EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 12.9.2025
SWD(2025) 269 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

der

Richtlinie 2013/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013

zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung pyrotechnischer Gegenstände auf dem Markt (Neufassung)

{SWD(2025) 268 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

der

Richtlinie 2013/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013

zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung pyrotechnischer Gegenstände auf dem Markt (Neufassung)

1. Hintergrund

Die Richtlinie 2013/29/EU zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung pyrotechnischer Gegenstände auf dem Markt[1] (im Folgenden „Pyrotechnik-Richtlinie" oder „Richtlinie") zielt darauf ab, den **freien Verkehr pyrotechnischer Gegenstände** im Binnenmarkt zu erreichen und gleichzeitig ein **hohes Niveau an Schutz für die menschliche Gesundheit und die Sicherheit der Verbraucher** zu gewährleisten und die einschlägigen Aspekte im Zusammenhang mit dem **Umweltschutz** zu berücksichtigen. Die Pyrotechnik-Richtlinie wurde als **Neufassung** der Richtlinie 2007/23/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 über das Inverkehrbringen pyrotechnischer Gegenstände[2] (im Folgenden „Richtlinie von 2007") erlassen, mit der sie an den neuen Rechtsrahmen (im Folgenden „NR")[3] angepasst wurde; die 2007 eingeführten sektorspezifischen Vorschriften blieben jedoch im Wesentlichen unberührt. Die Durchführungsrichtlinie 2014/58/EU der Kommission ergänzt die Pyrotechnik-Richtlinie durch die Errichtung eines Systems zur Rückverfolgbarkeit pyrotechnischer Gegenstände[4].

Das **Umfeld, in dem die EU-Rechtsvorschriften für pyrotechnische Gegenstände gelten, hat sich** seit der Einführung der wesentlichen Bestimmungen im Jahr 2007, aber auch seit der Neufassung im Jahr 2013 **geändert**. Es wurden Studien zu bestimmten Aspekten der Richtlinie durchgeführt, aber bislang wurde noch keine umfassende Evaluierung der Richtlinie und der

[1] Richtlinie 2013/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung pyrotechnischer Gegenstände auf dem Markt (ABl. L 178 vom 28.6.2013, S. 27, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2013/29/oj).

[2] Richtlinie 2007/23/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 über das Inverkehrbringen pyrotechnischer Gegenstände (ABl. L 154 vom 14.6.2007, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2007/23/oj).

[3] Das neue Rechtsetzungskonzept umfasst den Beschluss Nr. 768/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung des Beschlusses 93/465/EWG des Rates (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 82, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2008/768(1)/oj) und die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 des Rates (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 30, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2008/765/oj).

[4] Durchführungsrichtlinie 2014/58/EU der Kommission vom 16. April 2014 über die Errichtung eines Systems zur Rückverfolgbarkeit von pyrotechnischen Gegenständen gemäß der Richtlinie 2007/23/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 115 vom 17.4.2014, S. 28, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir_impl/2014/58/oj).

Durchführungsrichtlinie 2014/58/EU durchgeführt. Vor diesem Hintergrund war es notwendig, die Gesamtleistung der Richtlinie zu bewerten und zu beurteilen, ob sie noch ihren Zweck erfüllt. Im Einklang mit den Leitlinien und dem Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung[5] wurden bei der Evaluierung die **Relevanz, Wirksamkeit, Kohärenz und Effizienz** der EU-Rechtsvorschriften für pyrotechnische Gegenstände sowie ihr **EU-Mehrwert** unter Berücksichtigung der Ergebnisse und Auswirkungen ihrer Umsetzung untersucht.

Die Evaluierung wurde durch eine Studie unterstützt, die zwischen Oktober 2023 und März 2025 von der Technopolis Group mit Unterstützung von Milieu, Wavestone und Intellera für die GD GROW durchgeführt wurde[6].

Die Evaluierung stützte sich hauptsächlich auf Informationen, die im Rahmen verschiedener Konsultationen der Interessenträger gesammelt wurden, aber auch auf Studien, Berichte, wissenschaftliche und graue Literatur (z. B. Non-Papers) und statistische Daten aus verschiedenen Datenbanken, soweit verfügbar. Die Verfügbarkeit von Kostendaten war sehr begrenzt, und die Marktanalyse wurde durch das Fehlen aufgeschlüsselter Daten und durch fehlende Daten für einige Jahre innerhalb des Evaluierungszeitraums beeinträchtigt. Diese Mängel wurden durch die Triangulation von Informationen aus verschiedenen Quellen und die Validierung der Ergebnisse des Workshops zur Validierung der Interessenträger behoben.

2. Schlussfolgerungen

Wirksamkeit

Die Ziele der Richtlinie wurden weitgehend erreicht. Insbesondere trug die Richtlinie zum freien Verkehr pyrotechnischer Gegenstände im Binnenmarkt und zum Schutz der menschlichen Gesundheit und Sicherheit bei. Ihre positiven Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit und den Umweltschutz waren jedoch stärker begrenzt.

Die Richtlinie hat zu einem **integrierten Binnenmarkt für pyrotechnische Gegenstände** geführt, obwohl der in der Richtlinie eingeräumte Ermessensspielraum in Bezug auf die Erteilung von Genehmigungen für Personen mit Fachkenntnissen, Altersgrenzen und die Beschränkung oder das Verbot aller pyrotechnischen Gegenstände mit Ausnahme der Kategorien F1 und F4 zu einer gewissen Fragmentierung geführt hat.

In Bezug auf die menschliche Gesundheit und Sicherheit scheinen die **wesentlichen Sicherheitsanforderungen**, insbesondere für die Kategorien F1, F4 und P1, nicht ausreichend zu sein, um Nutzer, umstehende Personen und, im Falle eines kriminellen Missbrauchs, die Gesellschaft insgesamt zu schützen. Darüber hinaus sind die **Nichtkonformitätsquoten** nach wie vor sehr hoch, obwohl die Interessenträger allgemein die Auffassung vertreten, dass sich die **Qualität der Konformitätsbewertungen und der Marktüberwachung** verbessert hat. Bedenken bestehen nach wie vor insbesondere in Bezug auf **eingeführte Feuerwerkskörper**

[5] Europäische Kommission, Better Regulation Guidelines, 2021; Europäische Kommission, Better Regulation Toolbox 2023.

[6] Ebd.

und die **Zugänglichkeit von pyrotechnischen Gegenständen mit hohem Risiko** für Verbraucher.

Die Richtlinie hat Sicherheitsbedrohungen im Zusammenhang mit pyrotechnischen Gegenständen nicht wirksam verhindert. Pyrotechnische Gegenstände werden zunehmend **für kriminelle Zwecke verwendet**, zum Beispiel um Ersthelfer und Strafverfolgungspersonal anzugreifen und Geldautomaten zu sprengen, aber auch für organisierte Kriminalität. Dies ist einerseits möglich, weil die Richtlinie nicht wirksam verhindert, dass legal hergestellte pyrotechnische Gegenstände für kriminelle Zwecke abgezweigt werden, insbesondere wenn sie über **Online-Shops** verkauft werden. Andererseits ist es aufgrund des **Fehlens eines Systems für die Rückverfolgung auf der Ebene einzelner Gegenstände** schwierig, zurückzuverfolgen, ab welchem Punkt in der Lieferkette ein Artikel abgezweigt wurde. Gleichzeitig werden illegal hergestellte pyrotechnische Gegenstände auf dem Schwarzmarkt gehandelt. **Durchsetzungsmaßnahmen und Sanktionen** scheinen nicht ausreichend zu sein, um illegales Verhalten wirksam abzuschrecken.

Und schließlich gewährleistet die Pyrotechnik-Richtlinie nicht in vollem Umfang den **Schutz der Umwelt** vor den negativen Auswirkungen pyrotechnischer Gegenstände wie chemische Kontamination, Kunststoffverschmutzung und Stress für Tiere.

Effizienz

Auf der Grundlage der begrenzt verfügbaren Kostendaten kann unter Vorbehalt der Schluss gezogen werden, dass die Richtlinie insgesamt effizient funktioniert.

Die Kosten für die meisten Interessenträger **sind gestiegen**, scheinen aber insgesamt immer noch verhältnismäßig zu sein – sie entsprechen einem **proportionalen Anteil am Umsatz der Unternehmen**; allerdings scheint die Belastung für KMU größer zu sein als für große Unternehmen. Die meisten Interessenträger haben dank der Richtlinie auch die **Effizienz der Verfahren und Aufgaben verbessert**. Harmonisierte Vorschriften haben die **Kosten für das Kennenlernen** der rechtlichen Anforderungen und **für Konformitätsbewertungen gesenkt** und den **Marktzugang erleichtert**. Die Interessenträger profitieren auch von **einer verbesserten Koordinierung und einem verbesserten Informationsaustausch** sowie einer **besseren Rückverfolgbarkeit** pyrotechnischer Gegenstände. Die Kosten aufgrund der Konformität mit den wesentlichen Sicherheitsanforderungen, einschließlich Gestaltung, Herstellung und Bewertung, erscheinen verhältnismäßig, insbesondere angesichts des damit verbundenen Nutzens für die Sicherheit.

Die Richtlinie hat zu einer gewissen Verringerung des Verwaltungsaufwands geführt, da Aufgaben und Verfahren effizienter durchgeführt werden können. Die meisten Verpflichtungen werden von den Interessenträgern als verhältnismäßig angesehen und scheinen für die Erreichung der Ziele der Richtlinie von wesentlicher Bedeutung zu sein. In Bezug auf die Pflichten hinsichtlich der Kennzeichnung pyrotechnischer Gegenstände und der Aufzeichnungen, die erhebliche Kosten für die Interessenträger verursachen und von einigen als unverhältnismäßig erachtet werden, konnte ein **gewisses Potenzial für eine weitere Verringerung des Verwaltungsaufwands** ermittelt werden. Ebenso führt die obligatorische

Meldung von Unfällen durch die Behörden in ihrer derzeitigen Form dazu, die Ressourcen der Behörden zu binden, ohne dass der erwartete Nutzen erzielt wird.

Kohärenz

Die Richtlinie steht im Einklang mit **anderen einschlägigen EU-Rechtsvorschriften**, doch angesichts ihres begrenzten Schwerpunkts auf öffentlicher Sicherheit scheint sie **umfassendere politische Strategien der EU**, insbesondere die EU-Agenda zur Terrorismusbekämpfung, nicht in vollem Umfang zu unterstützen. **Auf internationaler Ebene** wird die Richtlinie durch internationale Übereinkommen und Empfehlungen über die Beförderung gefährlicher Güter ergänzt. In Bezug auf die Kohärenz mit den **nationalen Rechtsvorschriften und Strategien** ist darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie es den Mitgliedstaaten nicht erlaubt, Feuerwerkskörper der Kategorie F4 weiter einzuschränken, was nicht im Einklang mit den Prioritäten einiger Mitgliedstaaten hinsichtlich der öffentlichen Sicherheit steht.

Im Hinblick auf die **interne Kohärenz** wurde nur eine geringfügige Unstimmigkeit zwischen den Kennzeichnungsvorschriften festgestellt, die zu Verwirrung oder Missverständnissen darüber führen könnte, ob bestimmte Informationen in einem dem Gegenstand beigefügten Dokument bereitgestellt werden können.

EU-Mehrwert

Die Richtlinie wies einen **Mehrwert** gegenüber dem auf, was die Mitgliedstaaten allein hätten erreichen können. Die Ergebnisse der gezielten Umfrage deuten darauf hin, dass die Richtlinie zwar für den grenzüberschreitenden Handel im Binnenmarkt von wesentlicher Bedeutung zu sein scheint, die Mitgliedstaaten jedoch einen besseren Schutz der menschlichen und öffentlichen Sicherheit hätten erreichen können, wenn es ihnen erlaubt gewesen wäre, auf nationaler Ebene Maßnahmen in Sachen menschliche und öffentliche Sicherheit in Bezug auf Feuerwerkskörper der Kategorie F4 zu ergreifen. Angesichts der Umgehung nationaler Vorschriften durch grenzüberschreitende Verkäufe scheint jedoch ein harmonisierter Ansatz einzelnen nationalen Maßnahmen vorzuziehen zu sein.

Relevanz

Die **Ziele** der Richtlinie, den freien Verkehr pyrotechnischer Gegenstände auf dem Binnenmarkt durch die Harmonisierung der Rechtsvorschriften und den Schutz der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, der öffentlichen Sicherheit und der Umwelt zu gewährleisten, sind **angesichts der derzeitigen Bedürfnisse und Probleme nach wie vor relevant**. Einige der Ziele haben jedoch in den letzten Jahren an Relevanz gewonnen. Angesichts der Zunahme illegaler Aktivitäten mithilfe pyrotechnischer Gegenstände erscheint die öffentliche Sicherheit noch wichtiger denn je. Ebenso scheint der Umweltschutz seit dem Erlass der Richtlinie an Relevanz gewonnen zu haben. Auch werden die seit der Annahme der Richtlinie erzielten technologischen Fortschritte derzeit nicht ausreichend berücksichtigt, insbesondere der Online-Handel und pyrotechnische Gegenstände, die digitale Komponenten enthalten.

Es gibt **einige Bedenken hinsichtlich Klarheit und Anwendungsbereich**. Diese betreffen Ausnahmeregelungen für Gegenstände, die für den Gebrauch durch die Streitkräfte, die Polizei oder die Feuerwehr bestimmt sind, und den Ausschluss von Gegenständen zur Verwendung in der Luft- und Raumfahrtindustrie. Zudem hat sich die Abgrenzung zwischen Explosivstoffen für zivile Zwecke und pyrotechnischen Gegenständen in einigen Fällen als schwierig oder unangemessen erwiesen. Die Interessenträger **vermissen Bestimmungen** zu Lagerung, Tierschutz, Verbringung, Online-Verkäufen, professionellen Zertifizierungen, Emissionen und Sensibilisierung der Verbraucher.

3. Gewonnene Erkenntnisse

In der Evaluierung wurden die Aspekte der Richtlinie beleuchtet, die gut funktionieren, es wurden aber auch Probleme und Lücken aufgezeigt. Die wichtigsten erreichten Ziele der Richtlinie sind:

- der **freie Verkehr pyrotechnischer Gegenstände** auf dem Binnenmarkt durch harmonisierte Konformitätsbewertungsverfahren und die Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften,
- **wesentliche Sicherheitsanforderungen** für pyrotechnische Gegenstände in der gesamten EU,
- **verstärkte Zusammenarbeit und verstärkter Informationsaustausch** zwischen den Marktüberwachungsbehörden, den benannten Stellen und der Kommission.

Es bestehen jedoch erhebliche Mängel, die den Beitrag der Richtlinie zur menschlichen und öffentlichen Sicherheit und zum Umweltschutz beeinträchtigen; diese sind nachstehend ausgeführt:

- **Zugänglichkeit gefährlicher Feuerwerkskörper:** Die Richtlinie erlaubt die Herstellung pyrotechnischer Gegenstände mit einer Nettoexplosivstoffmasse, die den Bedarf sogar professioneller Nutzer übersteigt. Gleichzeitig verhindert sie nicht hinreichend, dass solche Gegenstände **von unbefugten Nutzern oder sogar von Kriminellen verwendet** werden. Auch wenn dies unter anderem eine Frage der ordnungsgemäßen Durchsetzung der bestehenden Vorschriften ist, würde ein harmonisiertes System zur **Überprüfung der** in der Richtlinie **geforderten Fachkenntnisse** wirksamere Kontrollen erleichtern und dazu beitragen, Missbrauch, insbesondere im Internet, zu verhindern. Eine weitere Möglichkeit, die strengen Vorschriften für Feuerwerkskörper der Kategorie F4 absichtlich oder unbeabsichtigt zu umgehen, ist die **falsche Einstufung** in die weniger strengen Kategorien P1 oder P2. Neben dem Risiko, das von Feuerwerkskörpern der Kategorie F4 ausgeht, führt die **breite Verfügbarkeit anderer gefährlicher Feuerwerkskörper für Verbraucher** zu schweren Unfällen und stellt eine Bedrohung hinsichtlich der öffentlichen Sicherheit dar.

- **Nationale Beschränkungen:** Die meisten Mitgliedstaaten haben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, **Verbote oder Beschränkungen für Feuerwerkskörper der Kategorien F2 und F3, pyrotechnische Gegenstände für Bühne und Theater und**

andere pyrotechnische Gegenstände einzuführen. Zwar ist es wichtig, Risiken anzugehen, die in der Richtlinie nicht ausreichend berücksichtigt werden, doch dieser nationale Ermessensspielraum **verhindert eine vollständige Harmonisierung der Rechtsvorschriften** und kann zu **Handelshemmnissen** führen. Gleichzeitig können nationale Beschränkungen leicht **umgangen** werden, indem pyrotechnische Gegenstände im Ausland oder online gekauft werden. Da die Mitgliedstaaten **Feuerwerkskörper der Kategorie F4 nicht beschränken können**, ist es jedoch nicht möglich, die von solchen Feuerwerkskörpern ausgehenden Risiken hinsichtlich der menschlichen und öffentlichen Sicherheit angemessen anzugehen.

- **Versandhandel:** Der bestehende Rahmen ist nicht darauf ausgelegt, den Risiken im Zusammenhang mit gängigen Online-Verkaufspraktiken, meist in Form von Versandhandelsgeschäften, Rechnung zu tragen. Die fehlenden **physischen Kontakte** zwischen Händler und Käufer führen dazu, dass die Vorschriften umgangen werden können, insbesondere die Anforderungen hinsichtlich Altersüberprüfung oder Fachkenntnissen, aber auch nationale Beschränkungen. Darüber hinaus stellt der illegale **Postversand** pyrotechnischer Gegenstände in normalen Paketen eine Gefahr für das Personal der Postdienste und andere Personen dar.

- **Rückverfolgbarkeit:** Das Fehlen **eindeutiger Kennnummern**, wie sie für zivile Explosivstoffe erforderlich sind, macht es unmöglich, einzelne pyrotechnische Gegenstände entlang der gesamten Lieferkette zurückzuverfolgen, was jedoch für die Strafverfolgung und die Marktüberwachung hilfreich sein könnte. Zudem können selbst gefährliche pyrotechnische Gegenstände, die ähnliche Risiken wie zivile Explosivstoffe aufweisen, ohne verfahrenstechnische Anforderungen, wie z. B. die Zulassung durch den Bestimmungs- und den Durchfuhrstaat, **innerhalb der EU verbracht** werden.

- **Umweltverschmutzung und Tierschutz:** Die wesentlichen Sicherheitsanforderungen tragen dem **Umweltschutz** nicht ausreichend Rechnung. Obwohl diese Sicherheitsanforderungen durch harmonisierte Normen unterstützt werden, erscheint es angesichts der aktuellen Bedenken und der Umweltziele der EU gerechtfertigt, einen stärkeren Schwerpunkt insbesondere auf die Umweltverschmutzung und den Tierschutz zu legen.