

Erste Bewertung einer Folgenabschätzung der Europäischen Kommission

Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 betreffend Drogenausgangsstoffe

Folgenabschätzung (SWD (2012) 279, SWD (2012) 278 (Zusammenfassung))
für einen Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Änderung der
Verordnung (EG) Nr. 273/2004 betreffend Drogenausgangsstoffe (COM (2012) 548)

- **Hintergrund**

Im Rahmen dieses Dokuments soll eine erste Bewertung der Stärken und Schwächen der Folgenabschätzung der Kommission vorgelegt werden, die dem Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung betreffend Drogenausgangsstoffen beigefügt ist.

Drogenausgangsstoffe sind chemische Stoffe, die für legale Verwendungszwecke hergestellt werden können, jedoch für die illegale Drogenherstellung missbraucht werden können. Um zu verhindern, dass Drogenausgangsstoffe zum Zweck der illegalen Drogenherstellung abgezweigt werden, wurde sowohl auf internationaler Ebene¹ als auch innerhalb der EU² ein spezifischer Rechtsrahmen geschaffen.

Im Bericht der Kommission vom 7. Januar 2010 über die Durchführung und Funktionsweise der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zur Überwachung und Kontrolle des Handels mit Drogenausgangsstoffen wurden Schwachstellen des derzeitigen Kontrollsystems aufgeführt.³ Am 25. Mai 2010 forderte der Rat der Europäischen Union die Kommission auf, ein Arbeitsprogramm aufzustellen, um die ermittelten Schwachstellen in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten anzugehen und vor Ende 2011 im Anschluss an eine sorgfältige Beurteilung der potenziellen Auswirkungen auf die Behörden der Mitgliedstaaten und die Wirtschaftsbeteiligten Änderungen der Rechtsvorschriften vorzuschlagen.⁴

¹ Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Suchtstoffen und psychotropen Substanzen, angenommen in Wien am 19. Dezember 1988

² Verordnung (EG) Nr. 273/2004 des Rates vom 11. Februar 2004 betreffend Drogenausgangsstoffe <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:047:0001:0010:DE:PDF>;

Verordnung (EG) Nr. 111/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 zur Festlegung von Vorschriften für die Überwachung des Handels mit Drogenausgangsstoffen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:022:0001:0010:DE:PDF>

³ COM(2009)709

⁴ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st08/st08427.en10.pdf>

Im vorliegenden Vorschlag und der begleitenden Folgenabschätzung wird die Intra-EU-Handel Komponente des Problems behandelt, wohingegen in einem gesonderten Vorschlag mit einer entsprechenden Folgenabschätzung die Aspekte des Extra-EU-Handels beurteilt werden.⁵

- **Problemstellung**

Im vorliegenden Vorschlag und der Folgenabschätzung wird versucht, die im oben genannten Bericht der Kommission vom 7. Januar 2010 aufgeführten Schwachstellen bei der Durchführung und Funktionsweise der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zur Überwachung und Kontrolle des Handels mit Drogenausgangsstoffen, sofern sie den Intra-EU-Handel betreffen, anzugehen. Die Notwendigkeit zum Handeln wurde 2008 deutlich, als zuständige Behörden in der EU 223 000 Liter (241 Tonnen) Essigsäureanhydrid (AA), die vermutlich zur illegalen Drogenherstellung bestimmt waren, sicherstellten bzw. deren Abzweigung verhinderten. 2008 stellte die EU allein 75 % des weltweit sichergestellten Essigsäureanhydrids sicher (Folgenabschätzung S. 4). Mit dieser Menge hätten rund 200 000 kg Heroin aus afghanischem Opium hergestellt werden können. 2009 produzierte Afghanistan 6900 Tonnen Opium, von denen geschätzte 2700 Tonnen in rund 380 Tonnen Heroin umgewandelt wurden. Hierzu müssen zwischen 380 und 570 Tonnen Essigsäureanhydrid in das Land geschmuggelt werden. Es ist davon auszugehen, dass das Essigsäureanhydrid, das 2008 in Europa sichergestellt bzw. dessen Abzweigung verhindert wurde, etwa 50 % des afghanischen Jahresbedarfs an Essigsäureanhydrid für die Heroinherstellung gedeckt hätte (Folgenabschätzung S. 13).

Das vom legalen Handel in Europa abgezweigte Essigsäureanhydrid wird über drei Haupttrouten („Balkan-Route“, „südliche Route“ und „nördliche Route“) geschleust; in umgekehrter Richtung wird Heroin von Afghanistan nach Europa gebracht.

In der Folgenabschätzung wird zu Recht die Frage gestellt, ob die Ursache des Problems der „Abzweigung von Essigsäureanhydrid“ nur ein unzureichender Mechanismus zur Kontrolle von Essigsäureanhydrid ist, oder ob dies für alle Stoffe der Kategorie 2 (der gemäß der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 erfassten Stoffe) gilt. Es wird argumentiert, dass dies nicht der Fall sei, wobei darauf hingewiesen wird, dass sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Unternehmen anlässlich der Konsultation der Interessengruppen im Jahr 2010 mehr als doppelt so viele verdächtige Transaktionen mit Essigsäureanhydrid meldeten als mit den anderen vier Stoffen der Kategorie 2 zusammen (Folgenabschätzung S. 14).

Essigsäureanhydrid wird legal zur Herstellung von Kunststoffen, Textilien, Farbstoffen, photochemischen Mitteln, Parfums, Sprengstoffen und Aspirin verwendet. Essigsäureanhydrid wird illegal vor allem zur Herstellung von Heroin, aber auch für andere Drogen wie Amphetamine, Methaqualon, Kokapaste und Kokain verwendet. Der Missbrauch von Heroin trägt seit den 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts zu Problemen der öffentlichen Gesundheit in Europa bei. Auf Heroin entfällt immer noch der größte Anteil an Morbidität und Mortalität im Zusammenhang mit Drogenmissbrauch in der Europäischen Union. (Folgenabschätzung, S. 11).

Fast 20 % der weltweiten Heroinproduktion, das vorwiegend in Afghanistan hergestellt wird, wird auf dem europäischen Markt verkauft. Letztendlich führt die Abzweigung von Essigsäureanhydrid in Europa zu einer Verschärfung der gesundheitlichen und sozialen

⁵ PE 496.746 oder unter <http://www.europarl.europa.eu/studies>

Probleme durch den Missbrauch von Heroin weltweit, auch in einem wesentlichen Teil Europas (Folgenabschätzung S. 16).

In der Folgenabschätzung hätte das Problem noch deutlicher dargestellt werden können, dass der illegale Handel mit Drogenausgangsstoffen kriminelle Netzwerke allgemein ankurbeln und stützen sowie Korruption, Betrug und andere illegale Aktivitäten in verschiedenen anderen Bereichen fördern kann.⁶

• Ziele des Legislativvorschlags

In der Folgenabschätzung werden die allgemeinen und spezifischen Ziele folgendermaßen zusammengefasst:⁷

Allgemeine politische Ziele:

- Es soll ein Beitrag zur weltweiten Bekämpfung des illegalen Handels mit Drogen geleistet werden. Die Verhinderung der Abzweigung von Drogenausgangsstoffen stellt ein wichtiges Element der Verpflichtungen dar, die sich für die Europäische Union aus Artikel 12 des Übereinkommens der Vereinten Nationen von 1988 ergeben.
- Es soll die korrekte Funktionsweise des Binnenmarktes für Drogenausgangsstoffe sichergestellt werden, indem die Wirtschaftsbeteiligten⁸ innerhalb der EU harmonisierten Vorschriften unterworfen sowie unnötige administrative Belastungen für Unternehmen und die zuständigen Behörden vermieden werden.

Spezifische politische Ziele:

- Verhinderung von Abzweigungsversuchen im EU-Binnenmarkt und damit Begrenzung der Zufuhr von abgezweigtem Essigsäureanhydrid aus der EU in die Herstellung illegaler Drogen, d. h. von Heroin.
- Vermeidung von Marktverzerrungen, die durch eine nicht harmonisierte Kontrolle von Drogenausgangsstoffen in der EU entstehen, und dadurch Begrenzung der Kosten für jene Wirtschaftsbeteiligten, die entlang der Wertschöpfungskette hinsichtlich Drogenausgangsstoffe tätig sind.

In der Folgenabschätzung werden die Ziele zu Recht nicht auf die Verhinderung der Abzweigung von Essigsäureanhydrid beschränkt, sondern es wird eine effektive Kontrolle von Drogenausgangsstoffen in der EU verfolgt. Angesichts der Tatsache, dass in den letzten beiden Jahren nicht weniger als 65 neue synthetische Drogen aufgetaucht sind⁹, erscheint dieser weiter reichende Ansatz gerechtfertigt.

⁶ Siehe z. B. den Frontex Bericht 2012 „Anti-Corruption Measures in EU Border Control“ (Antikorruptionsmaßnahmen bei den EU-Grenzkontrollen) http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/AntiCorruption_Measures_in_EU_Border_Control.pdf oder den „EU Drug Markets Report: A Strategic Analysis“ (EU Drogenmarktbericht: Eine strategische Analyse), EBDD/Europol, Januar 2013 <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/drug-markets>

⁷ Zusammenfassung der Folgenabschätzung, S. 4

⁸ „Wirtschaftsbeteiligter“ ist, wie in der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 definiert, jede natürliche oder juristische Person, die erfasste Stoffe in Verkehr bringt.

⁹ Thematic Paper on Organised Crime: Drug Cartels and their Links with European Organised Crime (Thematisches Papier zum Organisierten Verbrechen: Drogenkartelle und deren Verbindungen zum

- **Umfang der erwogenen Optionen**

Folgende Optionen werden in der Folgenabschätzung behandelt:

Option 1: Keine Maßnahmen: Die EU-Rechtsvorschriften bleiben unverändert (Grundoption)

Die Verordnung (EG) Nr. 273/2004 wird nicht geändert. Die Kommission und die Mitgliedstaaten bemühen sich weiterhin um eine verbesserte Umsetzung geltender Vorschriften. Die Mitgliedstaaten könnten, falls erforderlich, weitere nationale Rechtsvorschriften im Einklang mit Artikel 10 der Verordnung erlassen; diese wären nach Maßgabe der Richtlinie 98/34/EG notifizierungs- und prüfungspflichtig. In der Folgenabschätzung wird diese Option außerdem hinsichtlich des Status von Stoffen der Kategorie 1 gegenüber der Kategorie 2, der Registrierungspflichten für Wirtschaftsbeteiligte von Stoffen der Kategorie 2, Kundenerklärungen und Meldeanforderungen der Wirtschaftsbeteiligten beleuchtet.

Option 2: Strengere Meldepflichten

Die Meldepflichten für Wirtschaftsbeteiligte würden verschärft werden, um den Kenntnisstand der Mitgliedstaaten zu vergrößern und sie damit in die Lage zu versetzen, Überprüfungen und andere Durchsetzungsmaßnahmen zielgerichteter zu gestalten. **Zwei Unteroptionen** werden aufgeführt, die getrennt oder kombiniert zur Anwendung kommen könnten: a) Erhöhung der Häufigkeit und b) Ausweitung des Umfangs der Berichterstattung.

Option 3: Strengere Verpflichtungen für Wirtschaftsbeteiligte in Bezug auf Kundenerklärungen von Endverwendern

Wirtschaftsbeteiligte dürften in Kategorie 2 erfasste Stoffe nur liefern, wenn die einer Bestellung beiliegende Kundenerklärung vollständig ausgefüllt ist und sie überprüft haben, dass der Endverwender tatsächlich rechtmäßige Gründe für die Bestellung hat. Gegebenenfalls müssten von den Wirtschaftsbeteiligten die für sie zuständigen Behörden hinzugezogen werden. Die Überprüfung der Angaben wäre zu dokumentieren. Außerdem wäre den gelieferten Stoffen ein Exemplar der Kundenerklärung beizufügen. Diese Option könnte verschärft werden, indem die in Artikel 6 der Verordnung genannten Schwellenwerte für Mindestmengen herabgesetzt oder aufgehoben würden. **Zwei Unteroptionen** werden unterschieden: Die Verpflichtungen beziehen sich a) nur auf Essigsäureanhydrid oder b) auf alle Stoffe der Kategorie 2.

Option 4: Verpflichtung der Wirtschaftsbeteiligten zu einer systematischen Meldung neuer Endverwender bei den Behörden zwecks Überprüfung

Wirtschaftsbeteiligte, die in Kategorie 2 erfasste Stoffe in Verkehr bringen, müssten systematisch jede Bestellung von Endverwendern, die erstmalig Kunden sind, an die Behörden melden, und eine Lieferung dürfte erst nach Erhalt der behördlichen Zustimmung erfolgen. Die Behörden würden, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den Behörden eines anderen Mitgliedstaates, die rechtmäßigen Gründe der Endverwender überprüfen. Diese Option könnte verschärft werden, indem die in Artikel 6 der Verordnung genannten Schwellenwerte für Mindestmengen herabgesetzt oder aufgehoben würden. **Zwei Unteroptionen** werden

organisierten Verbrechen in Europa), von MdEP Augustín Díaz De Mera García Consuegra, September 2012, Sonderausschuss des Europäischen Parlaments gegen organisiertes Verbrechen, Korruption und Geldwäsche (CRIM), S. 8

unterschieden: Die Verpflichtungen beziehen sich a) nur auf Essigsäureanhydrid oder b) auf alle Stoffe der Kategorie 2.

Option 5: Verpflichtung der Endverwender zur Registrierung sowie strengere Anforderungen hinsichtlich der Registrierung

Endverwender von in Kategorie 2 erfassten Stoffen müssten sich registrieren lassen. Die Registrierungsnummer müsste in jeder Kundenerklärung enthalten sein, damit die Wirtschaftsbeteiligten die Rechtmäßigkeit von Bestellungen überprüfen können. Die Behörden müssen vor der Registrierung die Unternehmen von Endverwendern überprüfen, damit die Registrierungsnummer Gültigkeit erlangt. In europäischen Rechtsvorschriften würden spezifischere Anforderungen und Bedingungen für die Erteilung, die Verweigerung und den Entzug der Registrierung von Endverwendern (und von Wirtschaftsbeteiligten im Allgemeinen) festgelegt. Diese Option könnte verschärft werden, indem die in Artikel 6 der Verordnung genannten Schwellenwerte für Mindestmengen herabgesetzt oder aufgehoben und/oder Ausnahmen für bestimmte Kategorien von Endverwendern, beispielsweise Universitäten oder Forschungseinrichtungen, vorgesehen würden. **Zwei Unteroptionen** werden unterschieden: Die Verpflichtungen beziehen sich a) nur auf Essigsäureanhydrid oder b) auf alle Stoffe der Kategorie 2.

Option 6: Verschiebung von Essigsäureanhydrid aus der Kategorie 2 in die Kategorie 1

Essigsäureanhydrid würde aus der Kategorie 2 in die Kategorie 1 verschoben, was zur Folge hätte, dass alle am Handel mit und an der Verwendung von Essigsäureanhydrid Beteiligten eine Erlaubnis benötigen würden, bevor sie Essigsäureanhydrid besitzen oder in Verkehr bringen könnten, sowie allen anderen Anforderungen an Wirtschaftsbeteiligte, die im Besitz einer Erlaubnis sind, genügen müssten.

Die Optionen scheinen auf den ersten Blick vollständig zu sein und mit dem Bericht der Kommission vom 7. Januar 2010 betreffend die Kontrolle von Drogenausgangsstoffen in Einklang zu stehen.¹⁰ In Letzterem wird jedoch *unter anderem* empfohlen, die Definitionen der Begriffe „Wirtschaftsbeteiligter“ und „Inverkehrbringen“ der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 abzuändern. „Inverkehrbringen“ umfasst „jegliche Abgabe von erfassten Stoffen in der Gemeinschaft [...]; dazu gehören auch Lagerung, Herstellung, Erzeugung, Weiterverarbeitung, Handel, Vertrieb oder Vermittlung dieser Stoffe zum Zweck ihrer Abgabe in der Gemeinschaft“. Es wäre nützlich, wenn in der Folgenabschätzung eindeutig erklärt werden würde, ob in dieser Definition die Beschränkung auf den Zweck der „Abgabe [...] in der Gemeinschaft“ nicht zu restriktiv ist, da insbesondere Essigsäureanhydrid hauptsächlich für Zwecke außerhalb der EU abgezweigt wird.

• **Rahmen der Folgenabschätzung**

Gemäß der Folgenabschätzung gehören zu den wesentlichen *wirtschaftlichen Folgen* die administrativen Kosten/Belastungen für Unternehmen und die zuständigen Behörden. In der Folgenabschätzung werden diese akribisch auf Grundlage von Berechnungen eines externen Vertragspartners unter Verwendung des „Standardkostenmodells“ beziffert.

In der Folgenabschätzung wird bestätigt, dass es **soziale Folgen** gibt, einschließlich in Bezug auf **Gesundheit und Gesundheitsschutz** sowie **Kriminalität und Sicherheit**; diese Folgen

¹⁰ COM(2009)709, S. 11

stehen in Zusammenhang mit der *Wirksamkeit der jeweiligen Option, die Abzweigung von Drogenausgangsstoffen zu verhindern*, doch in der Folgenabschätzung wird dies nicht vollständig anerkannt, da angemerkt wird, dass Heroin auch weiterhin in die EU geliefert würde, wenn eine Abzweigung des europäischen Essigsäureanhydrids in vollem Umfang verhindert würde.

In der Folgenabschätzung werden keine **Folgen für die Umwelt** in Zusammenhang mit diesem Thema festgestellt. Dies ist erstaunlich, denn je mehr Drogen und deren Ausgangsstoffe illegal gehandelt und hergestellt werden, egal in welchem Zuständigkeitsbereich, desto wahrscheinlicher ist es, dass diese Stoffe in die Umwelt gelangen. In der Folgenabschätzung werden lediglich kurz Umweltaspekte erwähnt, die sich aus der Beseitigung sichergestellter Drogenausgangsstoffe ergeben und der geltenden Abfallgesetzgebung unterliegen.

In der Folgenabschätzung werden keine Folgen für die **Grundrechte** der Bürgerinnen und Bürger genannt. Diese könnten sich möglicherweise hinsichtlich des Datenschutzes bei der Registrierungspflicht der Wirtschaftsbeteiligten und der Endverwender ergeben. Jedenfalls wird dieses Problem durch Einfügen eines Artikels zum Datenschutz (neuer Artikel 13b) im Vorschlag aufgegriffen.

- **Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit**

Rechtsgrundlage für den Vorschlag ist Artikel 114 AEUV, der das Ziel hat, bei der Errichtung des Binnenmarkts ein hohes Niveau in den Bereichen Gesundheits- und Umweltschutz sicherzustellen.

Subsidiarität wird in der Folgenabschätzung in der Begründung zum Vorschlag behandelt (S. 5-6). Letztere bezieht sich auf die Verpflichtungen der Union gemäß Artikel 12 des Übereinkommens der Vereinten Nationen von 1988 und zeigt auf, dass in einigen Mitgliedstaaten die Auffassung besteht, dass es ihnen rechtlich nicht möglich ist, nationale Kontrollmaßnahmen zu erlassen, die über die EU-Rechtsvorschriften hinausgehen, wohingegen andere Mitgliedstaaten bereits strengere Regelungen eingeführt haben. Dies, so wird erwähnt, könnte sich schädlich auf die Funktionsweise des Binnenmarktes auswirken; ferner besteht durch isolierte Aktionen in den einzelnen Mitgliedstaaten die Gefahr, dass das Problem von einem Mitgliedstaat in einen anderen verlagert wird, da illegale Händler das „schwächste Glied“ auf dem EU-Markt ausnutzen werden. Eine Kombination unterschiedlicher nationaler Maßnahmen hätte nicht die gleiche Wirkung wie ein harmonisierter Ansatz auf EU-Ebene. Dies wird auch durch den Umstand bestätigt, dass sowohl Mitgliedstaaten als auch betroffene Branchen die Kommission aufgerufen haben, tätig zu werden, um im gesamten Binnenmarkt die gleichen Wettbewerbsbedingungen aufrechtzuerhalten und nicht zu sehr auf zusätzliche nationale Maßnahmen zu bauen.

Kein nationales Parlament hat Einwände hinsichtlich der Subsidiarität erhoben.

Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit wird im Vorschlag angeführt, dass er nicht über das zur Erreichung der angestrebten Ziele erforderliche Maß hinausgehe. In der Folgenabschätzung werden die Optionen 3b, 4b, 5b und 6 verworfen, da die hiermit verbundenen Kosten für Unternehmen und Mitgliedstaaten verglichen mit den erwarteten Vorteilen unverhältnismäßig wären.

- **Auswirkungen auf den Haushalt oder die öffentlichen Finanzen**

Gemäß Kapitel 4 der Begründung hat der Vorschlag keine Folgen für den EU-Haushalt oder das benötigte Personal in den Einrichtungen.

- **KMU-Test/Wettbewerbsfähigkeit**

Angesichts der bei allen Optionen vergleichsweise geringen Kosten in Bezug auf den Gesamtmarktwert der europäischen Essigsäureanhydridproduktion sind keine spürbaren Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit dieser europäischen Branche zu erwarten.

Die bevorzugten Optionen 4 und 5 hätten beide Folgen für KMU. KMU, die mit Essigsäureanhydrid handeln, sind vor allem Endverwender. KMU wurden in den Konsultationsprozess einbezogen, indem eine gezielte Konsultation im Rahmen des Enterprise Europe Network durchgeführt wurde. Während sich etwa 50 % der KMU dafür aussprachen, die Rechtsvorschriften nicht zu ändern, war Option 5 die zweite bevorzugte Option (15 % der Befragten). Dieses Ergebnis deckt sich mit der Analyse, dass Option 5 hinsichtlich der jährlichen Kosten für die Unternehmen weniger belastend wäre als Option 4 (vorausgesetzt, die Behörden geben nicht alle Kosten an die Meldepflichtigen weiter), was ein sehr wichtiges Argument für KMU ist.

Die vorliegende Initiative würde in keiner Option Kleinunternehmen generell ausschließen, da dies eine einfache Möglichkeit bieten würde, die Kontrollen der Rechtsvorschriften zu umgehen. Drogenhändler könnten selbst Kleinunternehmen gründen, um Kontrollen durch die Behörden zu entgehen. Es sollte jedoch bedacht werden, dass Kleinunternehmen am meisten von den bestehenden Schwellenwerten der derzeitigen Rechtsvorschriften profitieren würden: In Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 ist festgelegt, dass Unternehmen, deren Verkäufe/Käufe von Drogenausgangsstoffen die jährliche Höchstmenge nicht überschreiten, von den meisten Pflichten dieser Rechtsvorschrift ausgenommen sind. Schließlich wäre in Option 5 ein spezifischer Schutz für Kleinunternehmen enthalten, um zu verhindern, dass Mitgliedstaaten Registrierungskosten für Kleinunternehmen verhängen (Folgenabschätzung S. 51; Vorschlag Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe e).

Angesichts der bei Option 5a vergleichsweise geringen Kosten in Bezug auf den Gesamtmarktwert der europäischen Essigsäureanhydridproduktion sind laut der Folgenabschätzung keine spürbaren Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit dieser europäischen Branche zu erwarten (Folgenabschätzung, S. 51).

- **Beziehungen zu Drittstaaten**

In der Folgenabschätzung wird der internationale Kontext des Themas beschrieben und auf das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Suchtstoffen und psychotropen Substanzen, das Internationale Suchtstoffkontrollamt der Vereinten Nationen (INCB - International Narcotics Control Board) und die Suchtstoffkommission der Vereinten Nationen (CND - Commission on Narcotic Drugs) verwiesen.¹¹

¹¹ Siehe auch den Bericht der Kommission vom 7.1.2010 COM(2009)709 über die Durchführung und Funktionsweise der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zur Überwachung und Kontrolle des Handels mit Drogenausgangsstoffen, Kapitel 3.6, zu bilateralen Abkommen

- **Konsultation der Interessengruppen**

2009 bis 2010 befragten die Dienststellen der Kommission (GD ENTR) Interessengruppen der Branche über deren Berufsverbände zu Schwachstellen bei Kontrollen von Drogenausgangsstoffen, insbesondere zu Schwierigkeiten bei der Verhinderung der Abzweigung von Essigsäureanhydrid, und wie diese behoben werden könnten. Die Kommission entwickelte in der Folge sechs mögliche Optionen. Im Juni 2010 wurden diese Optionen mit Vertretern der Mitgliedstaaten und der Branche im Rahmen einer einschlägigen Sitzung der Arbeitsgruppe „Drogenausgangsstoffe“ (Drug Precursor Working Group) erörtert. Die Mitgliedstaaten sowie Interessengruppen aus der Branche wurden darüber hinaus vom 23. Juli bis zum 18. Oktober 2010 im Rahmen einer schriftlichen Konsultation zu den sechs Optionen befragt. Die Kommission erhielt Antworten von 54 Wirtschaftsbeteiligten, 106 Endverwendern, 60 KMU-Endverwendern und 17 Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten bevorzugten Option 5 und die KMU-Endverwender sprachen sich für Option 1 aus, wohingegen die meisten Endverwender und Wirtschaftsbeteiligten keine Meinung zur bevorzugten Option hatten (Folgenabschätzung, S. 7).

- **Qualität der Daten, Untersuchungen und Analysen**

Hinsichtlich des illegalen Handels mit Drogenausgangsstoffen scheinen die verfügbaren Daten größtenteils von gelegentlichen Sicherstellungen abzuhängen. Eine Beurteilung der negativen Auswirkungen der Abzweigung von Drogenausgangsstoffen sowie des Drogenhandels und des Missbrauchs von Drogen ist sehr schwierig. In der Folgenabschätzung hätten möglicherweise weitere Daten von internationalen Organisationen genutzt werden können¹².

Jede (Unter-)Option wird im Hinblick auf ihre Kosten und Nutzen analysiert (Folgenabschätzung, S. 26-46). Die Kosten für die Unternehmen und Behörden, in Millionen Euro pro Jahr, werden aufgrund der Angaben in den Antworten der Interessengruppenkonsultation, dem Standardkostenmodell und einer entsprechenden Hochrechnung ermittelt. Dagegen konnte der Nutzen durch eine Verhinderung der Abzweigung und eine Erhaltung des Binnenmarktes nur qualitativ auf einer Skala mit 0, +, ++, +++ bewertet werden. Die Ergebnisse wurden in einer Vergleichstabelle zu den Kosten und Nutzen zusammengestellt (Folgenabschätzung, S. 49).

Die Vergleichsprüfung der Nutzenbewertungen ergab, dass die Optionen 4 und 5 hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zur Verhinderung von Abzweigung gleichauf lagen (++) und als deutlich wirksamer als die Optionen 1, 2 und 3 bewertet wurden. Option 5 wurde jedoch als besser geeignet angesehen als Option 4, um den Binnenmarkt zu erhalten. Option 5 war die bevorzugte Option der meisten Mitgliedstaaten. In Option 6 wurden dagegen die strengsten zur Verfügung stehenden Instrumente der derzeitigen Rechtsvorschriften für Essigsäureanhydrid angewandt und daher erhielt sie die höchste Bewertung für die Wirksamkeit zur Verhinderung der Abzweigung (+++) und, wie Option 5, die höchste Bewertung zur Erhaltung des Binnenmarktes (+++).

In der Folgenabschätzung werden die Unteroptionen 3b, 4b und 5b (die Ausweitung der Verpflichtungen bezüglich Essigsäureanhydrid auf alle Stoffe der Kategorie 2) verworfen, da dies

¹² Beginnend mit dem jährlichen Weltrogenbericht und dessen Anhängen des UNODC. Weltrogenbericht 2012: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2012.html>

erheblich höhere Kosten für Unternehmen und Behörden bedeuten würde, die nicht durch eine größere Verhinderung der Abzweigung von Stoffen der Kategorie 2 gerechtfertigt werden können.

In der Folgenabschätzung wird Option 6 verworfen, die effektivste Option zur Verhinderung von Abzweigung, da sie laut der Folgenabschätzung sehr hohe zusätzliche Kosten verursachen würde: einmalige Kosten von 2,0 Mio. EUR (gegenüber 0,55 Mio. EUR für Option 5a und keine für Option 4a) und jährliche Kosten von mindestens 0,3 Mio. EUR (gegenüber 0,06 Mio. EUR für Option 5a und 0,05 Mio. EUR für Option 4a).

Von den verbleibenden Optionen ist Option 5a am wirkungsvollsten, verursacht aber höhere Kosten als Option 4a. Somit werden in der Folgenabschätzung die Optionen 4a und 5a beide als gute Wahl zur Umsetzung der festgelegten Ziele betrachtet. Die endgültige Entscheidung wird der Politik überlassen. Laut Vorschlag wird die Option 5a bevorzugt.

Es kann kritisiert werden, dass durch die Vergleichstabelle zu den Kosten und Nutzen und die Analyse dem Kriterium „Effektive Verhinderung der Abzweigung von Essigsäureanhydrid“ nicht ausreichend Bedeutung zugemessen wird. Letztendlich ist dies das Hauptziel des Ganzen. Möglicherweise wurde Option 6, die effektivste Option, zu Unrecht verworfen, da die Vorteile in den Bereichen Gesundheit¹³, Sicherheit, Sozialleistungen und Bekämpfung des organisierten Verbrechens möglicherweise bei Weitem die oben aufgeführten Kosten aufwiegen würden.

• Der Ausschuss für Folgenabschätzung der Kommission

Der Ausschuss für Folgenabschätzung der Kommission prüfte eine Entwurfsfassung der Folgenabschätzung und gab am 17. Februar 2012 seine Stellungnahme ab. Er gab einige Empfehlungen, und in dieser Hinsicht kann gesagt werden, dass durch die Folgenabschätzung:

- ein detaillierteren Überblick über die Marktteilnehmer und die einzelnen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Verhinderung der Abzweigung von Drogenausgangsstoffen und auf dieser Basis eine detailliertere Darstellung des Basisszenarios geliefert wird;
- die Subsidiaritätsanalyse gestärkt wird und somit die Notwendigkeit von Maßnahmen seitens der EU besser gerechtfertigt wird;
- weitere Information für die Kosten- und Nutzenprüfung der untersuchten Optionen geliefert werden;
- die Meinungen von Interessengruppen detaillierter dargestellt werden.¹⁴

• Kohärenz zwischen dem Legislativvorschlag der Kommission und der Folgenabschätzung

Durch den Vorschlag wird eine Reihe neuer Vorschriften eher technischer Art eingeführt, die keiner Folgenabschätzung unterzogen wurden und insbesondere die Kommission bei der Annahme spezieller Durchführungs- und delegierter Rechtsakte stärken.

¹³ Im UNODC-Bericht heißt es dazu, dass Heroin, Kokain und andere Drogen jährlich zum Tod von 0,2 Mio. Menschen führen, Familien zerstören und tausenden anderen Menschen Leid bescheren würden und dass illegale Drogen die wirtschaftliche und soziale Entwicklung beeinträchtigen und Verbrechen, Instabilität, Unsicherheit und das Ausbreiten von HIV fördern würden.

¹⁴ Folgenabschätzung, S. 8, Kapitel 2 Absatz 4. „Scrutiny by the Commission Impact Assessment Board“ (Prüfung durch den Ausschuss für Folgenabschätzung der Kommission)

Verfasser: Helmut Werner

Referat Folgenabschätzungen

Direktion G für Folgenabschätzung und Europäischen Mehrwert
Generaldirektion Interne Politikbereiche der Union (GD IPOL)
Europäisches Parlament

Dieses Themenpapier, das vom Referat Folgenabschätzung für den Ausschuss des Europäischen Parlaments für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) erstellt wurde, analysiert, ob die in den eigenen Leitlinien der Kommission zur Folgenabschätzung festgelegten wichtigsten Kriterien sowie die vom Parlament in seinem Handbuch zur Folgenabschätzung identifizierten zusätzlichen Faktoren durch die Folgenabschätzung erfüllt werden. Es versucht nicht, sich mit dem Inhalt des Vorschlags zu befassen. Die Folgenabschätzung wird zur Bereitstellung allgemeiner Informationen und von Hintergrundinformation erstellt, um die jeweiligen Parlamentsausschüsse und Abgeordneten umfassender bei ihrer Arbeit zu unterstützen. Dieses Dokument ist auch im Internet verfügbar:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/studies.html>

Wenn Sie sich an das Referat Folgenabschätzung wenden möchten, schicken Sie eine E-Mail an: impa-secretariat@ep.europa.eu.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung dieses Dokuments – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe ist gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

Redaktionsschluss: März 2013
Brüssel © Europäische Union, 2013.

ISBN: 978-92-823-4217-6
DOI: 10.2861/14552
Katalognummer: BA-31-13-644-DE-N