die Überwachung des Handels mit Drogenausgangsstoffen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern.

3. DURCHFÜHRUNG DER GEMEINSCHAFTSVORSCHRIFTEN

3.1. Verordnung (EG) Nr. 1277/2005[3]

Die Verordnung (EG) Nr. 1277/2005 legt detaillierte Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 273/2004 und zur Verordnung (EG) Nr. 111/2005 fest. Sie dient der einheitlicheren Umsetzung des gemeinschaftlichen Rechtsrahmens durch die zuständigen Behörden und die Wirtschaftsbeteiligten und enthält Vorschriften zur Erlaubniserteilung für Wirtschaftsbeteiligte, zur Bereitstellung von Informationen durch Wirtschaftsbeteiligte, zum Vorausfuhrunterrichtungssystem, zu den Aus- und Einfuhrgenehmigungen sowie zur Transit- und Umschlagskontrolle.

3.2. Leitlinien

Als Ergänzung der Rechtsinstrumente hat die Kommission umfassende Leitlinien und Maßnahmen zur Unterstützung der zuständigen Behörden und Wirtschaftsbeteiligten entwickelt und mit den Mitgliedstaaten und der Industrie abgestimmt.

- Fragen & Antworten

[3] ABl. L 202 vom 3.8.2005, S. 7.

Zur reibungslosen und einheitlichen Durchführung bestimmter gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften wurde ein Leitfaden mit abgestimmten Antworten auf von den zuständigen Behörden und Wirtschaftsbeteiligten der Mitgliedstaaten seit 2005 aufgeworfene Auslegungsfragen erarbeitet, der regelmäßig aktualisiert wird und frei verfügbar ist.[4]

- EU-Leitlinien für Wirtschaftsbeteiligte zur Kontrolle von Drogenausgangsstoffen

Um die Partnerschaft und die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und den Wirtschaftsbeteiligten zu erleichtern, wurden im Jahr 2006 Leitlinien für Wirtschaftsbeteiligte zur Kontrolle von Drogenausgangsstoffen („Drug Precursors' Control In The European Union – Guidelines For Operators") vereinbart. Diese Leitlinien enthalten praktische Empfehlungen (z. B. Risikoindikatoren zur Erkennung verdächtiger Vorgänge) und Listen erfasster und nicht erfasster Stoffe (die „EU-Liste für die freiwillige Überwachung"), die den Wirtschaftsbeteiligten helfen sollen, ihren Verpflichtungen in enger Zusammenarbeit mit den Behörden nachzukommen. Da diese Leitlinien vertrauliche Informationen enthalten, werden sie von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten nur direkt an vertrauenswürdige Wirtschaftsbeteiligte übermittelt.

- Seminare

Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben in enger Zusammenarbeit mit der Industrie eine Reihe von Seminaren organisiert, die der Verbesserung der Kenntnisse über die neuen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zu Drogenausgangsstoffen und der weiteren Stärkung der Partnerschaft dienen.

- Rundtischgespräche mit Experten

Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben Ad-hoc-Rundtischgespräche mit Experten zu bestimmten Themen im Zusammenhang mit der Abzweigung von Ausgangsstoffen für Heroin (Essigsäureanhydrid) und synthetische Drogen wie Amphetamin oder Ecstasy (BMK, PMK) sowie dem illegalen Handel damit veranstaltet.

3.3. Gegenseitige Amtshilfe

Die Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates bildet die Rechtsgrundlage für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten untereinander sowie zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission und enthält Vorschriften zur Wahrung der Vertraulichkeit.

Der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission über verdächtige Sendungen, verhinderte Abzweigungen und Sicherstellungen von Drogenausgangsstoffen gewährleistet ein koordiniertes Vorgehen innerhalb der EU, unterstützt die Ermittlungen der Mitgliedstaaten und hindert illegale Händler daran, sich auf dem gemeinschaftlichen Binnenmarkt nach potenziellen Schwachstellen „umzusehen". Darüber hinaus ist es möglich, Drittländer, mit denen die EU bilaterale Abkommen über Drogenausgangsstoffe geschlossen hat, bei Ermittlungen zu festgestellten oder vermuteten

[4] http://ec.europa.eu/enterprise/chemicals/legislation/precursors/index_en.htm.

Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Drogenausgangsstoffen um Amtshilfe zu ersuchen bzw. für sie Amtshilfe zu leisten.

3.4. EU-Drogenaktionsplan[5]

Maßnahmen gegen die Abzweigung von Drogenausgangsstoffen und den illegalen Handel damit sind nach wie vor ein wesentlicher Bestandteil des im Rahmen der EU-Strategie zur Drogenbekämpfung (2005–2012) aufgestellten EU-Drogenaktionsplans 2009–2012. In Aktion 42 des EU-Drogenaktionsplans 2009–2012[6] wird die Evaluierung und Umsetzung der EU-Vorschriften zur Grundstoffkontrolle gefordert.

3.5. Maßnahmen nach dem Programm „Zoll 2013“

„Zoll 2013“ ist ein EU-weites Kooperationsprogramm, das es den nationalen Verwaltungen ermöglicht, Informationen und Fachwissen zu erarbeiten und auszutauschen, große transeuropäische IT-Systeme partnerschaftlich zu entwickeln und zu betreiben und Netzwerke zu schaffen, die nationale Beamte aus ganz Europa miteinander verbinden.[7] Es wurden verschiedene Maßnahmen zur besseren Umsetzung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zu Drogenausgangsstoffen durchgeführt.

Im Juni 2009 wurde ein auf der Grundlage der EU-Leitlinien für Wirtschaftsbeteiligte zur Kontrolle von Drogenausgangsstoffen entwickelter **E-Learning-Kurs für Unternehmen über die Kontrolle von Drogenausgangsstoffen** herausgegeben.

Ein **E-Learning-Kurs für Zollbehörden** wird gerade in enger Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Experten der Mitgliedstaaten aus Zoll-, Polizei- und anderen für die Rechtsvorschriften zu Drogenausgangsstoffen zuständigen Behörden erarbeitet.

Um in das bzw. aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachte verdächtige Sendungen mit Drogenausgangsstoffen besser aufspüren zu können, wurde eine **Projektgruppe operativer Zollkontrolleure** gebildet. Außerdem wurden mehrere operative Workshops für den Austausch bewährter Praktiken organisiert.

Ferner wurden im Rahmen eines **Mind-Mining** mit operativen Zollbeamten Risikoanalysekriterien für in die oder aus der Gemeinschaft verbrachte Drogenausgangsstoffe aufgestellt.

3.6. Bilaterale Abkommen

Die Gemeinschaft hat zehn bilaterale Abkommen mit Drittländern geschlossen, um die Kontrollen bei wichtigen Akteuren zu verstärken, indem konkrete Aspekte von gegenseitigem Interesse im Bereich der Kontrolle von Drogenausgangsstoffen angegangen werden. Derartige Abkommen wurden mit Bolivien, Kolumbien, Ecuador, Peru und Venezuela[8], Chile[9], Mexiko[10], den USA[11], der Türkei[12] und China[13] geschlossen. Außerdem hat der Rat die

---

5 KOM(2008) 567/4.
6 ABl. C 326 vom 20.12.2008, S. 7-25.
7 ABl. L 154/2007, S. 25-31.
8 ABl. L 324 vom 30.12.1995, S. 1.
9 ABl. L 336 vom 11.12.1998, S. 46.
10 ABl. L 77 vom 19.3.1997, S. 22.
11 ABl. L 164 vom 21.6.1997, S. 22.

Kommission im März 2009 ermächtigt, mit der Russischen Föderation ein bilaterales Abkommen auszuhandeln.

Ziele dieser Abkommen sind die Stärkung der Verwaltungszusammenarbeit mit Drittländern auf der Grundlage der in der Verordnung (EG) Nr. 111/2005 festgelegten Instrumente, die Ingangsetzung von Amtshilfemechanismen und die Schaffung von „Gemischten Follow-up-Gruppen“ der Vertragsparteien.

3.7. Maßnahmen auf Ebene der Vereinten Nationen

Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben sich intensiv an der Überprüfung des Erreichens der von der Sondertagung der Vereinten Nationen 1998 (UNGASS) festgelegten Zielvorgaben beteiligt und nehmen regelmäßig und aktiv an der Jahressitzung der Suchtstoffkommission (CND), des für Drogenpolitik zuständigen zentralen UN-Gremiums, teil.

Auf der 50. Sitzung der Suchtstoffkommission wurde ein Vorschlag der Gemeinschaft als Resolution 50/10 zur Prävention der Abzweigung von Drogenausgangsstoffen und anderen Substanzen zur unerlaubten Herstellung von Suchtstoffen oder psychotropen Stoffen („*Prevention of diversion of drug precursors and other substances used for the illicit manufacture of narcotic drugs and psychotropic substances*“[14]) angenommen. Diese Resolution unterstützt die wesentlichen Grundsätze der Kontrolle von Drogenausgangsstoffen in der Gemeinschaft.

Darüber hinaus beteiligen sich die Kommission und die Mitgliedstaaten aktiv und unterstützend an UN-geführten operativen Maßnahmen zur Bewältigung besonderer Herausforderungen im Zusammenhang mit der Abzweigung von Drogenausgangsstoffen und dem illegalen Handel damit. Die EU beteiligt sich insbesondere an dem Projekt PRISM zur Bekämpfung der Abzweigung von Ausgangsstoffen für synthetische Drogen und dem Projekt COHESION zur Bekämpfung der Abzweigung von Ausgangsstoffen für Heroin und Kokain sowie den damit verbundenen konkreten operativen Maßnahmen.

4. EVALUIERUNG

4.1. Maßnahmen der Kommission zur Evaluierung der Durchführung und Funktionsweise der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften

Im Jahr 2007 forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, sie über die gemäß den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften erlassenen einzelstaatlichen Maßnahmen (d. h. erforderliche Maßnahmen zur Wahrnehmung ihrer Kontroll- und Überwachungsaufgaben sowie Vorschriften über Sanktionen, die bei Verstößen gegen die Bestimmungen der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zu verhängen sind) zu unterrichten. Abgesehen von acht Mitgliedstaaten, gegen die die Kommission Vertragsverletzungsverfahren einleitete, hatten die meisten Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen erlassen. Im Verlauf des Jahres 2008 erließen die meisten der acht Mitgliedstaaten die geforderten Maßnahmen oder

---

12 ABl. L 64 vom 7.3.2003, S. 28.

13 ABl. L 56 vom 28.2.2009, S. 6.

14 Resolution 50/10, S. 42 des Berichts der 50. Sitzung der Suchtstoffkommission (E/CN.7/2007/16/Corr.1) http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/50.html.

unternahmen entsprechende vorbereitende Schritte, sodass alle geforderten einzelstaatlichen Maßnahmen bis Ende 2009 erlassen sein dürften.

Um die Funktionsweise der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zu bewerten, wurde eine aus Sachverständigen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bestehende Arbeitsgruppe zur Unterstützung der Kommission gebildet. Darüber hinaus beauftragte die Kommission ein externes Unternehmen, von allen Beteiligten (zuständigen Behörden und Industrie) durch Fragebögen Informationen (soweit verfügbar auch quantitative Daten) zu erheben sowie die Auswirkungen der durch die legislativen Vorgaben für den Handel mit Drogenausgangsstoffen verursachten Verzögerungen zu analysieren und Vorschläge zur Verbesserung des derzeitigen Systems einzuholen.

Alle Mitgliedstaaten beantworteten die Fragen für die Jahre 2006 und 2007 vollständig oder teilweise. In stichprobenartig ausgewählten Mitgliedstaaten wurden die zuständigen Behörden eingehend befragt. Insgesamt 72 Unternehmen und acht Branchenverbände (aus zehn Mitgliedstaaten) beantworteten den für die Industrie bestimmten Fragebogen. Mehr als 90 % aller Antworten stammten von fünf dieser Befragten. Der Bericht zu dieser Studie wurde Ende Januar 2009 fertiggestellt. In ihm werden die Umfrageergebnisse umfassend präsentiert, die wichtigsten Feststellungen zusammengefasst und Empfehlungen zu erkannten Schwachstellen vorgeschlagen. Aufgrund der darin enthaltenen vertraulichen Informationen ist der Bericht nicht öffentlich zugänglich. Trotz der erheblichen Bemühungen des Auftragnehmers konnten nur in begrenztem Umfang Daten erhoben werden, die daher nicht als völlig repräsentativ anzusehen sind. Als besonders schwierig erwies es sich, genaue Angaben zu den Kosten der zuständigen Behörden oder Wirtschaftsbeteiligten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Rechtsvorschriften einzuholen.

Da die Verordnung (EG) Nr. 111/2005 vor allem auf Zollkontrollen setzt, wurde 2007 eine weitere Studie durchgeführt, um festzustellen, welche Priorität die Kontrolle von Drogenausgangsstoffen für die Zollbehörden hat, ob Kapazitäten für die Durchführung von Kontrollen vorhanden sind und ob Kontrollen tatsächlich durchgeführt werden.

4.2. Ergebnisse der Evaluierung

4.2.1. Wesentliche Entwicklungen bei Abzweigungen und Abzweigungsversuchen

Insgesamt scheint der gemeinschaftliche Rechtsrahmen für die Kontrolle des Handels mit Drogenausgangsstoffen geeignete Maßnahmen zur Prävention der Abzweigung von Drogenausgangsstoffen zur unerlaubten Herstellung von Drogen vorzusehen. Seit 2005 nimmt die Zahl der gemeldeten Sicherstellungen und abgefangenen Lieferungen erfasster und nicht erfasster Stoffe zu. Ferner lassen sich durch Rückverfolgung die wahrscheinlich abgezweigten Mengen im Nachhinein abschätzen. Diese Daten zeigen einerseits, dass das System gut funktioniert, andererseits aber auch, dass illegale Händler ständig versuchen, Drogenausgangsstoffe aus dem legalen Handel abzuzweigen. Offenbar ist die Abzweigung aus dem legalen Verkehr für diese Händler nach wie vor die gewinnträchtigste Möglichkeit, sich Drogenausgangsstoffe zu beschaffen. Obwohl nicht ausreichend belegt ist, dass die Kontrolle des legalen Handels die Abzweigung von Drogenausgangsstoffen und den illegalen Handel mit ihnen tatsächlich weltweit eindämmt, ist doch klar, dass das bestehende Kontrollsystem den Zugang illegaler Händler zu Drogenausgangsstoffen stark einschränkt und dazu führt, dass insgesamt weniger Drogenausgangsstoffe für die unerlaubte Herstellung von Drogen zur Verfügung stehen. Derzeit scheinen sich die Abzweigungsversuche auf eine begrenzte Zahl erfasster und nicht erfasster Stoffe zu konzentrieren:

Essigsäureanhydrid, einer der wichtigsten Ausgangsstoffe für die Heroinherstellung, bleibt in einigen Mitgliedstaaten auch weiterhin im Visier der illegalen Händler, wie die Angaben zu Sicherstellungen und abgefangenen Lieferungen belegen. Die bilaterale und regionale Unterstützung und Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden haben entscheidend dazu beigetragen, dass 2008 etwa 220 Tonnen Essigsäureanhydrid sichergestellt wurden bzw. ihre Abzweigung verhindert werden konnte. Dies entspricht mehr als 15 % der für die illegale Heroinherstellung in Afghanistan schätzungsweise benötigten Menge.

Die Zollbehörden der EU haben die Kontrollen des Handels mit ***Ephedrin*** und ***Pseudoephedrin*** in loser Form oder als Bestandteil von pharmazeutischen Zubereitungen bzw. Arzneimitteln verschärft. Diese Stoffe werden zumeist im Transit durch die EU durchgeführt, gelegentlich jedoch auch in Drittländer ausgeführt, in denen Methamphetamin illegal hergestellt wird. Diese Verschärfung der Kontrollen hat zu mehr Sicherstellungen, insbesondere bei pseudoephedrinhaltigen pharmazeutischen Zubereitungen, geführt. Seit 2005 wurden verdächtige Sendungen mit etwa 86 Tonnen Ephedrin oder Pseudoephedrin in loser Form oder in Tablettenform aufgespürt, sichergestellt oder abgefangen und so die Herstellung von bis zu 65 Tonnen Methamphetamin (je nach Herstellungsverfahren) mit einem geschätzten Schwarzmarktwert von 9,7 Mrd. USD verhindert.

Gammabutyrolacton (GBL) ist ein nicht erfasster Stoff, der in der Gemeinschaft der freiwilligen Überwachung unterliegt. Die verfügbaren Daten belegen, dass die Zusammenarbeit mit der Industrie im Rahmen der freiwilligen Überwachung und Meldung gut funktioniert, aber auch, dass die illegalen Händler nach wie vor an der Abzweigung von GBL sowie anderen chemischen Stoffen, die einer weniger strengen Kontrolle unterliegen, interessiert sind. Im Jahr 2008 wurden 2170 Liter GBL abzuzweigen versucht bzw. sichergestellt.

Seit 2005 gibt es keine Anzeichen mehr dafür, dass in der Gemeinschaft weitere wichtige Drogenausgangsstoffe abgezweigt werden. So wurden etwa keine nennenswerten Sicherstellungen oder abgefangenen Lieferungen von Kaliumpermanganat, einem wichtigen Ausgangsstoff für die Kokainherstellung, verzeichnet.

4.2.2. Stärken und Schwächen der Rechtsvorschriften

Es ist anzumerken, dass die in den Verordnungen festgelegte Frist für die Bewertung ihrer Funktionsweise nicht lang genug war, um klare Auswirkungen feststellen zu können. Hinzu kommt, dass viele Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen zur Erfüllung aller Verpflichtungen aus den Verordnungen verspätet getroffen haben.

Dennoch haben alle seit 2005 durchgeführten Maßnahmen zweifellos zu einer guten und harmonisierten Umsetzung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften beigetragen. Dass die Mitgliedstaaten die in den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften vorgesehenen einzelstaatlichen Maßnahmen und Befugnisse zunehmend getroffen bzw. übernommen haben, hat ihre Handlungsfähigkeit bei Verstößen gegen die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften erheblich gestärkt.

Insgesamt betrachtet funktionieren die Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 273/2004, der Verordnung (EG) Nr. 111/2005 sowie die in der Verordnung (EG) Nr. 1277/2005 enthaltenen Durchführungsvorschriften gut und sorgen dafür, dass das angestrebte Ziel erreicht wird, nämlich die Prävention der Abzweigung, ohne unnötige Hemmnisse für den legalen Handel mit den erfassten Drogenausgangsstoffen zu schaffen. Die Kontrolle und Überwachung sind

schwerpunktmäßig auf die Wirtschaftsbeteiligten anstatt auf einzelne Vorgänge gerichtet. Die Unterteilung der erfassten Stoffe in drei Kategorien hat sich als effiziente Möglichkeit für ein auf die Sensitivität der Stoffe und die legal gehandelten Mengen abgestimmtes Vorgehen erwiesen.

Das in den Rechtsvorschriften verankerte Grundprinzip für den innergemeinschaftlichen Handel und den Handel zwischen der Gemeinschaft und Drittländern – die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftsbeteiligten und zuständigen Behörden – funktioniert gut. Wenngleich diese Zusammenarbeit von den Mitgliedstaaten unterschiedlich umgesetzt und gehandhabt wird, so erleichtert sie doch die obligatorischen und freiwilligen Meldungen verdächtiger Vorgänge oder Bestellungen und verhindert die frühzeitige Abzweigung erfasster und nicht erfasster Stoffe, während der legale Handel reibungslos funktionieren kann. Sie dient der flexiblen, schnellen und effizienten Reaktion auf die sich ständig wandelnden Muster des illegalen Handels und das wachsende Interesse der Händler an weniger streng kontrollierten Stoffen. Die EU-Leitlinien für Wirtschaftsbeteiligte zur Kontrolle von Drogenausgangsstoffen und der neue E-Learning-Kurs für Unternehmen über die Kontrolle von Drogenausgangsstoffen ergänzen die Rechtsvorschriften erfolgreich.

Die Umsetzung und Funktionsweise des für den innergemeinschaftlichen Handel und den Handel zwischen der Gemeinschaft und Drittländern eingeführten gemeinsamen Systems der Erlaubniserteilung für Wirtschaftsbeteiligte, die Umgang mit Ausgangsstoffen der Kategorie 1 (den heikelsten Stoffen) haben, hat sich sowohl aus Sicht der zuständigen Behörden als auch aus Sicht der Industrie als effizient erwiesen.

Die für Wirtschaftsbeteiligte, die mit weniger heiklen Ausgangsstoffen der Kategorie 2 handeln, eingeführte Registrierungspflicht für den innergemeinschaftlichen Handel und den Handel zwischen der Gemeinschaft und Drittländern scheint hingegen nicht auszureichen, um eine adäquate Kontrolle durch die zuständigen Behörden zu gewährleisten und Abzweigungen vom bedeutenden Volumen des innergemeinschaftlichen Handels mit diesen Stoffen zu verhindern. So müssen etwa Endabnehmer von Stoffen der Kategorie 2, die diese Stoffe nicht in Verkehr bringen, sich weder registrieren noch die für ihren Eigenbedarf gekauften Mengen melden und sind daher den zuständigen Behörden kaum bekannt. Außerdem ist es für Hersteller oder Händler von Stoffen der Kategorie 2 sehr schwierig, ihrer Pflicht zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit ihrer Kunden und des angeblichen Verwendungszwecks der Stoffe nachzukommen und den zuständigen Behörden jegliche verdächtigen Vorgänge ordnungsgemäß zu melden. Ebenfalls schwierig ist die Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Wirtschaftsbeteiligten, insbesondere dann, wenn die Hersteller/Händler und die Endabnehmer von Stoffen der Kategorie 2 in verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig sind und die Handelskette mehr als zwei Unternehmen in mehr als einem Mitgliedstaat umfasst. Auf diese Probleme wurde insbesondere im Zusammenhang mit Essigsäureanhydrid, einem der wichtigsten Ausgangsstoffe für die illegale Heroinherstellung, hingewiesen.

Im Rahmen der Evaluierung wurde festgestellt, dass einige Bestimmungen der Rechtsvorschriften unterschiedlich interpretiert werden. Darauf sollte reagiert werden, um die korrekte und einheitliche Durchführung der betreffenden Bestimmungen innerhalb der Gemeinschaft zu erleichtern. Hierzu zählen insbesondere die obligatorisch auszufüllenden Felder der Erklärung des Kunden sowie die Kriterien für die Einstufung von Produkten, die erfasste Stoffe enthalten, als Mischungen und die Anwendung der geltenden Schwellenwerte für die Befreiung von der Registrierungspflicht bei Mischungen, die Stoffe der Kategorie 2 enthalten, nach Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 in Verbindung mit Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 1277/2005.

Die Vorschriften zur Häufigkeit der Meldungen von Wirtschaftsbeteiligten an die zuständigen Behörden stellen keine ausreichende Grundlage für die Wahrnehmung der Kontroll- und Überwachungsaufgaben dar. Eine Übersicht über die legalen Handelsströme ist ein wichtiges Instrument zur Aufspürung verdächtiger Sendungen.

Die Instrumente zur Aus- und Einfuhrkontrolle ermöglichen es den zuständigen Behörden, den rechtmäßigen Zweck eines Vorgangs vorab zu überprüfen, und dienen somit zur frühzeitigen Prävention der Abzweigung. Mithilfe des Vorausfuhrunterrichtungssystems können Drittländer, die darum ersucht haben, den beabsichtigten Vorgang überprüfen und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten darüber unterrichten, ob der Vorgang rechtmäßig ist oder nicht.

Dass Zollverfahren und -kontrollen mehr Gewicht beigemessen wird, hat sich als sehr nützlich erwiesen. Immer häufiger werden Sendungen bereits vor ihrem Verbringen in das Zollgebiet der Gemeinschaft aus den legalen Vertriebskanälen abgezweigt. Dies verlangt von den Zoll- und den Grenzkontrollbehörden mehr Wachsamkeit. Die Vorschriften zu den Transit- und Umschlagkontrollen scheinen in gewissem Maße eine bessere Überprüfung der rechtmäßigen Verwendung dieser Sendungen zu ermöglichen, doch offenbar sind die zuständigen Behörden nicht in jedem Fall dazu in der Lage.

Die 2007 durchgeführte Studie zu den Zollkontrollen von Drogenausgangsstoffen zeigte Schwachstellen bei der Aufspürung verdächtiger Sendungen mit gefälschten Zollanmeldungen auf. Bei der Evaluierung wurden stellenweise enorm positive Entwicklungen verzeichnet, grundsätzlich sind jedoch noch deutliche Verbesserungen notwendig. Der Bericht zeigt insbesondere, dass die Zollverwaltungen den Rechtsvorschriften zu Drogenausgangsstoffen kaum Vorrang einräumen. Außerdem mangelt es an Bewusstsein und Fachwissen sowie an Ressourcen (z. B. Prüfgeräten).

Pharmazeutische Zubereitungen bzw. Humanarzneimittel, die Drogenausgangsstoffe enthalten, fallen derzeit nicht unter die Rechtsvorschriften für Drogenausgangsstoffe. Nach dem gemeinschaftlichen Arzneimittelrecht (Richtlinie 2001/83/EG) gelten für die Herstellung, die Einfuhr und den Großhandelsvertrieb von Arzneimitteln, auch solchen, die für die Ausfuhr bestimmt sind, eine Genehmigungspflicht und besondere Auflagen, außerdem werden regelmäßig Inspektionen durchgeführt. Es ist daher davon auszugehen, dass diese Tätigkeiten von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in ausreichendem Umfang systematisch kontrolliert werden. Die Hersteller, Einführer und Großhändler unterliegen jedoch bei der Ausfuhr von Arzneimitteln, die Drogenausgangsstoffe enthalten, nicht den besonderen Vorschriften zur Vorausfuhrunterrichtung nach den Rechtsvorschriften zu Drogenausgangsstoffen. Dies hat dazu geführt, dass in einigen Mitgliedstaaten Ausfuhren sowie Transit- bzw. Umschlagsendungen von pharmazeutischen Zubereitungen oder Arzneimitteln, die Drogenausgangsstoffe – insbesondere Ephedrin oder Pseudoephedrin – enthielten, nicht abgefangen oder sichergestellt wurden, obwohl mit hoher Wahrscheinlichkeit von einer missbräuchlichen Verwendung zur illegalen Drogenherstellung auszugehen war.

Weitere kleinere Schwachstellen im Zusammenhang mit den Rechtsvorschriften zu Drogenausgangsstoffen bestehen offenbar in Bezug auf den Außenhandel. Hierzu zählen vor allem die mangelnde Flexibilität der zuständigen Behörden im Hinblick darauf, wie lange auf eine Beantwortung der Vorausfuhrunterrichtungen gewartet werden muss, das Fehlen eines vereinfachten Genehmigungsverfahrens für regelmäßige Sendungen zwischen bekannten Wirtschaftsbeteiligten in der Gemeinschaft und den EFTA-Staaten sowie die Notwendigkeit einer weiteren Rationalisierung des Genehmigungsverfahrens im EDV-gestützten Zollumfeld.

5. EMPFEHLUNGEN FÜR VERBESSERUNGEN

5.1. Verbesserung der einheitlichen Durchführung der bestehenden Rechtsvorschriften

Als erster Schritt zu Verbesserungen sollte der Austausch bewährter Verfahren zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Zollbehörden, und die praktische Handhabung einer echten Partnerschaft zwischen den Behörden und den Wirtschaftsbeteiligten weiter unterstützt und gefördert werden. Um in einigen Mitgliedstaaten bestehende bewährte Verfahren sofort nutzen zu können und somit letztendlich das gesamte Kontrollsystem zu stärken, könnte der Austausch bewährter Verfahren durch Workshops, Seminare, Rundtischgespräche und Rückverfolgungsmaßnahmen zu bestimmten Themen und/oder bestimmten Drogenausgangsstoffen auf Gemeinschaftsebene unterstützt werden.

Eine einheitliche Interpretation einiger geltender Rechtsvorschriften, etwa zur Anwendung der Schwellenwerte für die Registrierung bei in Mischungen enthaltenen erfassten Stoffen, insbesondere die Interpretation von Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 in Verbindung mit Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 1277/2005, oder einheitliche Kriterien für Mischungen, die Drogenausgangsstoffe enthalten, können durch eine Aktualisierung und Ergänzung des Leitfadens mit „Fragen & Antworten“ zur Auslegung erreicht werden.

Dies wird zu einer verbesserten Durchführung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften beitragen und gleichzeitig verhindern, dass illegale Händler ihre Abzweigungsversuche auf Mitgliedstaaten konzentrieren, in denen die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften weniger streng umgesetzt zu werden scheinen und/oder Sanktionen als milde wahrgenommen werden.

5.2. Verbesserungen bei den Meldungen

Die Meldepflichten nach Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 1277/2005 sollten im Hinblick auf eine genauere und aktuellere Erhebung der Daten zu den von den Wirtschaftsbeteiligten übermittelten Meldungen überprüft werden. Denkbar wäre, die Meldungen nicht jährlich, sondern halb- oder vierteljährlich übermitteln zu lassen und gleichzeitig die Meldevorgänge durch moderne, sichere elektronische Datenübertragungsmethoden und gegebenenfalls die Einrichtung einer sicheren EU-weiten Datenbank zu erleichtern.

5.3. Änderung von Vorgaben für Stoffe der Kategorie 2

Angesichts der erkannten Schwachstellen scheint es angebracht, die Kontrollen bei allen Stoffen der Kategorie 2, insbesondere bei Essigsäureanhydrid (einem wichtigen Ausgangsstoff für die Heroinherstellung), zu verstärken, damit gewährleistet ist, dass Wirtschaftsbeteiligte, die Stoffe der Kategorie 2 – oder insbesondere Essigsäureanhydrid – besitzen oder damit handeln, Kontrollen unterliegen, die von Abzweigungsversuchen abschrecken. Dies lässt sich auf unterschiedliche Weise erreichen:

- Änderung der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 dahingehend, dass eine Registrierungspflicht für Endabnehmer von Stoffen der Kategorie 2, die diese für den Eigenbedarf erwerben, eingeführt wird, indem beispielsweise die Definitionen der Begriffe „Wirtschaftsbeteiligter“ oder „Inverkehrbringen“ oder Artikel 3 Absatz 6 zur Einrichtung des Registrierungssystems abgeändert werden;

- Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1277/2005 dahingehend, dass einheitliche Registrierungsbedingungen und -verfahren eingeführt werden;

- Änderung von Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 sowie des Anhangs der Verordnung (EG) Nr. 111/2005 dahingehend, dass Essigsäureanhydrid von Kategorie 2 in Kategorie 1 umgestuft wird.

5.4. Gewährleistung einer geeigneten Kontrolle ephedrin- und pseudoephedrinhaltiger pharmazeutischer Zubereitungen/Arzneimittel

Es sollte erwogen werden, die Kontrollvorschriften für in der EU umgeschlagene oder durch die EU durchgeführte ephedrin- oder pseudoephedrinhaltige pharmazeutische Zubereitungen/Arzneimittel zu verschärfen, ohne den Verwaltungsaufwand für Hersteller, Einführer und Großhändler von Arzneimitteln zu verdoppeln. Das Arzneimittelrecht enthält bereits entsprechende Vorschriften für die Ausfuhr von Arzneimitteln. Es sollte darüber nachgedacht werden, ob konkrete einheitliche praktische Vorschriften für die Ausfuhr von ephedrin- oder pseudoephedrinhaltigen Arzneimitteln und ihre Überwachung durch die für Arzneimittel zuständigen Behörden sinnvoll wären oder ob die Rechtsvorschriften für Drogenausgangsstoffe die Möglichkeit vorsehen sollten, Ausfuhrsendungen mit pharmazeutischen Zubereitungen/Arzneimitteln abzufangen, wenn der begründete Verdacht besteht, dass die Stoffe zur unerlaubten Herstellung von Drogen bestimmt sind.

5.5. Verbesserung und Anpassung der Verfahrensvorschriften je nach Abzweigungsrisiko

Um ein dem Abzweigungsrisiko entsprechendes Kontrollniveau zu erreichen, sollte das Verfahren der Vorausfuhrunterrichtungen so angepasst werden, dass die zuständigen Behörden fallweise über ihr Vorgehen entscheiden können. Ferner sollten vereinfachte Genehmigungsverfahren für regelmäßige Sendungen zwischen bekannten Wirtschaftsbeteiligten in der Gemeinschaft und den EFTA-Staaten eingeführt sowie die Genehmigungsverfahrens im EDV-gestützten Zollumfeld weiter rationalisiert werden.

6. NÄCHSTE SCHRITTE

Die erkannten Schwachstellen lassen sich auf unterschiedliche Weise beheben, wobei in einigen Fällen Änderungen der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften erforderlich sind. Bei jeder gewählten Option müsste insbesondere sorgfältig geprüft werden, wie sie sich auf Wirtschaftsbeteiligte auswirkt, die mit diesen Stoffen legal und zur rechtmäßigen Verwendung handeln, und wie wirksam sie die Abzweigung dieser Stoffe zur unerlaubten Herstellung von Drogen verhindert.

Da die gegenwärtigen Rechtsvorschriften erst seit kurzer Zeit vollumfänglich in Kraft sind, wird die Kommission in erster Linie Maßnahmen unterstützen, einleiten und fördern, die der besseren Durchführung der Rechtsvorschriften dienen, damit bewährte Verfahren unmittelbar genutzt werden können.

Die Kommission wird aber auch weiterhin Informationen sammeln und nach den besten Optionen zur Beseitigung erkannter Schwachstellen in den Rechtsvorschriften suchen sowie die Folgen der gewählten Optionen für die zuständigen Behörden und die Wirtschaftsbeteiligten abschätzen.