



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 6.11.2007  
KOM(2007) 651 endgültig

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

**über die Verbesserung der Sicherheit von Explosivstoffen**

{SEK(2007) 1421}

{SEK(2007) 1423}

# MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND AN DEN RAT

## über die Verbesserung der Sicherheit von Explosivstoffen

(Text von Bedeutung für den EWR)

### 1. EINLEITUNG

Die Europäische Union ist ein Raum zunehmender Offenheit, in dem Aspekte der inneren und der äußeren Sicherheit eng miteinander verbunden sind. Sie ist zudem ein Raum wachsender Unabhängigkeit, in dem Reisefreiheit herrscht und ein freier Austausch von Ideen, Technologien und Ressourcen möglich ist. Dadurch ist sie allerdings auch anfällig für die Machenschaften von Terroristen, die diese Freiheiten für ihre Zwecke missbrauchen können und dies auch bereits wiederholt getan haben. Die vereitelten Anschläge in London und Glasgow vom 29. bzw. 30. Juni 2007 sowie die aufgrund von terroristischen Handlungen erfolgten Festnahmen in Deutschland, Dänemark und Österreich haben diese Gefahr erneut ins Gedächtnis gerufen. Ein koordiniertes, gemeinsames und solidarisches Vorgehen auf europäischer Ebene ist daher unabdingbar für die Bekämpfung des Terrorismus.

Sprengkörper sind die am häufigsten für Terroranschläge verwendeten Waffen, und die große Mehrheit der Opfer der in den letzten 50 Jahren verübten Terroranschläge geht auf ihr Konto. Daher ist es der Europäischen Union schon seit langem ein vorrangiges Anliegen, die Sicherheit von Explosivstoffen zu verbessern und Terroristen die Herstellung von Sprengkörpern so schwer wie möglich zu machen.

Nach den Anschlägen von Madrid hat der Europäische Rat in seiner Erklärung vom 25. März 2004 zum Kampf gegen den Terrorismus die Notwendigkeit anerkannt, „terroristischen Organisationen und Gruppen die Werkzeuge für ihre Machenschaften aus der Hand zu schlagen“. Wie er weiter betonte, „muss für mehr Sicherheit in Bezug auf Schusswaffen, Sprengstoffe, Materialien für die Bombenherstellung und Technologien, die zur Verübung terroristischer Gräueltaten beitragen, gesorgt werden“.

Als Reaktion auf die Erklärung des Europäischen Rates hat die Kommission am 18. Juli 2005 eine Mitteilung über Maßnahmen für mehr Sicherheit in Bezug auf Explosiv- und Sprengstoffe, Materialien für die Bombenherstellung und Schusswaffen<sup>1</sup> angenommen. Darin wurde als eine Hauptmaßnahme ein sich auf Empfehlungen einer Sachverständigengruppe gründender Aktionsplan der EU für mehr Sicherheit in Bezug auf Explosivstoffe angekündigt.

In der Sachverständigengruppe „Sicherheit von Explosivstoffen“ wurde ein Dialog zwischen den dort vertretenen Hauptakteuren des privaten und des öffentlichen Sektors (darunter Wirtschaftsunternehmen und Behörden) durchgeführt. Die Arbeiten der zuständigen Taskforce, die sich in vier separaten Arbeitsgruppen mit den Ausgangsstoffen, der Versorgungskette, der Aufdeckung und der öffentlichen Sicherheit befasste, mündeten

---

<sup>1</sup> KOM(2005) 329.

schließlich in einen im Juni 2007 vorgelegten Bericht mit 50 Empfehlungen für Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit von Explosivstoffen in der EU.

Die Kommission hat auf der Grundlage des Berichts der Taskforce einen umfassenden Aktionsplan zur Verbesserung der Sicherheit von Explosivstoffen ausgearbeitet, der sämtliche Sicherheitsaspekte abdeckt und weitgehend auf die Zusammenarbeit zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor im Rahmen eines Dialogs über Sicherheitsfragen setzt. Da es in bestimmten Bereichen einer klaren Abgrenzung zwischen Tätigkeiten des privaten und des öffentlichen Sektors bedarf, beinhaltet der Aktionsplan zudem eine Reihe neuer Instrumente für die Zusammenarbeit zwischen spezialisierten Diensten der Mitgliedstaaten.

## **2. ZIEL**

Das strategische Ziel des Aktionsplans zur Verbesserung der Sicherheit von Explosivstoffen besteht darin, innerhalb der EU gegen die Verwendung von Sprengkörpern durch Terroristen vorzugehen und so die Gesellschaft vor Anschlägen mit Sprengkörpern zu schützen. Dabei soll den zahlreichen Wirtschaftsbereichen, in denen Explosivstoffe und ihre Ausgangsstoffe zum Nutzen aller eingesetzt werden, in vollem Umfang Rechnung getragen werden.

## **3. SACHLICHER GELTUNGSBEREICH**

Der Aktionsplan befasst sich schwerpunktmäßig mit Fragen der öffentlichen Sicherheit im Zusammenhang mit Explosivstoffen. Er stellt zwar nicht explizit auf Fragen ihres sicheren Gebrauchs ab, doch es könnte sein, dass sich einige der im Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen positiv auf diesen Bereich auswirken.

Um der vom Terrorismus ausgehenden Bedrohung wirksam begegnen zu können, bedarf es eines umfassenden Konzepts für die Sicherheit von Explosivstoffen. Daher befasst sich der Aktionsplan sowohl mit legal und illegal hergestellten Explosivstoffen als auch mit ihren Ausgangsstoffen.

## **4. STRUKTUR**

Der Kampf gegen den Terrorismus erfordert ein umfassendes Konzept und die volle Mitwirkung des öffentlichen und des privaten Sektors.

Das EU-Konzept für die Sicherheit von Explosivstoffen muss sich auf drei Säulen gründen: Vorbeugung, Aufdeckung und Reaktion. Diese Säulen sollten spezifische Maßnahmen in Bezug auf die Ausgangsstoffe, die Versorgungskette (Lagerung, Beförderung und Rückverfolgbarkeit) und die Aufdeckung umfassen. Alle Maßnahmen müssten durch horizontale Maßnahmen zur Förderung der öffentlichen Sicherheit ergänzt und unterstützt werden.

Die etwaige Annahme spezifischer Legislativmaßnahmen, die sich aus der Umsetzung des Aktionsplans ergeben können, wird von einer weiteren ausführlichen Prüfung und einer positiven Bewertung ihrer Kosten und ihres Nutzens abhängen.

## 5. AUSGANGSSTOFFE

Ausgangsstoffe umfassen generell alle chemischen Verbindungen oder Elemente, die durch eine chemische Reaktion oder durch eine Reihe von Reaktionen in einen Explosivstoff umgewandelt werden können. Bisher sind folgende Ausgangsstoffe bekannt, die es vorrangig zu beachten gilt:

Aceton	Zitronensäure	Wasserstoffperoxid	Kaliumchlorat und Kaliumperchlorat
Ammoniumnitrat (Düngemittel)	Hexamin	Salpetersäure	Salpeter
Ammoniumnitrat (technisch)	Salzsäure	Nitromethan	Natriumchlorat
			Schwefelsäure

Diese Liste von Ausgangsstoffen ist bei Bedarf entsprechend anzupassen.

## 6. HORIZONTALE MAßNAHMEN

Die Sicherheit der EU und ihrer Bürger hängt von einer wirksamen Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten, den EU-Organen und den sonstigen Beteiligten ab.

Sowohl in den Mitgliedstaaten als auch auf EU-Ebene sind bereits große Fortschritte in Bezug auf die Sicherheit von Explosivstoffen erzielt worden. Nichtsdestoweniger könnte in Bereichen wie dem Informationsaustausch, der Verbreitung bewährter Praktiken, der Entwicklung von Koordinierungsmechanismen und dem gemeinsamen Vorgehen in bestimmten Einzelfragen noch mehr getan werden. In all diesen Bereichen kann die EU die Mitgliedstaaten in Sicherheitsfragen umfassend unterstützen.

Die beiden vorrangigen horizontalen Ziele mit Blick auf die Explosivstoffe sind

- die Verbesserung des zeitigen Austausches von Informationen und bewährten Praktiken und
- die Ausweitung der Forschungsarbeiten zu Explosivstoffen.

### 6.1. Verbesserung des zeitigen Austauschs von Informationen und bewährten Praktiken

Der Austausch von Informationen und bewährten Praktiken muss ein Eckstein der von der EU unternommenen Anstrengungen zur Verbesserung der Sicherheit von Explosivstoffen sein.

Vor allem sollte ein Frühwarnsystem für Explosivstoffe eingerichtet werden, über das die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten über aktuelle Bedrohungen, über Fälle, in denen Explosiv- bzw. Sprengstoffe oder bestimmte Ausgangsstoffe gestohlen wurden, über

verdächtige Transaktionen sowie über aufgedeckte neue Vorgehensweisen der Täter informiert werden können.

Daneben sollte ein europäisches, als gemeinsames Instrument der EU gefördertes Bombendatensystem geschaffen werden, über das die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten und der EU auf sachdienliche Informationen über Explosivstoffe und Zwischenfälle mit Explosivstoffen zugreifen können.

Dieses System sollte rund um die Uhr in Betrieb sein und (je nach Kompetenzverteilung auf innerstaatlicher Ebene) folgenden Diensten offenstehen: Polizei, Zoll, Grenzschutz, Sicherheitsdienste und nationale Streitkräfte. Auf Ebene der Mitgliedstaaten sollten 27 nationale Bombendatenzentren als nationale Kontaktstellen fungieren.

Der Austausch von Erfahrungen, Fachkenntnissen und bewährten Praktiken zwischen den für die Sicherheit von Explosivstoffen zuständigen Stellen sollte fortgesetzt werden. Alle zwei Jahre sollte eine Konferenz über die Sicherheit von Explosivstoffen veranstaltet werden, auf der alle Fragen zu dieser Materie behandelt werden können.

Des gleichen sollte ein Dialog mit externen Partnern über die Sicherheit von Explosivstoffen aufgebaut werden. Maßnahmen wie der Austausch bewährter Praktiken und die Förderung höherer Sicherheitsstandards außerhalb der EU sollten ein wichtiger Bestandteil der von der EU unternommenen Anstrengungen zur Verbesserung der Sicherheit von Explosivstoffen werden. Die externe Zusammenarbeit sollte sich in erster Linie auf die Nachbarländer der EU konzentrieren.

## **6.2. Ausweitung der Forschungsarbeiten zu Explosivstoffen**

Die Sicherheitsforschung ist von großer Bedeutung für die Verbesserung der Reaktionsmöglichkeiten der EU bei Bedrohungen der Sicherheit. Daher sollte es ein vorrangiges Ziel sein, in entsprechende Forschungsmaßnahmen zu investieren.

Folgende vorrangige Bereiche für entsprechende Forschungsarbeiten sind bereits ermittelt worden:

- selbst gebaute Sprengkörper und ihre Eigenschaften;
- Aufdeckung von Explosivstoffen und ihren Ausgangsstoffen (u.a. durch Verwendung von Zusatzstoffen). Diese Maßnahmen sollten auch Forschungsarbeiten für eine bessere Aufdeckbarkeit (vor der Explosion) und über Zusatzstoffe für die Rückverfolgbarkeit (vor und nach der Explosion) beinhalten;
- mobile Test-Sets für Explosivstoffe;
- Aufdeckung von selbst gebauten Sprengkörpern auf Flughäfen: Besondere Aufmerksamkeit gilt hierbei der Aufdeckung von flüssigen Explosivstoffen und der Entwicklung entsprechender Aufdeckungstechniken, die eine schrittweise Einführung neuer Durchleuchtungsgeräte zur mengenunabhängigen Aufdeckung von gefährlichen Flüssigkeiten ermöglichen;
- technische Lösungen, die den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten das Stören von Mobiltelefonsignalen in bedrohten Gebieten ermöglichen: Da sich

bestätigt hat, dass Mobiltelefone als Fernzünder missbraucht werden können, müsste es erlaubt werden, in einem gegebenen Gebiet vorübergehend die Mobiltelefonsignale zu stören, um eine auf diesem Wege ausgelöste Detonation von Explosivstoffen zu verhindern;

- Hemmstoffe, die Ausgangsstoffen von Explosivstoffen beigemischt werden können.

Forschungsmaßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit von Explosivstoffen sollten nicht bei diesen Punkten Halt machen. Es bedarf vielmehr einer regelmäßigen Überprüfung der Prioritäten. Ferner gilt es den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern, damit unnötige Doppelarbeiten vermieden werden.

Aufgrund des sensiblen Charakters dieser Forschungsarbeiten sollte stets sorgfältig geprüft werden, wer Zugang zu den Forschungsergebnissen haben darf. In bestimmten Bereichen ist der Vertraulichkeit größte Bedeutung beizumessen.

## 7. VORBEUGUNG

Präventivmaßnahmen spielen eine wichtige Rolle für die Sicherheit von Explosivstoffen. Auf dem Gebiet der Vorsorge gibt es eine breite Palette von Maßnahmen, die auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten ergriffen werden können.

Wichtigste Maßnahmen in Bezug auf die Ausgangsstoffe sind u.a. eine bessere Kontrolle bestimmter Chemikalien, eine verstärkte Sensibilisierung des zuständigen Personals und die Ermittlung verdächtiger Transaktionen.

Generell gilt es auf dem Gebiet der Explosivstoffe die Sicherheit der gesamten Versorgungskette zu verbessern. Die Herstellung, Lagerung, Beförderung und Rückverfolgbarkeit von Explosivstoffen sollte mit Dringlichkeit angegangen werden, um die Wahrscheinlichkeit oder zumindest die Auswirkungen einer Abzweigung, einer falschen Verwendung oder eines Diebstahls von Explosivstoffen und Sprengkörpern zu verringern. Auf diesem Gebiet werden bereits bestimmte Maßnahmen ergriffen. Diese Maßnahmen müssten durch spezifische sicherheitsorientierte Maßnahmen verstärkt werden.

Folgende Maßnahmen sollten folglich zu den vorrangigen Zielen auf dem Gebiet der Vorbeugung gehören:

- bessere Sensibilisierung des zuständigen Personals für Ausgangsstoffe,
- Verbesserung der Vorschriften über die auf dem Markt erhältlichen Ausgangsstoffe für Explosivstoffe,
- verbesserte Kontrolle von Transaktionen mit Ausgangsstoffen,
- verbesserte Kontrolle von auf dem Markt erhältlichen Explosivstoffen und pyrotechnischen Artikeln,
- Verbesserung der Sicherheit von Einrichtungen für Explosivstoffe,
- verbesserte Sicherheitsprüfung des zuständigen Personals,

- Verbesserung der Sicherheit bei der Beförderung von Explosivstoffen,
- Reduzierung des Angebots und der Qualität von Informationen über die verbotene Herstellung von Explosivstoffen.

### **7.1. Verbesserte Aufklärung des zuständigen Personals über Ausgangsstoffe**

Wie die praktische Erfahrung der Strafverfolgungsbehörden zeigt, sind aufmerksame Mitarbeiter eines der wirksamsten Mittel gegen illegale Handlungen und insbesondere zur Aufdeckung von verdächtigen Transaktionen und von Diebstahl.

Daher sollte es sowohl Wirtschaftsunternehmen als auch öffentlichen Behörden ein vorrangiges Anliegen sein, ihre mit Ausgangsstoffen befassten Mitarbeiter über Sicherheitsaspekte auf dem Laufenden zu halten. Mit gezielten Aufklärungskampagnen sollte das Bewusstsein des zuständigen Personals von Herstellern, Formulierern sowie Groß- und Einzelhändlern für die entlang der gesamten Versorgungskette lauenden Gefahren geschärft werden.

### **7.2. Verbesserung der Rechtsvorschriften über auf dem Markt erhältliche Ausgangsstoffe für Explosivstoffe**

Zweites vorrangiges Ziel auf dem Gebiet der Vorbeugung ist die Verbesserung der Rechtsvorschriften über auf dem Markt erhältliche Ausgangsstoffe für Explosivstoffe durch Änderungen oder Einschränkungen in Bezug auf die Art der betreffenden Chemikalien. So sollten Maßnahmen ergriffen werden, die die Verwendung von bestimmten Ausgangsstoffen für die Herstellung von selbst gebauten Sprengkörpern schwieriger machen und so zumindest verhindern, dass diese von weniger geübten Terroristen und Bombenbauern verwendet werden können.

Zu diesem Zweck sollte ein System zur Prüfung und Ausarbeitung von Rechtsvorschriften über die auf dem Markt erhältlichen Ausgangsstoffe eingeführt werden. Das System sollte die Einsetzung eines ständigen Sachverständigenausschusses einschließen, der die Aufgabe hätte, die mit den verschiedenen Ausgangsstoffen verbundenen Risiken zu ermitteln und der Kommission unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit und der Kosten der verschiedenen Maßnahmen Empfehlungen für ein geeignetes Vorgehen zu unterbreiten. Dabei könnte es sich beispielsweise um Empfehlungen für eine Einschränkung der zulässigen Konzentration bestimmter Ausgangsstoffe, um Verkaufsverbote, um Maßnahmen zur Ermittlung von alternativen Substanzen oder um Forschungsprioritäten handeln.

Der ständige Sachverständigenausschuss hätte zudem die Aufgabe, folgende Maßnahmen zu prüfen und gegebenenfalls die Umsetzung einschlägiger Maßnahmen zu überwachen:

- (a) Entwicklung geeigneter Zusatzstoffe und Förderung ihrer Verwendung (soweit technisch möglich) in Ausgangsstoffen, damit diese nicht zur Herstellung von Explosivstoffen verwendet werden können;
- (b) Einschränkungen in Bezug auf die Konzentration, in der bestimmte Ausgangsstoffe an Endverbraucher verkauft werden dürfen;
- (c) Verhängung eines absoluten Verkaufsverbots für konzentrierte starke Säuren auf den Verbrauchermärkten der EU (nichtgewerbliche Märkte), wenn ein

geeigneter Ersatzstoff verfügbar ist; dies gilt insbesondere für Schwefel-, Salz- und Salpetersäuren;

- (d) Einführung eines Marktüberwachungssystems für Ammoniumnitratdünger sowie Einschränkung des Verkaufs von Düngemitteln mit hohem Stickstoffgehalt an private Verbraucher;
- (e) Begrenzung der Abgabe von reinem Nitromethan an private Verbraucher. Reines Nitromethan sollte nur nach Maßgabe eines Kundenqualifizierungsverfahrens und nur an gewerbliche Kunden abgegeben werden dürfen;
- (f) Einschränkung des Zugangs privater Verbraucher zu unphlegmatisiertem Natriumchlorat (Unkrautvernichtungsmittel);
- (g) Machbarkeit und Nutzen eines absoluten Verbots der Abgabe bestimmter Ausgangsstoffe an Minderjährige.

Auf der Grundlage der Arbeiten, die der ständige Sachverständigenausschuss in Bezug auf etwaige Einschränkungen des Verkauf von bestimmten Mengen und/oder Konzentrationen von Ausgangsstoffen durchführt, könnte die Pflicht eingeführt werden, die Identität der betreffenden Käufer zu erfassen. Die betreffenden Daten könnten nach Maßgabe der einschlägigen Datenschutzbestimmungen Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung gestellt werden.

Ferner sollte, um die Sicherheit bei der Lagerung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe zu erhöhen, ein europäischer Kodex mit Mindeststandards und Leitlinien für die Industrie eingeführt werden.

### **7.3. Verbesserte Kontrolle von Transaktionen mit Ausgangsstoffen**

Drittes vorrangiges Ziel ist die Kontrolle von Transaktionen, die möglicherweise in böser Absicht vorgenommen werden. Diesbezüglich sollten die nachfolgend aufgeführten Maßnahmen vom ständigen Sachverständigenausschuss für Ausgangsstoffe von Explosivstoffen geprüft werden.

In jedem Mitgliedstaat sollte es einen einfachen Warnmechanismus geben, der es allen Beteiligten der Versorgungskette ermöglicht, die zuständigen nationalen Behörden über verdächtige Transaktionen oder Fälle von Diebstahl in Kenntnis zu setzen. Es sollte ein System für die Meldung verdächtiger Transaktionen eingerichtet werden, das mit den bestehenden Systemen für die Meldung von Drogenausgangsstoffen oder verdächtigen Finanztransaktionen vergleichbar ist. Es könnte ein verbindliches System für die Meldung von verdächtigen Transaktionen mit Ausgangsstoffen an die zuständige nationale Behörde eingeführt werden. Auch sollte ein Verhaltenskodex ähnlich dem Gemeinschaftskodex für Drogenausgangsstoffe für die Industrie und den Einzelhandel entwickelt werden, in dem verdächtige Verhaltensmuster beschrieben werden.

Ferner sollte bewertet werden, welchen Nutzen ein etwaiges System zur Kennzeichnung aller im Einzelhandel abgegebenen Ausgangsstoffe hätte, bei dem die Verpackung mit einem Code versehen würde, welcher darüber Aufschluss gibt, ob der Erwerb des betreffenden Ausgangsstoffs registrierungspflichtig ist. Auch könnte in Erwägung gezogen werden, ein

europäisches Symbol einzuführen, welches darauf hinweist, dass für die Abgabe des betreffenden Erzeugnisses im Einzelhandel Registrierungspflicht besteht.

#### **7.4. Verbesserte Kontrolle von auf dem Markt erhältlichen Explosivstoffen und pyrotechnischen Artikeln**

Gegenwärtig gibt es in allen Mitgliedstaaten ein Ermächtigungsverfahren für Unternehmen, die mit Explosivstoffen umgehen. Ein Ermächtigungsverfahren für den nichtgewerblichen Umgang mit Explosivstoffen existiert jedoch in vielen Fällen nicht. Daher gilt es dafür Sorge zu tragen, dass jeder Mitgliedstaat über ein offizielles Ermächtigungs-, Regelungs- und Lizenzierungsverfahren für die Herstellung, die Lagerung, den Verkauf, die Verwendung und den Besitz von Explosivstoffen verfügt, das auch für Privatpersonen gilt. Das Verfahren sollte sowohl Unternehmen als auch nichtgewerbliche Tätigkeiten abdecken.

In Fällen, in denen nicht genehmigte Explosivstoffe aufgedeckt werden, ist es unerlässlich, so rasch wie möglich den letzten offiziellen Besitzer zu ermitteln. Daher wäre es den Strafverfolgungsdiensten der Mitgliedstaaten ein große Hilfe, wenn es eine einheitliche europaweite Kennzeichnung von Explosivstoffen gäbe. Die Kommission entwickelt zurzeit ein solches System und wird voraussichtlich einen entsprechenden Vorschlag für eine Richtlinie zur Kennzeichnung und Rückverfolgung von Explosivstoffen für zivile Zwecke vorlegen. Der Richtlinienvorschlag sieht u.a. vor, dass alle Explosivstoffe mit einer einheitlichen Kennzeichnung (vom Menschen lesbarer Teil plus Strich- oder Matrixcode) zu versehen sind. Die Umsetzung dieses Systems sollte so rasch wie möglich vorangetrieben werden.

Des Weiteren sollte die Gefahr untersucht werden, die von pyrotechnischen Gegenständen ausgeht. Da letztere für selbst gebaute Sprengkörper verwendet werden können, sollten die entsprechenden Kontrollen verschärft werden. Pyrotechnische Gegenstände sind bisher zwar noch nicht für terroristische Handlungen, aber doch für Straftaten verwendet worden (beispielsweise als Bestandteil selbst gebauter Rohrbomben). Der Rat hat am 16. April 2007 eine neue EU-Richtlinie über das Inverkehrbringen pyrotechnischer Gegenstände<sup>2</sup> erlassen. Diese befasst sich vorrangig mit Aspekten des Gesundheits- und Verbraucherschutzes, berührt aber auch Aspekte des sicheren Umgangs mit diesen Gegenständen.

Da es gegenwärtig kein einheitliches Konzept für die Lizenzierung großer Mengen von pyrotechnischen Gegenständen gibt, ist in einigen Mitgliedstaaten, in denen keine diesbezügliche Regulierungsaufsicht besteht, der Umgang mit großen Mengen pyrotechnischer Gegenstände möglich, sofern die einschlägigen Lagerungs- und Beförderungsvorschriften eingehalten werden. Diese Gesetzeslücke sollte durch Einführung einheitlicher EU-Anforderungen für die Lizenzierung von bzw. den Umgang mit großen Mengen pyrotechnischer Gegenstände geschlossen werden.

#### **7.5. Verbesserung der Sicherheit von Einrichtungen für Explosivstoffe**

In Bezug auf die Sicherheit von Einrichtungen für Explosivstoffe verfügen die Mitgliedstaaten über unterschiedliche Erfahrungen und Konzepte. Die Tatsache, dass in den vergangenen zehn Jahren in Europa wiederholt große Mengen von Explosivstoffen gestohlen werden konnten, legt den Schluss nahe, dass auf diesem Gebiet weitere Anstrengungen

---

<sup>2</sup> Richtlinie 2007/23/EG (ABl. L 154 vom 14.6.2007, S. 1).

erforderlich sind. Es bedarf zudem weiterer Arbeiten zur Angleichung des Sicherheitsniveaus von Einrichtungen für Explosivstoffe in der EU und nach Möglichkeit auch zur Entwicklung gemeinsamer Mindeststandards für diesen Bereich.

Zunächst einmal bedarf es wirksamer Sicherheitspläne bzw. Sicherheitsmanagementsysteme in allen Einrichtungen, in denen Explosivstoffe hergestellt, gelagert, vertrieben oder verwendet werden. Diese Pläne und Systeme müssen auf die bestehenden Risiken zugeschnitten sein und operative Sicherheitsmaßnahmen beinhalten. Auch müssen die Namen der zuständigen Personen und des Sicherheitsbeauftragten in ihnen festgehalten sein. Die nationalen Behörden müssen Ausnahmen für Kleinverbraucher vorsehen können. Bei festen Lagereinrichtungen sollten die notwendigen Zugangsbeschränkungen und Aufdeckungsvorschriften nach dem bestehenden Risiko bemessen und einer Standardklassifizierung unterzogen werden.

Zweitens sollten die zuständigen nationalen Behörden dazu verpflichtet werden, die Hersteller und Vertreiber von Explosivstoffen ständig über aktuelle regionale Bedrohungen auf dem Laufenden zu halten. Es sollten Reaktionspläne aufgestellt und auf die bestehenden Warnstufen zugeschnitten werden.

Drittens sollte die Buchführung über Rohstoffe, die zur Herstellung von unverpackten Explosivstoffen und von Fertigerzeugnissen verwendet werden, verbessert werden. Es gibt zwar bereits eine Reihe von Systemen für die Buchführung und die Übereinstimmungsprüfung, doch es gilt sicherzustellen, dass etwaige Fälle von Diebstahl und auch Inkonsistenzen so rasch wie möglich aufgedeckt werden.

Schließlich sollte noch die Sicherheit mobiler Produktionsstätten für Explosivstoffe verbessert werden. Bereits heute werden in den Mitgliedstaaten viele für zivile Zwecke benötigte Explosivstoffe in mobilen Produktionsstätten hergestellt. Gegenüber der Herstellung in Fabriken mit anschließendem Transport der Explosivstoffe bringt dies einen beträchtlichen Sicherheitsgewinn. Allerdings sind auch in Bezug auf die Sicherheit der mobilen Produktionsstätten für Explosivstoffe noch einige Verbesserungen erforderlich. So sollte die Menge der in mobilen Produktionsstätten hergestellten Explosivstoffe stets durch mindestens zwei eigenständige Systeme erfasst werden. Alle mobilen Produktionsstätten sollten mit Betriebssperren ausgestattet werden, um eine Verwendung durch Unbefugte auszuschließen, und sie sollten stets nur auf be- oder überwachtem Gelände abgestellt werden.

#### **7.6. Verbesserte Sicherheitsprüfung des zuständigen Personals**

Alle Personen, die von Berufs wegen Umgang mit Explosivstoffen haben, sollten einer Sicherheitsprüfung unterzogen werden. Dies müsste für die gesamte Versorgungskette (Herstellung, Lagerung, Beförderung und Verwendung) gelten. Betroffen wäre somit sowohl das Personal von Unternehmen, die mit Explosivstoffen umgehen dürfen, als auch das Personal von entsprechenden Dienstleistungsunternehmen. Mithin müsste sämtliches Personal, das mit der Herstellung, der Lagerung, dem Vertrieb und der Verwendung von Explosivstoffen befasst ist und Zugang zu Explosivstoffen haben soll, einer Sicherheitsprüfung unterzogen werden und nur mit einer offiziellen Ermächtigung Zugang zu Explosivstoffen haben dürfen.

## **7.7. Verbesserung der Sicherheit bei der Beförderung von Explosivstoffen**

Die Beförderung von Explosivstoffen ist ein besonders heikles Unterfangen, da die Gefahr eines direkten Angriffs oder einer zu illegalen Zwecken erfolgenden Umleitung zu einem anderen als dem eigentlichen Bestimmungsort besteht. Folglich müssen strenge Sicherheitsbestimmungen für die Beförderung von Explosivstoffen eine zentrale Rolle im Hinblick auf die allgemeine Verbesserung der Sicherheit dieser Stoffe spielen. Daher sollten auch bestimmte Verbesserungen der Sicherheit von EX/II- und EX/III<sup>3</sup>-Fahrzeugen, die Explosivstoffe befördern, vorgenommen werden.

Ferner sollte eine Debatte über die Notwendigkeit einer Änderung der Klassifizierung von „desensibilisierten Explosivstoffen“ eingeleitet werden. Letztere schließen auch hochgradig explosive Stoffe wie RDX (Cyclotrimethylentrinitramin) und PETN (Pentaerythrittrinitrat) ein, die in Klasse 1 der Empfehlungen der Vereinten Nationen für die Beförderung gefährlicher Güter eingestuft werden, jedoch, wenn sie mit einem desensibilisierenden Stoff vermischt sind, auch nur in Klasse 4.1 dieser Empfehlungen eingestuft werden können. Da die Gefahr besteht, dass Klasse-1-Risiken durch die Desensibilisierung nicht vollständig beseitigt werden, sollte geprüft werden, ob derartige „desensibilisierte Explosivstoffe“ nicht in Klasse 4.1, sondern in Klasse 1 eingestuft werden sollten. Die Klassifizierung dieser Stoffe sollte daher umgehend überprüft werden.

## **7.8. Reduzierung des Angebots und der Qualität von Informationen über die verbotene Herstellung von Explosivstoffen**

Die Nutzung des Internets für die Verbreitung von Informationen über die Herstellung von Bomben sollte gründlich untersucht werden. Einerseits bietet das Internet Zugang zu einer Fülle von Informationen, die für jedermann von Nutzen sind, andererseits kann es für die Verbreitung von Informationen, die für illegale Zwecke verwendet werden können, missbraucht werden. Es ist erforderlich, unter Wahrung der Pressefreiheit, des Rechts auf freie Meinungsäußerung und des Rechts auf Information gegen die widerrechtliche Verbreitung von Informationen über den Bombenbau und die dafür benötigten Materialien vorzugehen. Beispielsweise könnte in Erwägung gezogen werden, einheitliche strafrechtliche Mindeststrafen für die Verbreitung von Erfahrungen mit dem Bombenbau über das Internet einzuführen. Mit diesem Thema befasst sich die Kommission zurzeit im Rahmen der Änderung des Rahmenbeschlusses über die Terrorismusbekämpfung<sup>4</sup>.

## **8. AUFDECKUNG**

Wenn Vorsorgemaßnahmen nicht greifen oder umgangen werden, muss mit Hilfe von Aufdeckungsinstrumenten und –praktiken versucht werden, die Gefahr, dass Terroristen und sonstige Kriminelle Explosivstoffe für illegale Zwecke missbrauchen, auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Daher gilt es wirksame und genaue Werkzeuge für die Aufdeckung von Explosivstoffen zu entwickeln.

---

<sup>3</sup> Die Bezeichnungen EX/II und EX/III beziehen sich auf Fahrzeuge für die Beförderung von gefährlichen Gütern.

<sup>4</sup> Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung (ABl. L 164 vom 22.6.2002, S. 3).

Es bedarf eines umfassenden Aufdeckungskonzepts. Einige der bestehenden Aufdeckungstechniken lassen sich auch für die Aufdeckung von Explosivstoffen verwenden. Dies gilt beispielsweise für Explosivstoffaufdeckungssysteme, Röntgensysteme, Spürhunde und Systeme für das Aufspüren von Explosivstoffspuren und -dämpfen. Gleichwohl hat die Praxis gezeigt, dass möglicherweise keine zufrieden stellenden Ergebnisse erzielt werden, wenn nur ein einziges Aufdeckungsverfahren angewandt wird. Daher kann es erforderlich sein, mehrere Methoden miteinander zu kombinieren.

Die wichtigsten Ziele in diesem Bereich sind

- die Erstellung eines auf verschiedenen Szenarien basierenden Konzepts für die Ermittlung von Aufdeckungsprioritäten,
- die Entwicklung von Mindeststandards für die Aufdeckungstätigkeit,
- die Verbesserung des Informationsaustauschs,
- die Aufstellung von Zertifizierungs- und Erprobungsprogrammen,
- die wirksamere Nutzung von Aufdeckungstechnologien an bestimmten Orten.

Auf dem Gebiet der Sicherheit in der Luftfahrt hat die Kommission bereits einige wichtige Maßnahmen ergriffen. So wurden u.a. bindende Standards für die Leistungsanforderungen an Aufdeckungsgeräte für Explosivstoffe und ihre Verwendung festgelegt. Diese Arbeiten sollten fortgesetzt werden.

### **8.1. Erstellung eines auf verschiedenen Szenarien basierenden Konzepts für die Ermittlung von Aufdeckungsprioritäten**

Die Verbesserung der Explosivstoffaufdeckung ist ein kompliziertes und langwieriges Unterfangen, das die Mitarbeit einer Vielzahl von Beteiligten erfordert.

Die größte Aufgabe besteht darin, die Aufdeckungsanforderungen der Strafverfolgungsbehörden mit den bestehenden Technologien und Produkten zu erfüllen. Damit dies einfacher fällt, könnte ein auf verschiedenen Szenarien basierendes Konzept für die Festlegung von Aufdeckungsprioritäten entwickelt werden. Die Ermittlung der betreffenden Szenarien und der verfügbaren, für ihre Bewältigung geeigneten Technologien ist der entscheidende erste Schritt zur Festlegung von Prioritäten für das weitere Vorgehen. Derartige Szenarien könnten dabei helfen, Ressourcen und Forschungsarbeiten genauer auszurichten, konkrete zu erörternde Fragen und Probleme zu ermitteln und die Probleme, die die unterschiedlichen Beteiligten in der EU haben, deutlicher zu machen. Dies gilt insbesondere für den Aufdeckungszeitpunkt und die Fehlalarmquote. Diese Arbeiten könnten durch eine Arbeitsgruppe erleichtert werden, die die Aufgabe hätte, die betreffenden Szenarien und ihre Aufdeckungsanforderungen zu ermitteln und zu erörtern. Da es sich hierbei um überaus sensible Themen handelt, müsste sich die Arbeitsgruppe aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammensetzen. Nichtsdestoweniger könnten der private Sektor und die Forschung bei Bedarf an bestimmten Arbeiten der Gruppe beteiligt werden. In solchen Fällen müssten allerdings die einschlägigen Sicherheitsbedingungen erfüllt sein (z.B. Sicherheitsprüfung aller Teilnehmer und Verwendung sicherer Räumlichkeiten).

## **8.2. Entwicklung von Mindeststandards für die Aufdeckungstätigkeit**

Die Entwicklung von Standards ist ein kostenwirksames und effizientes Mittel zur Verbesserung der Leistung von Aufdeckungsgerät. Ungeachtet der Arbeiten, die bereits auf dem Gebiet der Luftfahrtsicherheit erfolgt sind, sollten in der EU Mindeststandards für die Aufdeckungstätigkeit entwickelt und kontinuierlich an den Stand der technologischen Entwicklung angepasst werden. Dies könnte auf unterschiedliche Weise erfolgen, beispielsweise im Wege der Rechtsetzung oder aber durch das Europäische Komitee für Normung (CEN). Die jeweilige Verfahrensweise müsste von den betreffenden Sicherheitsanforderungen und den Präferenzen der Beteiligten abhängig gemacht werden.

## **8.3. Verbesserung des Informationsaustauschs**

Die Entwicklung von besseren Lösungen für die Explosivstoffaufdeckung erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor. Der Informationsaustausch zwischen den mit der Aufdeckung befassten Stellen – d.h. insbesondere zwischen Strafverfolgungsbehörden und dem mit der physischen Aufdeckung von Explosivstoffen befassten Sicherheitspersonal sowie zwischen Strafverfolgungsbehörden und den Herstellern von Aufdeckungsgerät – muss verbessert werden.

Eine wirksame Aufdeckung setzt voraus, dass dem mit der physischen Aufdeckung von Explosivstoffen befassten Sicherheitspersonal aktuelle und sachdienliche Informationen über die Bedrohungslage zur Verfügung gestellt werden. Da viele Arten und Formen von Explosivstoffen von Terroristen verwendet werden können, sollte das Sicherheitspersonal stets auf dem Laufenden über diesbezügliche Gefahren und mögliche Szenarien gehalten werden. Dies gilt vor allem für das Personal an Flughäfen. Das Sicherheitspersonal von Flughäfen sollte kontinuierlich mit aktuellen Informationen über die Vorgehensweisen von Terroristen und sonstigen Informationen über die Gefahrenlage versorgt werden. Voraussetzung dafür wäre eine entsprechende Sicherheitsprüfung dieses Personals.

Ein erheblicher Beitrag zur Entwicklung besserer Lösungen wäre zudem, die Hersteller von Aufdeckungsgerät mit Informationen für Schulungsmaßnahmen sowie über bestimmte Arten von Explosivstoffen zu versorgen. Gegenwärtig haben zahlreiche Hersteller von Gerät für die Aufdeckung von Explosivstoffen keinen Zugriff auf bestimmte Explosivstoffe bzw. auf ausreichende Mengen. Falls Aufdeckungslösungen in bestimmten Situationen Leistungsmängel aufweisen, sollten diese dem betreffenden Hersteller mitgeteilt werden, um die Aufdeckungsfähigkeit zu verbessern. Dies könnte im Wege eines spezifischen Rückmeldungsverfahrens erfolgen, dürfte jedoch nicht darauf abzielen, dem Lösungsanbieter das Bestehen der betreffenden Tests zu erleichtern.

Um den Aufdeckungsexperten die Arbeit weiter zu erleichtern, könnte eine Datenbank mit eingeschränktem Zugang eingerichtet werden, die die Spezifikationen der auf dem EU-Markt erhältlichen Explosivstoffe einschließlich der von der Kriminaltechnik und von Aufdeckungsexperten benötigten Explosivstoffe enthalten könnte. Zu diesem Zweck könnte auf die bestehenden Lizenzierungsanforderungen zurückgegriffen werden, wobei die Mitteilungsanforderungen eventuell erweitert werden könnten.

Weitere denkbare Maßnahmen auf dem Gebiet der Aufdeckung wären beispielsweise die Erstellung eines Handbuchs für Anwender (Endnutzer) oder die Einrichtung eines Netzes von Sachverständigen für die Explosivstoffaufdeckung.

#### **8.4. Aufstellung von Zertifizierungs- und Erprobungsprogrammen**

Es sollten EU-weite Zertifizierungs- und Erprobungsprogramme zur Entwicklung von Lösungen für die Explosivstoffaufdeckung aufgelegt werden. Schon rein kostenmäßig betrachtet wären diese Programme überaus vorteilhaft, da unnötige Doppelarbeiten in den Mitgliedstaaten und eine daraus resultierende Vergeudung von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Mittel vermieden würden. Außerdem würden die Mitgliedstaaten, die keine eigenen Zertifizierungskapazitäten haben, auf diese Weise Zugang zu sachdienlichen Zertifizierungsinformationen erhalten. Durch gemeinsame Zertifizierungs- und Erprobungsprogramme würde sich auch die Abhängigkeit der Behörden von den Angaben der Hersteller von Aufdeckungsgerät vermindern, und die Behörden könnten ihre Entscheidungen auf objektive Ergebnisse gründen. Schließlich wären derartige Programme auch für den Privatsektor von Vorteil, da die Hersteller ihre Erzeugnisse besser vermarkten könnten. Um bei allen Beteiligten die gleiche Qualität sicherzustellen, könnte zudem eine Standardisierung der Zertifizierungs- und Erprobungsverfahren vorgenommen werden.

Auf dem Gebiet der Zertifizierung bedarf es eines Verfahrens, welches es ermöglicht, eine Aufdeckungslösung zu testen, um zu ermitteln, ob sie bestimmte akzeptierte Normen erfüllt. Dieses Verfahren könnte in akkreditierten Laboratorien oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten durchgeführt werden und müsste von allen Mitgliedstaaten anerkannt werden.

Ferner sollte ein EU-weites Erprobungsprogramm zur Gesamtbewertung der Leistung einer gegebenen Aufdeckungslösung eingeführt werden. In diesem Rahmen könnten Testergebnisse zwischen zuständigen Behörden und Instituten der Mitgliedstaaten ausgetauscht werden. Diese in unabhängigen Tests zusammengetragenen Informationen über die Leistung von Aufdeckungslösungen würden den Behörden und sonstigen Beteiligten die Entscheidungsfindung bei Ausschreibungen erleichtern.

Schließlich sollte ein EU-weites Erprobungsprogramm für Aufdeckungslösungen aufgelegt werden, welches es ermöglicht, die Leistung mehrerer neuer Aufdeckungstechnologien in gleichen oder einander sehr ähnlichen Szenarien zu erproben. Unterschiedliche Technologien verschiedener Lösungsanbieter könnten so einfacher miteinander verglichen werden. Ziel des Erprobungsprogramms wäre die Ermittlung viel versprechender Lösungen und Technologien und ihre Markteinführung.

#### **8.5. Wirksamere Nutzung von Aufdeckungstechnologien an bestimmten Orten**

An bestimmten Orten müssen die bestehenden Aufdeckungstechnologien noch effizienter eingesetzt werden. Vorrangig sollte die Situation an Flughäfen und in anderen Verkehrs- bzw. öffentlichen Einrichtungen, die als kritische Infrastrukturen eingestuft werden könnten, genauer geprüft werden. In Bezug auf die Aufdeckung von Explosivstoffen an bestimmten Orten sind bereits große Fortschritte erzielt worden. So wurden beispielsweise EU-Vorschriften über die Leistungsfähigkeit und die Verwendung von Aufdeckungsgerät an Flughäfen erlassen. Diese Arbeiten sollten kontinuierlich gefördert, bewertet und verbessert sowie bei Bedarf auf den neuesten Stand gebracht werden. Ferner sollte an die Notwendigkeit gedacht werden, die Auswirkungen, die neue Aufdeckungstechniken für Reisende mit sich bringen, unter Aufrechterhaltung eines angemessenen Sicherheitsniveaus so gering wie möglich zu halten. Ähnliche Arbeiten könnten für andere Problembereiche bzw. Verkehrsmittel in Betracht gezogen werden und müssten sich auf entsprechende Szenarien und Bedrohungsbewertungen gründen.

## **9. ABWEHRBEREITSCHAFT UND REAKTIONSFÄHIGKEIT**

Für den Fall, dass die Vorbeugung nicht erfolgreich und eine rechtzeitige Aufdeckung nicht möglich ist, müssen angemessene und wirksame Reaktionssysteme vorhanden sein. Reaktionsmaßnahmen sind zweifelsohne Sache der zuständigen Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten. Nichtsdestoweniger könnte eine Mitwirkung der EU in bestimmten Bereichen von Nutzen sein, beispielsweise im Wege des Austausches von Informationen und bewährten Praktiken für Vorsorge- oder Gegenmaßnahmen sowie von Informationen, die benötigt werden, um die Täter strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen.

Die wichtigsten Ziele auf diesem Gebiet wären:

- die Verbesserung des Austauschs von Informationen und bewährten Praktiken zwischen den Mitgliedstaaten,
- Bedrohungsbewertungen,
- die Ausarbeitung von spezifischen Vorsorge- und Gegenmaßnahmen für mit Hilfe von Explosivstoffen verübte Terroranschläge.

### **9.1. Verbesserung des Austauschs von Informationen und bewährten Praktiken zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten**

Um den Informationsaustausch zu fördern und das gegenseitige Vertrauen zu stärken, sollte eine Europäisches Netz für die Beseitigung von Explosivstoffen geschaffen werden. Das Netz könnte dazu dienen, bewährte Praktiken zu verbreiten, gemeinsame Schulungsmaßnahmen zu organisieren und alle Beteiligten über aktuelle Entwicklungen auf dem Laufenden zu halten.

Die Behandlung großer Mengen von Chemikalien, die an einem unter Beobachtung stehenden Ort gefunden wurden, kann auf diesem Gebiet weniger erfahrene Mitgliedstaaten vor eine Herausforderung stellen. Manche Explosivstoffbeseitigungsexperten in diesen Ländern, die nicht ausreichend ausgerüstet sind, um mit großen Mengen nicht explodierter Explosivstoffe umgehen zu können, würden hier von einem verbesserten Informationsaustausch profitieren, wenn es darum geht, derartige Explosivstoffe zu sichern und Proben für Laboruntersuchungen und Identifizierungsmaßnahmen zu nehmen.

### **9.2. Bedrohungsbewertungen**

Die Mitgliedstaaten sollten die Notwendigkeit einer besonderen Bedrohungsbewertung für Explosivstoffe prüfen. Regelmäßig werden unterschiedliche Bedrohungsbewertungen für spezifische terroristische Fragen erstellt. Ob die Notwendigkeit einer spezifischen Bedrohungsbewertung für Explosivstoffe besteht, müsste näher geprüft werden.

### **9.3. Entwicklung spezifischer Vorsorge- und Gegenmaßnahmen für mit Hilfe von Explosivstoffen verübte Terroranschläge**

Mobiltelefone können von Terroristen zum Auslösen einer Sprengvorrichtung missbraucht werden. Die Mitgliedstaaten sollten daher dafür Sorge tragen, dass die Strafverfolgungsbehörden die Anbieter von Mobilfondiensten dazu verpflichten können, in den betreffenden Gebieten die Mobilfondienste abzuschalten.

## 10. ÜBERWACHUNG

Bei der Bewertung der Fortschritte, die bei der Umsetzung des Aktionsplans der EU zur Verbesserung der Sicherheit von Explosivstoffen erzielt werden, sollte die Überwachung eine wichtige Rolle spielen. Jeder Mitgliedstaat sollte der Kommission alljährlich über die von ihm erzielten Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans Bericht erstatten. Auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Berichte könnte die Kommission regelmäßig die bei der Umsetzung des Aktionsplans erzielten Fortschritte bewerten und auf diese Weise ermitteln, welche weiteren Maßnahmen erforderlich sind und wo eventuell neue Prioritäten gesetzt werden müssen.

Um die bei der Umsetzung des Aktionsplans erzielten Fortschritte zu bewerten und bewährte Praktiken auszutauschen, könnte auf Fachgremien zurückgegriffen werden.

## 11. FINANZIERUNG

Die Sicherheit von Explosivstoffen ist der Kommission ein vorrangiges Anliegen und kann mit Gemeinschaftsmitteln finanziert werden. So werden im Rahmen des Programms „Prävention und Bekämpfung von Kriminalität“ und des 7. Forschungsrahmenprogramms spezifische Finanzierungsmöglichkeiten für Tätigkeiten auf dem Gebiet der Explosivstoffsicherheit angeboten werden.

Forschungsprojekte auf dem Gebiet der Aufdeckung und Identifizierung von Explosivstoffen werden bereits heute im Rahmen von Themenbereich 10 des 7. Forschungsrahmenprogramms (Sicherheitsforschung) unterstützt. Zusätzlich ist geplant, im Rahmen von Themenbereich 10 ein Demonstrationsprojekt für chemische, biologische, radiologische, nukleare und explosive Gefahrstoffe (CBRNE) zu finanzieren. Parallel hierzu ist die Schaffung eines Europäischen Forums für Sicherheitsforschung und Innovation (ESRIF)<sup>5</sup> ins Auge gefasst worden, das eine mittel- bis langfristige gemeinsame Agenda für Sicherheitsforschung aufstellen soll, an der sich alle öffentlichen und privaten europäischen Interessenträger sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite beteiligen sollen. Die Agenda soll einen „Forschungsfahrplan“ umfassen, der auf dem künftigen Bedarf der öffentlichen und privaten Endnutzer und auf den modernsten Sicherheitstechnologien beruht. Die Kommission wird dafür Sorge tragen, dass die erforderlichen Verbindungen zwischen den Arbeiten zur Verbesserung der Explosivstoffsicherheit und den zuständigen Arbeitsgruppen des ESRIF hergestellt werden.

Am 12. Februar 2007 hat der Rat der Europäischen Union das Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ für den Zeitraum 2007-2013 angenommen, das mit einem Volumen von rund 745 Mio. € ausgestattet ist.

Im Rahmen des Programms können unter Titel VI EU-Vertrag fallende Tätigkeiten zur Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – insbesondere von Terrorismus, Menschenhandel, Straftaten gegenüber Kindern, illegalem Drogen- und Waffenhandel, Bestechung und Bestechlichkeit sowie Betrug – finanziert werden. Das Programm deckt auch den Bereich der Explosivstoffsicherheit ab.

---

<sup>5</sup> Die Einrichtung des ESRIF wurde in der Mitteilung der Kommission über den Dialog zwischen öffentlichem und privatem Sektor im Bereich Sicherheitsforschung und Innovation vom 11. September 2007 angekündigt - KOM(2007) 511.

Finanzmittel werden für spezifische Prioritäten gewährt, die die Kommission alljährlich festlegt.

## **12. ZUSAMMENFASSUNG**

Der Kampf gegen den Missbrauch von Explosivstoffen durch Terroristen wird weiterhin ein vorrangiges Ziel der Kommission auf dem Gebiet der Sicherheit bleiben. Der Aktionsplan zur Verbesserung der Sicherheit von Explosivstoffen soll hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

Sämtliche Maßnahmen des Aktionsplans sollen in den kommenden Jahren in Angriff genommen werden. Einige dieser Maßnahmen werden vorrangig voranzutreiben sein, so beispielsweise die Einrichtung

- eines Europäischen Netzes für die Beseitigung von Explosivstoffen,
- eines Frühwarnsystems für Explosivstoffe,
- eines Europäischen Bombendatensystems,
- eines ständigen Sachverständigenausschusses für Ausgangsstoffe,
- einer Arbeitsgruppe „Aufdeckung“.

Die Einrichtung eines Europäischen Netzes für die Beseitigung von Explosivstoffen, eines Frühwarnsystems für Explosivstoffe und eines Europäischen Bombendatensystems wird mit Hilfe von EU-Mitteln vorangetrieben werden, um den Informationsaustausch über Explosivstoffe zwischen den Mitgliedstaaten so rasch wie möglich zu verbessern.

Die Einsetzung eines ständigen Sachverständigenausschusses für Ausgangsstoffe und einer Arbeitsgruppe „Aufdeckung“ ist ebenfalls vorrangig voranzutreiben, damit die betreffenden Sachverständigen ihre Erörterungen über erforderliche konkrete Maßnahmen in den Bereichen Ausgangsstoffe für Explosivstoffe und Aufdeckungssysteme aufnehmen können.

Parallel zur Umsetzung des Aktionsplans wird die Kommission Finanzmittel für weitere Arbeiten auf dem Gebiet der Explosivstoffe bereitstellen.

## Annex – Action Plan on Enhancing the Security of Explosives

### Horizontal measures

No.	Measure/Action	Competent body	Deadline	Status/Observations
<i>Priority 1: Improve the exchange of timely information and best practices</i>				
1.1.1	<p><b>Establish an Early Warning System concerning explosives</b></p> <p>Such a system would be used in order to exchange information concerning:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Immediate threats;</li> <li>• Theft of explosives (any kind);</li> <li>• Theft of detonators;</li> <li>• Theft of precursors; (to be discussed)</li> <li>• Suspicious transactions;</li> <li>• Discovery of new modi operandi.</li> </ul> <p>The system should be available in particular to Member States public security authorities (national contact points), Europol and all operational EOD units.</p>	MS/Europol/Commission	End 2008	Task Force Recommendation No. 39 and 40
1.1.2	<p><b>Create a European Bomb Data System</b></p> <p>The system should provide a common EU instrument enabling authorised governmental bodies at EU and Member States level to have 24/7 access to relevant information on incidents involving explosive devices.</p> <p>At least all operational EOD units in the Member States should have access to the database. Other competent authorities in the Member States should also be given access in line with national law.</p> <p>Competent units or bodies of the Member States should be strongly obliged to provide all necessary information for inclusion in the database.</p>	Europol/MS/Commission	End 2008	Task Force Recommendation No. 35, 36, 37

1.1.3	<b>Regularly (every two years) organise an event on the security of explosives covering all relevant issues.</b>  Such an event/conference should involving officials from both the public and private sectors.	Commission	Ongoing every two years	Task Force Recommendation No. 50
1.1.4	<b>Engage in dialogue and exchange of best practices with external partners</b>  The raising of security standards outside of the EU, in particular in ENP countries, should be encouraged.	MS/Commission	Ongoing	
<b>Priority 2: Step-up explosives-related research</b>				
1.2.1	<b>Improve the aggregation and spread of research results both at EU level as well as at national level across the EU Member States</b>	MS/Commission	ongoing	Task Force Recommendation No. 49
1.2.2	<b>Perform further research on improvised explosive devices and their properties</b>	MS/Commission	ongoing	Task Force Recommendation No. 47
1.2.3	<b>Perform further research on the detection of explosives and precursors including through the use of additives</b>  Enhancing both detectability and traceability should be considered.	MS/Commission	ongoing	Task Force Recommendation No. 47
1.2.4	<b>Perform further research on mobile explosives testing kits</b>	MS/Commission	ongoing	Task Force Recommendation No. 47
1.2.5	<b>Perform further research to find inhibitors which could be added to precursors to explosives to prevent them being used to manufacture explosive devices</b>	MS/Commission	ongoing	Task Force Recommendation No. 48
1.2.6	<b>Perform further research concerning the detection of Improvised Explosive Devices at airports</b>  Special focus should be given to research on the detection of liquid explosives.	MS/Commission	Ongoing  Progress to be assessed annually	Task Force Recommendation No. 31

1.2.7	<b>Support further research in order to find technical solutions for Member State authorities to jam mobile phone signals in threatened areas</b>	MS/Commission	ongoing	Task Force Recommendation No. 45
-------	---	---------------	---------	----------------------------------

## Prevention measures

No.	Measure/Action	Competent body	Deadline	Status/Observations
<i>Priority 1: Improve staff awareness concerning precursors</i>				
2.1.1	<b>Public authorities to provide security information to the entire precursor supply chain, from manufacturers to the retailers, first responders (police, fire-departments, bomb-squads) and educational establishments to focus attention on products of concern</b>	MS	Ongoing	Task Force Recommendation No. 1
2.1.2	<b>Campaigns should be conducted to raise staff-awareness of the threat all along the supply chain amongst manufacturers, formulators, distributors and retailers of precursors.</b>	MS	Ongoing	Task Force Recommendation No. 3
<i>Priority 2: Improve the regulation of explosives precursors available on the market</i>				
2.2.1	<p><b>The establishment of a system to consider measures and prepare recommendations concerning the regulation of explosives precursors available on the market</b></p> <p>Such a system should include the establishment of a Standing Committee of Experts tasked with identifying the risks associated with various precursors and recommending appropriate actions to the Commission. The Committee should consider and/or monitor the following issues:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Development of suitable additives and promotion of the use of these additives to precursors in order to prevent their use in explosives, when it is technically possible.</li> <li>• Restrictions on concentration concerning the sale of certain precursors to end-users.</li> <li>• A complete ban on concentrated strong acids to EU consumer markets (non-professional markets) when a substitute giving an equal use is technically possible: sulphuric, hydrochloric and nitric acids in particular.</li> <li>• Introduction of a voluntary market surveillance scheme for ammonium nitrate fertilizers and restricting the sale of high nitrogen</li> </ul>	Commission/MS	<p>Start by end of 2007</p> <p>Ongoing</p>	Task Force Recommendation No. 4

	<p>fertilizers to the general public.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Limiting the availability of pure nitromethane to the general public. It should be available to industrial customers via a suitable customer qualification scheme.</li> <li>• Restrictions on access of the general public to unphlegmatized sodium chlorate (weed killer).</li> <li>• The feasibility and added value of introducing a complete ban on selling certain precursors to minors.</li> </ul> <p>The work of the Committee should take into account the detailed measures proposed in the Explosives Security Experts Task Force report.</p> <p>In order to avoid duplicating existing measures or adding unnecessarily to the burden faced by legitimate business, it is important that account is also taken of existing controls on similarly sensitive items. Trading in explosive materials, such as acetone, hydrochloric and sulphuric acid is already covered by the existing Community drug precursor legislation. This legislation offers effective controls and must be taken into consideration before new mechanisms are proposed. To be effective controls will have to apply to imports, exports, transit and intra-Community movements.</p>			
2.2.2	<p><b>Introduce a system for the recording of the identity of the buyer of precursors above certain quantities and/or concentrations. The records should be available to the law enforcement authorities on request or provided to the national contact point in case of suspicious transactions. All relevant data protection rules should apply</b></p> <p>The relevant quantities and/or concentrations would be set based on the work of the Standing Committee of Experts.</p>	Commission/MS	<p>Start in 2008</p> <p>Assess the need to setup a concrete system by end 2008</p>	Task Force Recommendation No. 7
2.2.3	<p><b>A European minimum standard and industrial guidance by way of an appropriate code should be defined concerning the security of storage of explosives precursors</b></p> <p>It should not be in conflict with other Regulations.</p>	Commission/MS	End 2008	Task Force Recommendation No. 8

<b>Priority 3: Improve the control over transactions involving precursors</b>				
2.3.1	<p><b>Establish a system of reporting suspicious transactions</b></p> <p>Simple means should exist for anyone within the supply chain to alert the relevant national authority if they see a transaction or theft which they suspect to have been made with the intention of illegally fabricating explosives.</p> <p>A binding system could be considered concerning the notification to the relevant national authority of any transactions involving the products on the list which can be considered suspicious. A “code of conduct”, similar to the EC code for drug precursors, should be developed, for industry and retailers, identifying the behaviours which may give rise to suspicion.</p>	MS/Commission	<p>Start in 2008</p> <p>Assess the need to setup a concrete system by end 2008</p>	Task Force Recommendation No. 2, 5, 6
2.3.2	<p><b>Assessing the benefits of creating a scheme for each precursor handled by the retail sector, under which all packaging would be labelled with a code specifying that the purchase of the substance may be subject to registration</b></p> <p>The possibility of designing a European symbol to indicate that the product for retail sale is subject to registration could be considered.</p>	MS/Commission	2008	Task Force Recommendation No. 9
<b>Priority 4: Improve the control over explosives available on the market and pyrotechnic articles</b>				
2.4.1	<p><b>Ensure that each Member States has formal systems for authorising, regulating and licensing the manufacture, storage, sale, use and possession of explosives including by private persons</b></p> <p>This shall apply to companies as well as to non-commercial activities.</p>	MS	2009	Task Force Recommendation No. 21
2.4.2	<p><b>Ensure the identification and tracing of explosives based on the system proposed in the draft Commission Directive on the identification and traceability of explosives for civil use (Traceability Directive)</b></p>	Commission/MS	End 2007	Task Force Recommendation No. 22

2.4.3	<p><b>Harmonise EU requirements for the licensing and handling of large amounts of pyrotechnic articles</b></p> <p>The lack of any harmonised approach towards licensing schemes to handle large quantities of pyrotechnic articles means that it is possible to handle such materials without regulatory oversight as long storage and transport requirements are met. Such a security gap should be closed.</p>	Commission/MS	End 2009	Task Force Recommendation No. 43
<i>Priority 5: Improve the security of explosives facilities</i>				
2.5.1	<p><b>Introduce effective Security Plans/Security Management Systems at all explosives facilities (manufacturing, storing, distributing and using)</b></p> <p>Ensure that the levels of necessary access prevention and detection provisions in fixed storage facilities should be proportional to the risk and should be subject to a standard classification.</p>	MS	<p>Launch debate in 2008</p> <p>Ongoing</p>	Task Force Recommendation No. 12 and 14
2.5.2	<p><b>Introduce an obligation for the relevant national authorities to keep explosives manufacturers and distributors informed as to the regional threat at all times</b></p> <p>Response plans should be developed tuned to the level of alert present.</p>	MS	Ongoing	Task Force Recommendation No. 13
2.5.3	<p><b>Raw materials used in the manufacture of bulk explosives and finished product should be periodically accounted for and reconciled as approved by the National Authorities</b></p> <p>This applies to all factories manufacturing bulk explosives. The relevant periods should not be long so that any losses, thefts and inconsistencies are recognized as quickly as possible.</p>	MS	2009	Task Force Recommendation No. 20

2.5.4	<p><b>Improve the security of Mobile Explosive Manufacturing Units (MEMUs). Amend the European Agreement on the International carriage of dangerous goods by road (ADR) by end of 2009</b></p> <p>The following specific actions should be undertaken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• The amount of explosives produced on MEMUs should be ascertained by two independent systems. At least one of these should be fitted on the truck.</li> <li>• Each MEMU should be fitted with process locks to prevent unauthorised use.</li> <li>• Loaded MEMUs should be parked on a site which is guarded or monitored when they are not in use.</li> </ul>	Commission/MS	End 2009	Task Force Recommendation No. 15, 16, 17
<i>Priority 6: Improve the security vetting of personnel</i>				
2.6.1	<p><b>All personnel employed in the manufacturing, storage, distribution and use of explosives, and who have access to explosives, should be vetted (external checks by relevant national authorities under applicable national regulations) and hold a formal authorisation to have access to explosives</b></p>	MS	Ongoing	Task Force Recommendation No. 11
<i>Priority 7: Improve the security of the transport of explosives</i>				
2.7.1	<p><b>All EX/II and EX/III vehicles carrying explosives should be equipped with certain security enhancement solutions. Amend the European Agreement on the International carriage of dangerous goods by road (ADR) by end of 2009.</b></p> <p>These security solutions include:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) be fitted with 24 hour, remote monitoring systems (e.g. GPS based systems), that are monitored by an appropriately resourced monitoring station. The Monitoring systems (including the Monitoring Station) must reliably enable where technically possible: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vehicle location to be identified</li> <li>• Alarm activation if vehicle is moved from specified location at certain times</li> </ul> </li> </ol>	Commission/MS	2009	Task Force Recommendation No. 18

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alarm activation if specified compartments are opened at certain times and/or at unauthorised locations</li> <li>• A duress and/or a panic alarm facility</li> </ul> <ol style="list-style-type: none"> <li>2) be capable of immobilising the engine remotely if safe and applicable subject to the Vienna Convention</li> <li>3) be fitted with an anti theft system</li> <li>4) have sufficiently secure compartments for explosives</li> <li>5) be fitted with a means of communication</li> <li>6) have a recognised marking affixed to the roof of the vehicle, to a specified size and description.</li> </ol>			
2.7.2	<p><b>Launch a debate on the need to review the classification of “desensitized explosives”</b></p> <p>This should be done with a view to making sure that future transport regulations (GHS-system) continue to cover such substances.</p>	Commission/MS	Immediately  End 2007	Task Force Recommendation No. 19
<b><i>Priority 8: Reduce the supply and quality of information on how to illicitly manufacture explosives</i></b>				
2.8.1	<b>Limit the illicit spread of bomb-making information over the Internet</b>	MS/Commission	ongoing	Task Force Recommendation No. 41
2.8.2	<b>Harmonize criminal sanctions for distributing bomb-making experience over the Internet</b>	MS/Commission	End 2008	Task Force Recommendation No. 41

## Detection measures

No.	Measure/Action	Competent body	Deadline	Status/Observations
<i>Priority 1: Establish a scenario-based approach to identifying work priorities in the detection field</i>				
3.1.1	<p><b>Setup a working group tasked with developing and discussing detection related scenarios, and then identifying detection technology requirements for the scenarios</b></p> <p>The working group would be composed of Member State and Commission representatives.</p>	Commission/MS	As soon as possible	Task Force Recommendation No. 23
3.1.2	<p><b>Create a matrix of what is desired and of what is currently possible in terms of the detection of explosives for each of the scenarios created by the working group</b></p>	Commission/MS	Ongoing	Task Force Recommendation No. 24
<i>Priority 2: Developing minimum detection standards</i>				
3.2.1	<p><b>Develop minimum detection standards based on relevant scenarios and threat assessment</b></p> <p>These standards should be updated as technology evolves</p>	MS/Commission	Ongoing	Task Force Recommendation No. 25
<i>Priority 3: Improving the exchange of information</i>				
3.3.1	<p><b>Ensure that the security staff (in particular at airports) are provided on a continuous basis with up-to-date information on relevant parts of new terrorist modi operandi or other appropriate threat information</b></p> <p>For airport security, this should complement the obligations for training security staff set out in §12.2 of the Annex to the EU Regulation 2320/2002 establishing common rules in the field of civil aviation security.</p>	MS	Ongoing	Task Force Recommendation No. 42

3.3.2	<b>Assess and improve where necessary the situation as regards the availability of training data and other information/feedback for manufacturers of detection solutions</b>	Commission/MS	End 2009	Task Force Recommendation No. 30
3.3.3	<b>Create a database containing the specifications of explosives produced within the EU</b>  The database(s) would target specifications of explosives needed by the forensic community and by the experts on detection.	Commission/MS	End 2010	Task Force Recommendation No. 32
3.3.4	<b>Create a practitioner (end-user) focused handbook concerning detection</b>  The handbook would be classified at an appropriate level.	Commission/MS	End 2008	Task Force Recommendation No. 33
3.3.5	<b>Create a network of experts on the detection of explosives</b>	Commission/MS	End 2008	Task Force Recommendation No. 34
<b><i>Priority 4: Establish EU-wide certification, testing and trialling schemes for the detection of explosives</i></b>				
3.4.1	<b>Create a European wide certification scheme for explosives detection solutions</b>	Commission/MS	End 2009	Task Force Recommendation No. 26
3.4.2	<b>Create a European wide testing scheme for explosives detection solutions</b>  Under the scheme relevant authorities and institutes would be able to exchange test results.	Commission/MS	End 2009	Task Force Recommendation No. 27
3.4.3	<b>Create a European wide trialling scheme for explosives detection solutions</b>  Such a system should be supported by an EU programme and should allow for conducting performance trials under realistic conditions in same or similar scenarios.	Commission/MS	End 2009	Task Force Recommendation No. 28
3.4.4	<b>Assess the need for the development of standardized procedures and</b>	Commission/MS	End 2008	Task Force Recommendation No. 29

	<b>processes concerning certification, testing and trialling processes</b>			
<i>Priority 5: Make better use of detection technologies in specific locations</i>				
3.5.1	<p><b>Improve the use of detection technologies at airports, other modes of transportation and other public facilities</b></p> <p>Further developments in this field should be supported. The situation should be evaluated and assessed on a continuous basis, and updated as the need arises.</p>	Commission/MS	Ongoing	Task Force Recommendation No. 31

## Preparedness and response measures

No.	Measure/Action	Competent body	Deadline	Status/Observations
<i>Priority 1: Improve the exchange of information and best-practices among the relevant Member State authorities</i>				
4.1.1	<p><b>Establish a European Explosive Ordnance Disposal Network (EOD Network)</b></p> <p>The system should facilitate information sharing and trust building. It should contribute to the identification of best practice, the organisation of joint training exercises, and keeping EOD units up to date concerning the latest developments of relevance to the sector.</p> <p>The network should be made available to all EOD-Units (police, governmental and military) dealing with explosives with the MS.</p> <p>The use of EU funding to establish the network should be assessed.</p>	MS/Europol/Commission	End 2008	Task Force Recommendation No. 38
4.1.2	<p><b>Exchange information and assistance on dealing with big amounts of chemicals found at a scene under investigation</b></p> <p>Such exchange would assist EOD experts and could take place through the EOD network.</p>	MS	ongoing	Task Force Recommendation No. 47
<i>Priority 2: Develop threat assessments</i>				
4.2.1	<b>Consider developing specialised threat assessments on explosives</b>	MS/Europol/Council	ongoing	Task Force Report section 4.10

<i>Priority 3: Develop specific preparedness and response measures for terrorist threats using explosives</i>				
4.3.1	<p><b>Create the possibility for relevant law enforcement authorities to request providers to shut down mobile phone antennas in the case of a threat of a terrorist attack</b></p> <p>In a situation where there are reasons to believe that mobile phones will be used as firing switches, the responsible law enforcement authorities should be able to request providers to shut down relevant antennas.</p> <p>Relevant experiences, skills and best practices should be exchanged among the Member States via the EOD-Units network in this area.</p>	MS/(Commission)	Ongoing	Task Force Recommendation No. 44 and 46