



Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires  
Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr  
Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail

**Commission d'experts techniques  
Fachausschuss für technische Fragen  
Committee of Technical Experts**

**TECH-18014-CTE11-6.4**

**11.04.2018**

Original: EN

## **11. TAGUNG**

---

Zukünftige Entwicklung der Anforderungen an die Fahrzeugzulassung

Diskussionspapier

## 1. EINLEITUNG

Die Anhänge F und G zum COTIF sind 2006 in Kraft getreten. Seither hat sich der durch sie geschaffene Rechtsrahmen innerhalb des letzten Jahrzehnts basierend auf demjenigen der Europäischen Union für Interoperabilität und Sicherheit des Eisenbahnsystems stetig weiterentwickelt.

Ein Ziel des Arbeitsprogramms der OTIF für 2018-2019 ist die Überarbeitung der Bestimmungen betreffend regionale Organisationen für wirtschaftliche Integration, die dem COTIF beigetreten sind. Gegenwärtig betrifft dies lediglich die Europäische Union (EU), es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass in Zukunft weitere vergleichbare Organisationen beitreten werden. Für jede dieser Organisationen wäre es wichtig, ähnliche Rechtsbeziehungen zum COTIF unterhalten zu können.

In diesem Zusammenhang wird nachstehend das bisher Erreichte reflektiert und werden Möglichkeiten der Weiterentwicklung untersucht. Da mit diesem Dokument lediglich die Diskussion angestoßen werden soll, enthält es keine detaillierten Änderungsvorschläge.

## 2. KONTEXT, ANWENDUNGSBEREICH UND ZIELE

Artikel 2 COTIF legt fest, dass das Ziel der Organisation darin besteht, den internationalen Eisenbahnverkehr in jeder Hinsicht zu fördern, zu verbessern und zu erleichtern. Für dieses Papier sind insbesondere die folgenden Punkte relevant:

- c) *zur Interoperabilität und technischen Harmonisierung im Eisenbahnbereich durch Verbindlicherklärung technischer Normen und Annahme einheitlicher technischer Vorschriften beitragen;*
- d) *ein einheitliches Verfahren für die technische Zulassung von Eisenbahnmaterial, das zur Verwendung im internationalen Verkehr bestimmt ist, aufstellen.*

Unter diesem, durch Artikel 2 APTU abgesteckten Dach tragen die Anhänge F und G zum COTIF zur Verwirklichung der Ziele bei. Dabei legen die ER APTU das Verfahren fest, nach dem für Eisenbahnmaterial, das zur Verwendung im internationalen Verkehr bestimmt ist, technische Normen für verbindlich erklärt und einheitliche technische Vorschriften (ETV) angenommen werden und die ER ATMF das Verfahren, nach dem Eisenbahnfahrzeuge und sonstiges Eisenbahnmaterial zum Einsatz oder zur Verwendung im internationalen Verkehr zugelassen werden.

Nicht alle Staaten haben in Bezug auf die Interoperabilität gleiche Ambitionen. Gemäß Artikel 42 COTIF können die Staaten erklären, dass sie bestimmte Anhänge nicht anwenden werden, so dass jeder Staat die Anhänge anwenden kann, die seinen Anforderungen entsprechen. In der Praxis bedeutet dies, dass der internationale Eisenbahnverkehr in den einzelnen Staaten auf verschiedenen Ebenen verbessert und erleichtert wird. Dies rechtfertigt die Entwicklung von COTIF-Bestimmungen, die den Bedürfnissen der Staaten mit den weitreichendsten Ambitionen gerecht werden. Es ist sehr wichtig, dass dabei die Kompatibilität zwischen dem EU-Recht und den Interoperabilitätsbestimmungen des COTIF gewahrt bleibt, was sowohl vonseiten der OTIF als auch vonseiten der EU Anstrengungen erfordern wird.

## 3. KOMPATIBILITÄT ZWISCHEN COTIF- UND EU-RECHT

Die technischen Bestimmungen des COTIF basieren von Anfang an auf den EU-Vorschriften über Interoperabilität und Sicherheit der Eisenbahnen. Die bewährte praktische Arbeitsmethode besteht darin, die Interoperabilitäts- und Sicherheitsbestimmungen zunächst auf EU-Ebene zu entwickeln und anschließend die Bestimmungen, die auch im Rahmen des COTIF relevant sind, in die technischen Vorschriften unter APTU und ATMF zu übernehmen. Dank dieser Arbeitsmethode ist es der OTIF möglich, detaillierte und umfassende Spezifikationen zu erstellen, ohne zahlreiche Sitzungen organisieren zu müssen, um alle diese Spezifikationen von Grund auf neu zu entwickeln. Folglich entspre-

chen die Bestimmungen von Anfang an den spezifischen Bedürfnissen der EU, und bei der Übertragung ins COTIF können Anpassungen erforderlich sein, um sie an dessen Anwendungsbereich anzupassen.

Mit dem Ziel, einige Hintergrundinformationen zu liefern, werden in den folgenden Abschnitten die Hauptziele besagter Bestimmungen zusammengefasst und verglichen.

### **3.1. DAS EISENBAHNINTEROPERABILITÄTSRECHT DER EU**

Seit Anfang der 90er Jahre hat die EU aufeinanderfolgende Gesetzespakete zur Harmonisierung und Vernetzung der Eisenbahnmärkte der EU-Mitgliedstaaten umgesetzt. Zu den Zielen dahinter gehören die Öffnung des Marktes für internationale und nationale Schienenverkehrsdienste sowie auch des Versorgungsmarktes für Eisenbahnausrüstungen.

Im Hinblick auf die Öffnung des Versorgungsmarktes war es notwendig, die Anforderungen an die Eisenbahnausrüstungen EU-weit zu harmonisieren. Zu diesem Zweck wurde das EU-Eisenbahnrecht an die allgemeine EU-Produktgesetzgebung, die als *neuer Rechtsrahmen* (und zuvor als *neuer Ansatz* und *Gesamtansatz*) bezeichnet wurde, angeglichen. In diesem Rahmen werden nicht nur die Produktanforderungen, sondern auch die Konformitätsbewertung und die Marktüberwachung harmonisiert.

Die allgemeinen Grundsätze lassen sich wie folgt zusammenfassen: Eine EU-Richtlinie für eine bestimmte Produktgruppe (z. B. medizinische Geräte, Maschinen, Spielzeug, Druckgefäße) legt die sogenannten grundlegenden Anforderungen an ein Produkt fest. Kein Produkt darf in der EU in Verkehr gebracht werden, ohne die grundlegenden Anforderungen zu erfüllen. Von Normungsgremien entwickelte Normen enthalten bewährte Verfahren zur Erfüllung der grundlegenden Anforderungen. Diese werden als harmonisierte Normen bezeichnet. Die Einhaltung harmonisierter Normen ist nicht zwingend vorgeschrieben, lässt jedoch auf die Konformität mit den grundlegenden Anforderungen schließen. Bei Nichteinhaltung der harmonisierten Normen muss der Antragsteller, der den Marktzugang für das Produkt anstrebt, die Konformität mit den grundlegenden Anforderungen durch andere (aussagekräftige) Mittel nachweisen. Die Bewertung der Konformität mit den grundlegenden Anforderungen erfolgt in der Regel durch eine benannte Stelle, die (unabhängige) externe Bewertungen durchführt. Am Ende erklärt der Antragsteller oder Hersteller die volle Verantwortung für die Konformität des Produkts mit allen gesetzlichen Anforderungen und haftet, wenn sich später herausstellt, dass es Probleme mit dem Produkt gibt. Für die betroffenen Produktgruppen ersetzt dieser EU-Rahmen die nationale Gesetzgebung. Dadurch wird vermieden, dass die Hersteller auf der Grundlage der nationalen Bestimmungen in jedem Staat eine Genehmigung erhalten müssen, was die Vermarktung ihres Produkts erleichtert.

Die EU-Interoperabilitätsrichtlinie betrifft die Eisenbahnen und basiert auf dem beschriebenen Rahmen. Sie unterscheidet in Interoperabilitätskomponenten (IK), Teilsysteme (wie Rollmaterial und Infrastruktur) und Fahrzeuge.

Die Konformitätsbewertung von Teilsystemen und (den meisten) IK muss auf Antrag eines Antragstellers (bei Teilsystemen) oder des Herstellers (bei IK) von einer benannten Stelle (Drittbewerter) durchgeführt werden. Im Gegensatz zu anderen Richtlinien des *neuen Rechtsrahmens* erfolgt die Kontrolle durch eine benannte Stelle nicht direkt auf der Grundlage der Richtlinie, sondern, da das Eisenbahnsystem recht komplex ist, auf der Grundlage einer zusätzlichen Schicht von Spezifikationen, die als TSI (technische Spezifikationen für die Interoperabilität) bezeichnet werden. Die benannte Stelle prüft, ob das Teilsystem oder die IK allen geltenden TSI-Bestimmungen entspricht. Der Antragsteller (bei Teilsystemen) bzw. der Hersteller (bei IK) trägt die volle Produktverantwortung und muss in eigener Verantwortung erklären, dass alle gesetzlichen Anforderungen erfüllt sind.

Fahrzeuge bestehen aus Teilsystemen und IK. Fahrzeuge bedürfen der Genehmigung durch eine Genehmigungsbehörde (Eisenbahnagentur der EU oder nationale Sicherheitsbehörde). Auf Fahrzeugebene gibt es keine Drittbewertung.

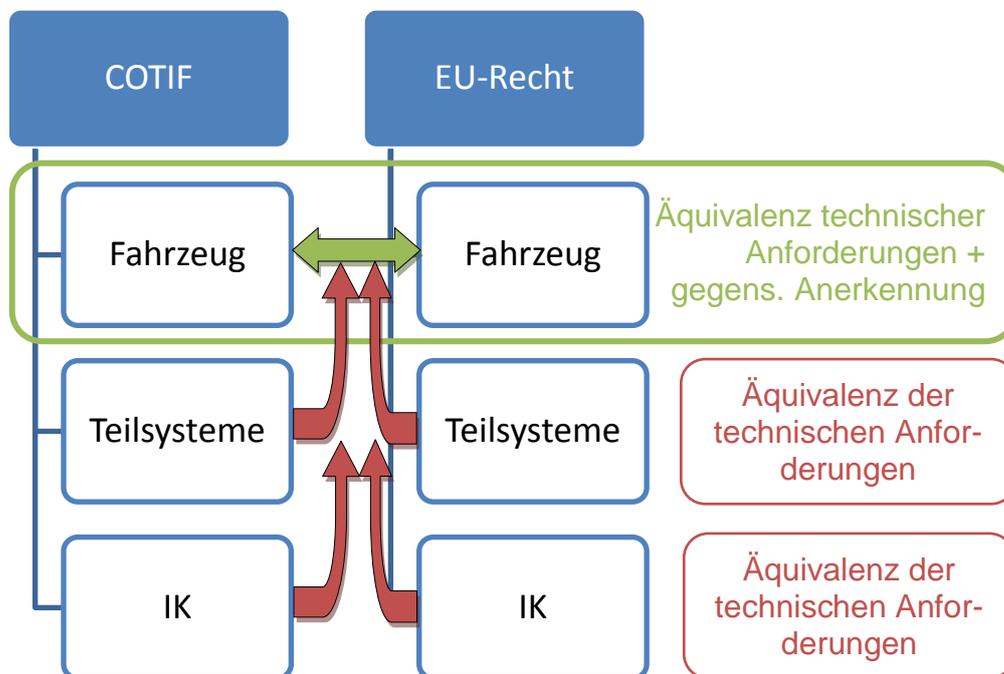
Fahrzeuge, die mit einem zugelassenen Fahrzeugtyp übereinstimmen, werden auf der Grundlage einer vom Antragsteller vorgelegten Konformitätserklärung zu diesem Typ zugelassen.

### 3.2. DIE EINHEITLICHEN TECHNISCHEN VORSCHRIFTEN DES COTIF

Im Gegensatz zum EU-Recht verfolgt das COTIF nicht das Ziel, den Eisenbahnmarkt zu öffnen. Dies bedeutet, dass die Einhaltung der COTIF-Bestimmungen nicht automatisch den Zugang zum EU-Markt (oder einem anderen Markt) öffnet und Produkte, die nach EU-Recht zugelassen sind, nicht automatisch in Nicht-EU-Staaten, die die entsprechenden COTIF-Bestimmungen anwenden, in Verkehr gebracht werden können. Obwohl die Erleichterung des Handels kein Ziel des COTIF ist, kann die Harmonisierung der technischen Anforderungen natürlich positive Auswirkungen auf die Eisenbahnindustrie in den Vertragsstaaten haben.

Die COTIF-Bestimmungen sind weitestgehend mit dem EU-Eisenbahnrecht harmonisiert worden. Auf dieser Grundlage werden Bewertungen und Zulassungen (OTIF)/Genehmigungen (EU) von Eisenbahnfahrzeugen (einschließlich ihrer IK) in allen EU- und Nicht-EU-Mitgliedstaaten der OTIF, die APTU und ATMF für die Verwendung dieser Fahrzeuge im internationalen Verkehr anwenden, gegenseitig anerkannt. Ein wesentlicher Vorteil dieser Angleichung besteht darin, dass Güterwagen in allen Vertragsstaaten (einschließlich derjenigen, die auch Mitglieder der EU sind) ohne zusätzliche Genehmigung eingesetzt werden können, sofern die harmonisierten technischen Anforderungen der TSI und der ETV WAG erfüllt sind. Bei anderen Fahrzeugtypen, wie z. B. Lokomotiven, können Doppelkontrollen vermieden werden, soweit es sich um harmonisierte Anforderungen der TSI und ETV handelt.

Analog zum EU-Recht verfügt auch das COTIF über spezifische Bestimmungen für Fahrzeuge, Teilsysteme und IK. Der Unterschied besteht allerdings darin, dass die COTIF-Bestimmungen lediglich das Ziel der gegenseitigen Anerkennung von Fahrzeugen verfolgen und Teilsysteme und IK diesem Ziel untergeordnet sind.



Während ein wichtiger Bestandteil des EU-Rechts die Erklärung eines Antragstellers, Auftraggebers oder Herstellers ist, dass eine IK oder ein Teilsystem alle Anforderungen erfüllt und er somit die volle Haftung übernimmt, sind solche Erklärungen im COTIF nicht zwingend vorgeschrieben.

Derzeit decken die COTIF-Bestimmungen für Teilsysteme lediglich das Teilsystem Fahrzeuge ab. Es existieren noch keine harmonisierten Bestimmungen für fahrzeugseitige Zugsteuerungs-/Zugsicherungs- und Signalgebungssysteme (CCS). Daher ist die Zulassung eines Fahrzeugs, ein-

schließlich CCS, im Rahmen der OTIF technisch nicht gleichwertig mit einer EU-Fahrzeuggenehmigung. Sobald im COTIF gleichwertige CCS-Spezifikationen entwickelt werden, könnte der technische Anwendungsbereich angeglichen werden. Alle Bestimmungen für Fahrzeuge ohne CCS (z. B. Güterwagen) sind bereits harmonisiert.

Wie im EU-Recht ist auch im COTIF der Grundsatz der Drittbewertung von IK und Teilsystemen verankert. Ein wesentlicher Unterschied zwischen beiden Rechtssystemen besteht jedoch darin, dass im COTIF die Zuständigkeiten für die verschiedenen an der Zulassung von Fahrzeugen beteiligten Parteien bis zu einem gewissen Grad für jeden Staat angepasst werden können. Jeder Staat muss dem Generalsekretär der OTIF seine für die Erteilung von Fahrzeugzulassungen zuständige Behörde mitteilen. Es ist dann Sache der zuständigen Behörde, ob sie selbst Konformitätsbewertungen durchführt oder ob sie die Kompetenzen an eine öffentliche oder private Stelle überträgt. Dies bedeutet, dass im COTIF die externe Prüfstelle und die Genehmigungsbehörde ein und dieselbe Einrichtung sein können.

#### **4. WEITERE ENTWICKLUNGEN**

Es wird vorgeschlagen, die folgenden Prinzipien als Grundlage für die Weiterentwicklung der technischen Bestimmungen des COTIF zu verwenden:

1. Die Harmonisierung der technischen und betrieblichen Vorschriften ist am sinnvollsten, wenn sie auf möglichst breiter geografischer Ebene umgesetzt wird. Daher ist es wichtig, neue Vertragsstaaten anzuziehen. Die Bestimmungen des COTIF sollten in verschiedenen geografischen Gebieten und zwischen Staaten, die unterschiedliche Rechtssysteme haben können, sinnvoll und nützlich sein. Auch der Aufbau des Eisenbahnsystems kann variieren, von wettbewerbsorientierten, offen zugänglichen bis hin zu integrierten, auf staatlichen Monopolen basierten Modellen. Das COTIF sollte als Brücke zwischen diesen unterschiedlichen Modellen fungieren.
2. Die Staaten können den für sie geeigneten Grad der Interoperabilität wählen, d. h. nur den Grenzübergang von Fahrzeugen oder auch den ganzer Züge. Die technischen Vorschriften sollten den Anforderungen auf allen Ebenen gerecht werden und daher entsprechend flexibel sein. Gleichzeitig ist jedoch auch die Entwicklung weitreichender Interoperabilitätsbestimmungen gerechtfertigt, die nur zwischen Staaten angewendet werden können, die den grenzüberschreitenden Betrieb ganzer Züge erleichtern wollen.
3. Die Kompatibilität mit dem EU-Recht muss gewahrt bleiben. Dabei können nicht zwangsläufig alle Aspekte übernommen werden, da der allgemeine Anwendungsbereich des COTIF eingehalten werden muss. Elemente aus der Gesetzgebung der Europäischen Union, die nur mit der Marktöffnung verbunden sind, sei es für Dienstleistungen oder für Produkte, sollten beispielsweise nicht übernommen werden, da es dafür keine Grundlage im COTIF gibt.
4. Es besteht vielleicht die Möglichkeit, einige bestehende COTIF-Bestimmungen, die bereits aus dem EU-Recht übernommen wurden, zu vereinfachen, z. B. diejenigen betreffend die Fahrzeugzulassung (bestehend aus Prüfungen, Erklärungen, Bescheinigungen usw.). So könnte in Abstimmung mit den Sektororganisationen beispielsweise analysiert werden, ob die Anzahl der verschiedenen Ebenen im Zusammenhang mit der Fahrzeugzulassung (IK-Ebene, Teilsystemebene und Fahrzeugebene) tatsächlich sinnvoll ist oder reduziert werden könnte.
5. Die technischen Bestimmungen des COTIF sollten mit dem möglichen Beitritt weiterer regionaler Organisationen für wirtschaftliche Integration vereinbar sein, die die Bedingungen des Artikels 38 COTIF erfüllen. Unter der Voraussetzung, dass die entsprechenden Bedingungen erfüllt sind, sollten diese Organisationen ähnliche Rechtsbeziehungen zum COTIF unterhalten

können wie die EU derzeit.<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang sollte die Machbarkeit in Bezug auf folgende zwei Aspekte analysiert werden:

- die aktuelle Symmetrie zwischen EU-Recht und ATMF gemäß Artikel 3a ATMF,
- die Notwendigkeit eines zweiseitigen Layouts der ETV gemäß Artikel 8 § 9 APTU.

Jede Machbarkeitsanalyse oder jeder Vorschlag zur Änderung dieser Bestimmungen sollte von konkreten Alternativvorschlägen begleitet werden, die sicherstellen, dass keine Funktionalität verloren geht.

6. Die technischen Bestimmungen sollten bestehen aus:

- verbindlichen Vorschriften zur Gewährleistung der Interoperabilität, jedoch beschränkt auf das, was für die Ziele des Übereinkommens und den Anwendungsbereich seiner Anhänge wesentlich ist. Dieses Prinzip ist in den bestehenden ETV fest verankert;
- gegebenenfalls ergänzt durch Empfehlungen für effiziente und harmonisierte Lösungen, deren Anwendung freiwillig ist. Beispiele hierfür sind Anhang C der ETV/TSI Güterwagen und die Entwürfe für austauschbare Reisezugwagen.

## 5. BESCHLUSSVORSCHLAG

Der Fachausschuss für technische Fragen

1. nimmt das Dokument zur Kenntnis;
2. stimmt den in Kapitel 4 dargelegten Grundsätzen für die Weiterentwicklung zu und ersucht die ständige Arbeitsgruppe (WG TECH), diese gegebenenfalls als Richtschnur bei Vorschlägen zur Änderung der technischen Bestimmungen des COTIF zu verwenden.

---

<sup>1</sup> Die Voraussetzungen für solche ähnlichen Rechtsverhältnisse sind unter anderem ähnliche und kompatible Anforderungen in Bezug auf: die Genehmigung von Eisenbahnmaterial; Verfahren und Zuständigkeiten für den Eisenbahnbetrieb und die Instandhaltung; Prüfverfahren und Unabhängigkeit; Qualifikationsanforderungen in Bezug auf die Stellen/Behörden, die die Prüfungen/Kontrollen durchführen.