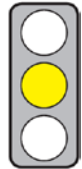


## KERNPUNKTE

**Ziel der Verordnung:** Die Erteilung von Sicherheitsbescheinigungen und Genehmigungen für Schienenfahrzeuge soll auf EU-Ebene erfolgen. Dies soll den Marktzutritt erleichtern sowie die Zulassungskosten und -dauer senken.

**Betroffene:** Eisenbahnunternehmen, Schienenfahrzeughersteller, Eisenbahnbehörden.



**Pro:** Die Erteilung der Bescheinigungs- und Genehmigungsverfahren auf EU-Ebene stärkt den Binnenmarkt und den Wettbewerb.

**Contra:** Die nationalen Eisenbahnbehörden sollten in die Genehmigungsverfahren einbezogen und deren Rolle dabei klar definiert werden.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2013) 27** vom 30. Januar 2013 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates über die **Eisenbahnagentur der Europäischen Union** und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 881/2004

**Vorschlag COM(2013) 30** vom 30. Januar 2013 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates über die **Interoperabilität des Eisenbahnsystems** in der Europäischen Union (Neufassung)

**Vorschlag COM(2013) 31** vom 30. Januar 2013 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates über die **Eisenbahnsicherheit** (Neufassung)

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund

- Das EU-Eisenbahnrecht besteht aus mehreren Rechtsakten, die in mehreren „Paketen“ erlassen wurden und zum Teil aufeinander aufbauen (s. [cepHintergrund](#)).
- Das 4. Eisenbahnpaket soll Qualität und Effizienz des Schienenverkehrs erhöhen und den einheitlichen Europäischen Eisenbahnraum weiterentwickeln. Es beinhaltet insgesamt sechs Legislativvorschläge.
- Eisenbahnunternehmen benötigen eine Sicherheitsbescheinigung („Bescheinigung“), um die Eisenbahninfrastruktur zu nutzen. Das Verfahren ist langwierig und kostet bis zu 70.000 Euro [SWD(2013) 8, S. 9 f.].
- Schienenfahrzeuge benötigen für ihren Einsatz eine Genehmigung. Das Verfahren dauert bis zu 2 Jahre und kostet bis zu 2 Millionen Euro pro Fahrzeugtyp [SWD(2013) 8, S. 9 f.].
- Die Bescheinigungs- und Genehmigungsverfahren sind teuer und langwierig, da
  - sie zwischen der Europäischen Eisenbahnagentur (ERA) und nationalen Behörden aufgespalten sind und neben den EU-Regelungen über 11.000 nationale Vorschriften bestehen,
  - viele nationale Eisenbahnbehörden über zu wenig Personal verfügen,
  - die gegenseitige Anerkennung von Bescheinigungen und Genehmigungen nicht gewährleistet ist.

#### ► Ziele

- Die Kommission will bis 2025 um jeweils 20% reduzieren:
  - die Dauer des Bescheinigungsverfahrens für neue Eisenbahnunternehmen,
  - die Dauer und die Kosten des Genehmigungsverfahrens für Schienenfahrzeuge.
- Zu diesem Zweck sollen
  - nationale Vorschriften abgebaut oder kohärenter gestaltet werden,
  - eine EU-weit einheitliche Bescheinigung eingeführt werden und
  - die ERA mehr Befugnisse erhalten.
- Hierzu schlägt die Kommission vor,
  - die Eisenbahnagentur-Verordnung [(EG) Nr. 881/2004] durch eine neue Verordnung zu ersetzen [COM(2013) 27],
  - die Interoperabilitätsrichtlinie (2008/57/EG) neuzufassen [COM(2013) 30] und
  - die Eisenbahnsicherheitsrichtlinie (2004/49/EG) neuzufassen [COM(2013) 31].

#### ► Begriffsbestimmungen

- „Eisenbahnsysteme“ umfassen Schienennetze und -fahrzeuge [COM(2013) 30, geänderter Art. 2 Abs. 1 i.V.m. geändertem Anhang I].
- „Interoperabilität“ ist die Eignung eines Eisenbahnsystems für den sicheren und durchgehenden Zugverkehr [COM(2013) 30, geänderter Art. 2 Abs. 2].

- „Interoperabilitätskomponenten“ sind in Teilsystemen eingebaute Bauteile, von denen die Interoperabilität des Eisenbahnsystems abhängt [COM(2013) 30, geänderter Art. 2 Abs. 6].
- „Grundlegende Anforderungen“ sind Bedingungen, die das Eisenbahnsystem, Teilsysteme und Interoperabilitätskomponenten erfüllen müssen [COM(2013) 30, Art. 2 Abs. 7 i.V.m. Anhang III].
- „Technische Spezifikationen für die Interoperabilität“ (TSI) sind Spezifikationen eines Teilsystems, das die Interoperabilität mit dem Eisenbahnsystem gewährleistet [COM(2013) 30, geänderter Art. 2 Abs. 9].
- „Gemeinsame Sicherheitsziele“ (Common Safety Targets – CST) sind Mindestsicherheitsniveaus [COM(2013) 31, Art. 3 lit. e].
- „Gemeinsame Sicherheitsmethoden“ (Common Safety Methods – CSM) sind Methoden zum Erreichen von CST [COM(2013) 31, geänderter Art. 3 lit. f].

► **Anwendungsbereich**

Die Bestimmungen zur Interoperabilität [COM(2013) 30, geänderter Art. 1] und die Sicherheitsanforderungen [COM(2013) 31, geänderter Art. 2] gelten

- für Eisenbahnunternehmen, Infrastrukturbetreiber und „andere Akteure des Eisenbahnsystems“,
- nicht für U-Bahnen, Straßenbahnen, Stadt- und Regionalbahnen sowie Schienennetze, die vom übrigen Eisenbahnsystem funktional getrennt sind.

► **Technische Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI)**

- Die Kommission erteilt der ERA Aufträge, TSI und deren Änderungen auszuarbeiten und entsprechende Empfehlungen abzugeben [COM(2013) 30, neuer Art. 5 Abs. 1].
- Die Kommission erlässt mittels delegierter Rechtsakte von der ERA empfohlene TSI [COM(2013) 30, neuer Art. 5 Abs. 10].

► **Gemeinsame Sicherheitsziele (CST) und Gemeinsame Sicherheitsmethoden (CSM)**

- Die Kommission erteilt der ERA Aufträge,
  - CST und deren Änderungen auszuarbeiten und entsprechende Empfehlungen abzugeben [COM(2013) 31, neuer Art. 7 Abs. 2], und
  - CSM und deren Änderungen auszuarbeiten und entsprechende Empfehlungen abzugeben [COM(2013) 31, neuer Art. 6 Abs. 2].
- Die Kommission erlässt mittels delegierter Rechtsakte
  - von der ERA empfohlene CST [COM(2013) 31, neuer Art. 7 Abs. 4] und
  - von der ERA empfohlene CSM [COM(2013) 31, neuer Art. 6 Abs. 4].

► **Nationale Vorschriften**

- Mitgliedstaaten können nur dann neue nationale Vorschriften für TSI und CSM erlassen, wenn [COM(2013) 30, neuer Art. 14 Abs. 3; COM(2013) 31, neuer Art. 8 Abs. 1]
  - eine bisherige TSI nicht vollständig den „grundlegenden Anforderungen“ entspricht,
  - Vorschriften zu einer vorhandenen nationalen Sicherheitsmethode nicht von einer CSM abgedeckt sind, oder
  - als Präventivmaßnahme in dringenden Fällen, insbesondere nach einem Unfall.
- Neue nationale Vorschriften werden von der ERA geprüft [COM(2013) 27, Art. 21 Abs. 1 i.V.m. COM(2013) 30, neuer Art. 14 und COM(2013) 31, neuer Art. 8].
- Stellt die ERA fest, dass die neue Vorschrift zu einer Diskriminierung oder Beschränkung des Eisenbahnbetriebs zwischen Mitgliedstaaten führt, richtet sie eine Empfehlung an den betreffenden Mitgliedstaat [COM(2013) 27, Art. 21 Abs. 2 und 3].
- Kommt der Mitgliedstaat der Empfehlung innerhalb von 2 Monaten nicht nach, kann die Kommission den Mitgliedstaat zur Änderung oder Aussetzung der Vorschrift auffordern [COM(2013) 27, Art. 21 Abs. 4].

► **Sicherheitsbescheinigung**

- Sicherheitsbescheinigungen werden von der ERA erteilt [COM(2013) 31, Art. 10 Abs. 2].
- Voraussetzung ist ein Nachweis des Eisenbahnunternehmens, dass es ein Sicherheitsmanagement hat und die TSI-Anforderungen erfüllt [COM(2013) 27, Art. 12 i.V.m. COM(2013) 31, neuer Art. 10 Abs. 2].
- Die Bescheinigung [COM(2013) 31, neuer Art. 10 Abs. 3 und 5].
  - gibt Art und Umfang der Eisenbahntätigkeit wieder,
  - gilt fünf Jahre und
  - ist für gleichwertige Eisenbahnverkehrsdienste in der gesamten EU gültig.
- Drei Monate vor Aufnahme eines neuen Verkehrsdienstes muss das Eisenbahnunternehmen der nationalen Eisenbahnbehörde weitere Unterlagen zur Prüfung vorlegen, z. B. über die Einhaltung nationaler Vorschriften, die Übereinstimmung von Art und Umfang der beabsichtigten Eisenbahntätigkeit mit den Angaben der Bescheinigung sowie getroffene Vorkehrungen für die Zusammenarbeit mit dem Infrastrukturbetreiber [COM(2013) 31, neuer Art. 10 Abs. 4].
- Stellt die nationale Behörde fest, dass das Eisenbahnunternehmen die Bedingungen für die Bescheinigung nicht mehr erfüllt, beantragt sie bei der ERA deren Widerruf [COM(2013) 31, neuer Art. 10 Abs. 6].

### ► Genehmigung von Schienenfahrzeugen

- Genehmigungen für die erstmalige Bereitstellung von Schienenfahrzeugen („Inverkehrbringen“) werden von der ERA erteilt [COM(2013) 30, neuer Art. 2 Abs. 29, neuer Art. 20 Abs. 2 i.V.m. COM(2013) 27, Art. 16].
- Die Genehmigung
  - enthält insbesondere Angaben zur Übereinstimmung des Fahrzeugs mit den einschlägigen TSI und den nationalen Vorschriften [COM(2013) 30, Art. 20 Abs. 2] und
  - ist in der gesamten EU gültig [COM(2013) 30, Art. 20 Abs. 5].
- Eisenbahnunternehmen dürfen mit dem Fahrzeug erst dann Verkehrsdienste erbringen („Inbetriebnahme“), nachdem in Zusammenarbeit mit dem Infrastrukturbetreiber die technische Kompatibilität des Fahrzeugs mit der Strecke sowie die Einhaltung der TSI und CSM sowie der nationalen Vorschriften geprüft wurden [COM(2013) 30, neuer Art. 21 i.V.m. geändertem Art. 2 Abs. 16].

### Wesentliche Änderung zum Status quo

- Bisher mussten neue und geänderte TSI, CST und CSM von einem Ausschuss von Vertretern der Mitgliedstaaten angenommen werden. Nun kann die Kommission diese mittels delegierter Rechtsakte erlassen.
- Bisher wurden Sicherheitsbescheinigungen von nationalen Eisenbahnbehörden erteilt, nun von der ERA.
- Bisher benötigten Eisenbahnunternehmen zweiteilige Sicherheitsbescheinigungen, deren erster Teil in allen Mitgliedstaaten galt und deren zweiter Teil von jedem Mitgliedstaat, in dem das Unternehmen Schienenverkehrsdienste erbringen wollte, separat ausgestellt werden musste. Nun benötigen sie nur noch eine EU-weit einheitliche Bescheinigung, müssen allerdings den nationalen Behörden weitere Unterlagen zur Prüfung vorlegen.
- Die bisherige Genehmigung der nationalen Eisenbahnbehörde für die Inbetriebnahme von Schienenfahrzeugen wird gestrichen. Eingeführt wird stattdessen zum einen eine Genehmigung der ERA für das Inverkehrbringen, zum anderen eine Prüfung der Kompatibilität und Vorschriftsmäßigkeit der Fahrzeuge.

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission stellen nationale Vorschriften ein Hindernis im Eisenbahnbinnenmarkt dar. Daher sind Maßnahmen auf EU-Ebene notwendig. [SWD(2013) 8, S. 3]

### Politischer Kontext

s. [cepHintergrund](#)

### Stand der Gesetzgebung

30.01.13 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

### Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Mobilität und Verkehr
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Verkehr und Fremdenverkehr (federführend), Berichterstatter: COM(2013) 27: Roberts Zile (ECR-Fraktion, LV) COM(2013) 30: Izaskun Bilbao Barandica (ALDE-Fraktion, E) COM(2013) 31: Michael Cramer (Grüne-Fraktion, D)
Bundesministerien:	Verkehr (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Verkehr (federführend); Verbraucherschutz; EU-Angelegenheiten; Tourismus; Wirtschaft; Haushalt
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

### Formalien

Kompetenznorm:	Art. 91 AEUV (Verkehr)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

**Die Erteilung von Sicherheitsbescheinigungen und Genehmigungen** für das Inverkehrbringen bei der ERA und damit **auf EU-Ebene stärkt** grundsätzlich **den Binnenmarkt**. Denn dadurch sinkt der Verwaltungsauf-

wand sowohl für die Schienenfahrzeughersteller als auch für Eisenbahnunternehmen, die grenzüberschreitend Verkehrsdienste anbieten. Dies erleichtert insbesondere kleinen Eisenbahnunternehmen den Marktzutritt auch in anderen Mitgliedstaaten **und stärkt damit den Wettbewerb.**

**Die nationalen Eisenbahnbehörden sollten** allerdings – gemäß den Empfehlungen der Folgenabschätzung [SWD(2013) 8, S. 26] – nicht nur in die Bescheinigungs-, sondern auch **in die Genehmigungsverfahren einbezogen und deren Rolle dabei** in der Interoperabilitätsrichtlinie **klar definiert werden.** Zwar sollte die ERA, wie von der Kommission vorgeschlagen, letztlich die Entscheidung treffen, jedoch nicht den gesamten Genehmigungsprozess alleine durchführen. Denn nationale Eisenbahnbehörden verfügen aufgrund ihrer Erfahrungen und ihrer räumlichen Nähe zu den ansässigen Unternehmen über ein breiteres Wissen als die ERA. Dies kann die Verfahren beschleunigen und Verwaltungskosten weiter senken, da für die Genehmigung in der Praxis eine Prüfung vor Ort notwendig ist und die Fahrzeughersteller oftmals frühzeitig den Kontakt zu den nationalen Behörden aufnehmen und während des gesamten Entwicklungsprozesses mit ihnen in Verbindung stehen.

Die Verpflichtung für Eisenbahnunternehmen, für die Inbetriebnahme von Schienenfahrzeugen mit dem Infrastrukturbetreiber zusammenzuarbeiten, kann dazu führen, dass kleine Eisenbahnunternehmen zur Zusammenarbeit mit ihrem in der Regel größten Konkurrenten gezwungen werden, wenn der Infrastrukturbetreiber zu einem Unternehmen gehört, dem auch Eisenbahnverkehrsunternehmen gehören. Eisenbahnunternehmen sollten daher explizit die Möglichkeit haben, unabhängige Prüfstellen (z. B. TÜV, DEKRA etc.) mit der Inbetriebnahme zu beauftragen, die dann mit dem Infrastrukturbetreiber zusammenarbeiten müssen.

#### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Möglichkeit der Kommission, Änderungen an TSI, CST und CSM ohne Zustimmung eines Ausschusses nationaler Experten mittels delegierter Rechtsakte zu erlassen, senkt zwar die Kosten der Entscheidungsfindung, weil zeitraubende Verhandlungen zwischen Mitgliedstaaten entfallen. Allerdings besteht die Gefahr, dass besondere mitgliedstaatliche Gegebenheiten nicht hinreichend berücksichtigt werden. Dies senkt die Qualität und die Wahrscheinlichkeit für die Akzeptanz neuer technischer Vorschriften, wodurch eine Harmonisierung auf EU-Ebene diskreditiert werden kann.

Die Regelung, dass neue nationale Vorschriften von der ERA geprüft werden müssen, erschwert zum einen bürokratische und protektionistische Regulierungen, da die ERA solchen widersprechen kann. Zum anderen erhöht es die Transparenz für Eisenbahnunternehmen und Schienenfahrzeughersteller, weil dadurch alle nationalen Vorschriften zentral abgerufen werden können.

Die Verpflichtung für Eisenbahnunternehmen, auch nach Erteilung der Sicherheitsbescheinigung weitere Unterlagen von der nationalen Behörde prüfen zu lassen, geht zwar mit zusätzlichen Kosten einher, ist aber derzeit aufgrund der zahlreichen unterschiedlichen nationalen Vorschriften notwendig. Diese Verpflichtung sollte entfallen, sobald die technischen Vorschriften und Sicherheitsanforderungen vollständig harmonisiert sind.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Eine schnellere und günstigere Genehmigung von Schienenfahrzeugen wirkt sich tendenziell positiv auf Wachstum und Beschäftigung in der Schienenfahrzeugbaubranche aus.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf zur Verwirklichung einer gemeinsamen Verkehrspolitik insbesondere Vorschriften für den internationalen Verkehr, für die Zulassung von Verkehrsunternehmen in Mitgliedstaaten, in denen sie nicht ansässig sind, und für die Verbesserung der Verkehrssicherheit sowie sonstige „zweckdienliche Vorschriften“ erlassen (Art. 91 Abs. 1 AEUV). Zudem kann die EU zum Auf- und Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V; s. [cepAnalyse](#)) beitragen (Art. 170 Abs. 1 AEUV), um den Binnenmarkt zu verwirklichen (Art. 26 AEUV) und den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt innerhalb der EU zu stärken („Kohäsion“, Art. 174 AEUV). Dabei darf sie die Interoperabilität der einzelstaatlichen Verkehrsnetze und den Zugang zu diesen fördern (Art. 170 Abs. 2 AEUV).

### Subsidiarität

Unproblematisch.

### Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Bedenklich ist das Ansinnen der Kommission, dass sie TSI durch delegierte Rechtsakte erlassen darf. Zwar handelt es sich bei TSI um technische Fragestellungen, für die die delegierte Rechtsetzung geeignet ist. Allerdings sollten die Kenntnisse und Erfahrungen der mitgliedstaatlichen Behörden angemessen berücksichtigt werden.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Erteilung von Bescheinigungen und Genehmigungen auf EU-Ebene stärkt den Binnenmarkt und den Wettbewerb. Die nationalen Eisenbahnbehörden sollten in die Genehmigungsverfahren einbezogen und deren Rolle dabei klar definiert werden.