



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-16039-CTE10-6.6**

**13.04.2017**

Original: EN

**AKKREDITIERUNG UND ÜBERWACHUNG DER BENANNTEN STELLEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION UND RELEVANZ FÜR DAS COTIF**

---

Diskussionspapier, vorgelegt vom Sekretariat der OTIF

## 1. EINLEITUNG

In Übereinstimmung mit den Artikeln 3a und 6 ATMF können Fahrzeuge, die entweder gemäß ATMF zum Betrieb zugelassen oder gemäß den entsprechenden technischen Vorschriften der EU für die Inbetriebnahme genehmigt wurden, international betrieben werden. Daraus ergibt sich, dass Zulassungen (COTIF) und Genehmigungen (EU) für die Verwendung von Fahrzeugen im internationalen Verkehr den gleichen Stellenwert haben. Aus diesem Grund ist es zwingend erforderlich, dass unter dem COTIF bzw. unter EU-Recht zugelassene Fahrzeuge mit derselben Sorgfalt und Genauigkeit ausgelegt, gebaut und geprüft werden. Das COTIF enthält diverse Bestimmungen, die dies sicherstellen sollen. Die Zuständigkeiten betreffend Prüfung und Zertifizierung von Fahrzeugen, bevor diese eingesetzt werden können, sind jedoch nicht dieselben im Rechtssystem der EU und im COTIF. Dennoch und trotz der in diesem Dokument erläuterten Unterschiede muss das Ergebnis der Konformitätsbewertung dasselbe sein.

Die EU ist gegenwärtig dabei, die systematische Aufsicht der Konformitätsbewertungsstellen zu verbessern. In diesem Dokument wird erläutert, inwieweit diese Entwicklungen für das COTIF relevant sind, und wie die Ergebnisse von den Nicht-EU-OTIF-Mitgliedstaaten genutzt werden können.

Damit die internationale Zulassung von Eisenbahnfahrzeugen gemäß ATMF funktioniert, müssen die Konformitätsbewertungsverfahren in jedem Staat in Übereinstimmung mit dem COTIF umgesetzt werden. Zwischen den Behörden der einzelnen Staaten muss Vertrauen aufgebaut und aufrechterhalten werden, so dass von einem Staat ausgestellte Zulassungen von einem anderen nicht infrage gestellt werden. In diesem Dokument werden Handlungsstränge vorgeschlagen, mit denen die Grundlage für dieses Vertrauen geschaffen werden soll.

Die Entwicklung neuer Vorschriften wird in diesem Dokument jedoch nicht vorgeschlagen.

### 1.1. KONFORMITÄTSBEWERTUNG IN DER EU

Die EU-Staaten haben sich darauf geeinigt, ihre Eisenbahnmärkte durch harmonisierte Produktanforderungen und Konformitätsbewertungsmethoden bis zu einem gewissen Grad zu vereinheitlichen. Die EU hat ein System eingeführt, das die Bewertung durch eine dritte Partei umfasst, wo der Antragsteller (z. B. der Hersteller) erst dann die Genehmigung der zuständigen Behörde (der nationalen Sicherheitsbehörde oder in Zukunft die Eisenbahnagentur der EU) beantragen kann, nachdem das Fahrzeug von einer benannten Stelle (Drittprüfer) bewertet wurde. In diesem Modell bewertet die benannte Stelle die Übereinstimmung des Fahrzeugs mit den anwendbaren Vorschriften.

Einige Nicht-EU-Mitgliedstaaten der OTIF haben Abkommen mit der EU geschlossen, wonach sie dieselben Eisenbahnvorschriften anwenden. Beispiele hierfür sind die Schweiz und Norwegen.

Die Notifizierung der Konformitätsbewertungsstellen ist Aufgabe der Staaten, obgleich die Anforderungen auf EU-Ebene harmonisiert sind. Einige Staaten nutzen Akkreditierungsmodelle<sup>1</sup> zur Überprüfung der Zuständigkeiten der benannten Stellen, dies ist jedoch nicht verbindlich vorgeschrieben. Benannte Stellen können ihre Dienste in jedem EU-Staat anbieten und die von ihnen ausgestellten Bescheinigungen gelten EU-weit.

---

<sup>1</sup> Akkreditierung bezeichnet das Verfahren, mit dem die Zuständigkeiten einer benannten Stelle von einer einheitlichen Akkreditierungsstelle geprüft werden. Akkreditierungsstellen haben ein breites Einsatzfeld zur Zertifizierung/Registrierung von Qualitätssystemen, Produkten, Dienstleistungen, Personal, Umweltmanagementsystemen usw. und sind nicht auf die Akkreditierung von Eisenbahneinrichtungen beschränkt. Die Akkreditierung ist nicht EU-spezifisch, sondern ein weltweit anzutreffendes Konzept.

Gegenwärtig sind 63 benannte Stellen registriert<sup>2</sup> und somit befugt, in der EU im Bereich der Eisenbahnhinteroperabilität Bewertungen durchzuführen. Benannte Stellen arbeiten in einem EU-weiten offenen Markt und gehen vertragliche Beziehungen mit dem Antragsteller, der ihr Kunde ist, ein.

Obwohl sie in einem offenen Markt als Konkurrenten auftreten, sind die benannten Stellen im Hinblick auf die Harmonisierung der Qualität ihrer Arbeit verpflichtet, sich untereinander durch den Austausch von Erfahrungen zu koordinieren. Die Koordinierung wird von der NB-Rail-Koordinationsgruppe organisiert.

## 1.2. KONFORMITÄTSBEWERTUNG IM COTIF

Das COTIF ist ein zwischen souveränen Staaten geschlossenes Übereinkommen, in dem diese sich darauf verständigt haben, durch Anwendung der ATMF die von anderen Staaten ausgestellten Bescheinigungen gegenseitig anzuerkennen.

Artikel 5 ATMF ist mit der in der EU geltenden Aufgabenverteilung kompatibel (Bewertung durch dritte Partei), erlaubt den zuständigen Behörden der Staaten jedoch auch, die Bewertung selbst durchzuführen. Die zuständige Behörde ist eine von allen Eisenbahnunternehmen, Infrastrukturbetreibern, Fahrzeughaltern, ECM oder Herstellern von Eisenbahnmaterial unabhängige Regierungseinrichtung. Wenn die zuständige Behörde die Bewertung selbst durchführt, muss sie alle Anforderungen betreffend Unabhängigkeit und Qualifikationen erfüllen, die andernfalls für die benannte Stelle gelten würden.

In Übereinstimmung mit Punkt 1.3.2 der ETV GEN-D ist eine benannte Stelle der EU auch befugt, Bewertungen im Anwendungsbereich des COTIF durchzuführen. Ob eine benannte Stelle ihre Dienste in einem Nicht-EU-OTIF-Mitgliedstaat anbieten darf, hängt von den in dem jeweiligen Staat geltenden Bestimmungen ab.

## 2. VERBESSERUNG DER BEWERTUNGSKOHÄRENZ IN DER EU

### 2.1. KOORDINIERUNG DER BENANNTEN STELLEN

Gemäß Artikel 44 der Richtlinie (EU) 2016/797 ist die EU-Kommission verpflichtet, die Koordination und Kooperation der unter dieser Richtlinie notifizierten benannten Stellen sicherzustellen.

Artikel 30.6 der genannten Richtlinie verpflichtet die Konformitätsbewertungsstellen zur Teilnahme an den Aktivitäten der Koordinierungsgruppe benannter Konformitätsbewertungsstellen. Die Aufgaben von NB-Rail als Koordinierungsgruppe werden in ihren Betriebsvorschriften (in der Fertigstellung) festgelegt.

Darüber hinaus haben die benannten Stellen sich selbst in einem Verband zusammengeschlossen. Auf dessen Website steht dazu<sup>3</sup>:

*Der Verband NB-Rail ist eine internationale gemeinnützige Vereinigung der benannten Stellen für Interoperabilität im Eisenbahnsektor. Der Verband wurde eingerichtet, um die Aktivitäten der NB-Rail-Koordinierungsgruppe zu unterstützen und um in den erwähnten Grundlagen nicht explizit genannte Aufgaben zu ergänzen. Die Ziele im Einzelnen sind:*

- a) *mit den eisenbahnrelevanten Sektorverbänden und Organisationen, wie u. a. UNIFE, CER, UIC, CEN, CENELEC, sowie mit offiziellen Stellen, wie der Eisenbahnagentur der Europäischen Union (ERA), der Europäischen Kommission – und zwar auch mit anderen Generaldirektionen als der GD MOVE – dem Europäischen Parlament und dem Rat und ihren Vertre-*

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=directive.notifiedbody&dir\\_id=30](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=directive.notifiedbody&dir_id=30)

<sup>3</sup> [http://nb-rail.eu/as/as\\_en.html](http://nb-rail.eu/as/as_en.html)

*tern, in Beziehung zu treten und die Arbeit der NB-Rail-Koordinierungsgruppe für diese Organisationen, Verbände und Stakeholder sichtbar zu machen;*

- b) die Etablierung des Verbandes als Vertretungsorgan für diese Organisationen, Verbände und Agenturen, da in Artikel 28 der Richtlinie 2008/57/EG die Etablierung der NB-Rail-Koordinierungsgruppe zum Stakeholder nicht vorgesehen ist;*
- c) die Förderung der Koordination unter den benannten Stellen zur Harmonisierung der Verfahren zur Bewertung der Konformität und Gebrauchstauglichkeit von Interoperabilitätskomponenten sowie der Verfahren zur Bewertung der Teilsysteme;*
- d) die Unterbreitung von Vorschlägen und die Sicherstellung der Koordination und Entwicklung von Studien und wissenschaftlichen Erhebungen zur Verbesserung der Qualität, Effektivität und Effizienz der Zertifizierung der benannten Stellen;*
- e) die Gewährleistung der Zusammenarbeit bei der Standardisierung des Notifizierungssystems für benannte Stellen;*
- f) die Gewährleistung der Zusammenarbeit zur Verbesserung und Standardisierung der Informationssysteme, mit denen Informationen auf Bescheinigungen festgehalten werden, und die zur Verbesserung der Kohärenz der Bescheinigungen verwendet werden;*
- g) die Bereitstellung eines leichten Zugangs zu den öffentlichen Dokumenten von NB-Rail über eine Internetseite;*
- h) das Teilen von Informationen betreffend die Ziele und die Organisation von Tagungen und Workshops.*

Die Ergebnisse der Diskussionen zwischen den benannten Stellen im Rahmen der Treffen von NB-Rail werden als Anwendungsempfehlungen (*Recommendations for Use - RFU*) herausgegeben. Wenn NB-Rail ein Problem bei der Anwendung der Rechtsbestimmungen feststellt, kann er seine Bedenken an die EU-Kommission in Form von Fragen & Klarstellungen (*Questions & Clarifications - Q&C*) weitergeben. Beide Dokumentarten, RFU und Q&C sind auf der Website von NB-Rail verfügbar.

## **2.1. AKKREDITIERUNGSSYSTEM FÜR BENANNT STELLEN**

Über die Jahre hinweg lässt das Feedback von benannten Stellen zum System der EU vermuten, dass die Qualität der Arbeit der verschiedenen benannten Stellen variieren kann. Dies zeigt sich im Bericht der Agentur zum sektoralen System für die Akkreditierung benannter Stellen unter der Richtlinie 2008/57/EG „*Sectorial scheme for accreditation of notified bodies under Directive 2008/57/EC ANALYSIS OF CURRENT SITUATION ERA/ADV/2014-15/REP-001 V 2.0<sup>4</sup>*“, wo es in Kapitel 3 lautet:

*„An mehreren RISC-Tagungen hat der Vorsitzende von NB-Rail die fehlende Teilnahme einiger benannter Stellen (NoBos für Konformitätsbewertung) an den Treffen und Arbeiten von NB-Rail bemängelt. Dies wurde im Bericht des Vertreters Belgiens im Ausschuss bekräftigt, der an der Plenartagung von NB-Rail als Beobachter teilnimmt. Dies führte im Publikum zu Bedenken betreffend den gemeinsamen Ansatz der benannten Stellen bei der Überprüfung der Konformität mit den Anforderungen der Kommissionsbeschlüsse und Verordnungen über technische Spezifikationen für die Interoperabilität.*

*Mangelnde Qualität bei der Arbeit der benannten Stellen wird in den MS unausweichlich zu Vertrauensverlust in die EG-Prüfverfahren führen und schlussendlich die Errungenschaften der Ziele aus der Interoperabilitätsrichtlinie unterlaufen.*

---

<sup>4</sup> <http://www.era.europa.eu/Document-Register/Pages/ERA-ADV-2014-15.aspx>

*Die Kommissionsdienststellen beabsichtigen, ihre Zusammenarbeit mit der Europäischen Kooperation für Akkreditierung (EA) zu stärken, welche die Sachdienlichkeit und Möglichkeit der Einrichtung eines Akkreditierungssystems für benannte Stellen prüft.*

In Antwort auf diese Bedenken hat die Agentur in 2015 auf Antrag der Europäischen Kommission ein Akkreditierungssystem für benannte Stellen entwickelt. Das System soll von den Akkreditierungsstellen angewendet werden, wenn sie die Kompetenzen (angehender) benannter Stellen bewerten. Das System basiert auf der Normenreihe EN ISO/IEC 17000 und hat daher eine starke internationale Komponente.

Die Ergebnisse der Arbeiten der Agentur sind in dem oben genannten, öffentlichen Bericht festgehalten. Das System bezieht sich explizit nur auf die Akkreditierung und nicht auf die Anerkennung, kann aber selbstverständlich auf für Letztere verwendet werden.

## **2.2. BENANNT STELLEN UND DAS 4. EISENBAHNPAKET**

Kapitel VI der Richtlinie (EU) 2016/797 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der EU enthält Bestimmungen zu Bewertungsstellen, einschließlich benannten Stellen, aber auch zu den notifizierenden Behörden. Sie enthält neue Pflichten betreffend die Teilnahme der benannten Stellen an der Koordinierungsgruppe benannter Konformitätsbewertungsstellen.

In Artikel 34 der Verordnung (EU) 2016/796 über die Eisenbahnagentur der Europäischen Union werden die zukünftigen Aufgaben der Agentur bezüglich Überwachung der benannten Stellen festgelegt. Vor diesem Hintergrund und zur Vorbereitung auf ihre künftigen Aufgaben, hat die Agentur in 2016 mit der Entwicklung von Verfahren begonnen, mit denen Informationen zu benannten Stellen gesammelt, analysiert und verwendet werden sollen, um die Leistung der benannten Stellen effektiv bewerten und die Ergebnisse mitteilen zu können. Während dieser Vorbereitungsphase wird die Agentur bei der Entwicklung eines Systems zur Überwachung benannter Stellen von einer Task-Force unterstützt. Die OTIF ist als Beobachter zur Teilnahme an der Task-Force eingeladen.

In Zukunft beabsichtigt die EU-Agentur bei der Durchführung der Leistungsbewertung mit den in dem Staat der betreffenden benannten Behörde zuständigen notifizierenden Behörden zusammenzuarbeiten.

## **3. KOHÄRENZ DER ARBEITEN DER PRÜFORGANE DER OTIF**

Im Prinzip sollte es keine Unterschiede zwischen den Bewertungsergebnissen der benannten Stellen der EU und denen der Prüforgane der OTIF geben. Konsequenterweise bedeutet dies, dass die professionellen Qualifikationen und Bewertungsmethoden zwischen den benannten Stellen der EU und den Prüforganen außerhalb der EU vergleichbar sein sollten. Aus diesem Grund sind die geltenden Bestimmungen in der EU und im COTIF harmonisiert worden. Die COTIF-Bestimmungen sind in Artikel 5 ATMF, Artikel 1.3 der ETV GEN-D und der ETV GEN-E festgelegt.

Erfahrungen in der EU haben gezeigt, dass die Bewertungsergebnisse ohne ausreichende Koordination und detaillierte Anforderungen an die benannten Stellen variieren können. Es gibt auch keinen Grund, warum die Situation bei Prüforganen außerhalb der EU anders sein sollte. Daraus lässt sich schließen, dass auch Prüforgane von Koordination und einer gewissen Form der Überwachung profitieren würden.

Die institutionelle Struktur von Prüforganen in Nicht-EU-Staaten kann jedoch variieren und in einigen Fällen von der EU abweichen. In diversen Nicht-EU-Staaten liegt die Konformitätsbewertung beispielsweise im Zuständigkeitsbereich einer staatlichen Stelle, wie dem Eisenbahndirektorat oder dem Verkehrsministerium.

Im Kontext der OTIF ist jeder Staat souverän und hat sicherzustellen, dass seine zuständige Behörde und seine Prüforgane die im COTIF festgelegten Anforderungen erfüllen. Es gibt im COTIF keine Bestimmung, die eine harmonisierte Beurteilung der Überprüfung staatlicher Stellen durch Außenstehende oder Gleichrangige vorsieht. Es gibt dort auch keine einheitliche Überwachungsbehörde, welche die Aktivitäten und Leistungen der Prüforgane überwacht; jeder Staat muss die Einhaltung aller Vorschriften durch sein(e) Prüforgan(e) selbst sicherstellen.

Nichtsdestoweniger heißt es in Artikel 5 § 6 ATMF jedoch:

*Ein Vertragsstaat hat die stetige Aufsicht über die in § 2 genannten Prüforgane sicher zu stellen und einem Prüforgan, das die Kriterien gemäß § 3 nicht mehr erfüllt, die Zuständigkeit zu entziehen; in diesem Fall hat er den Generalsekretär unverzüglich davon zu unterrichten.*

Dies kann so ausgelegt werden, dass ein gewisses Maß an Koordination zur Gewährleistung einer ‚kohärenten‘ Überwachung erforderlich ist. Es ist jedoch Aufgabe der Staaten, dies sicherzustellen. In Punkt 1.3.5 der ETV GEN-D heißt es darüber hinaus:

*Der Fachausschuss für technische Fragen setzt eine Gruppe zur Koordination der Bewertungsstellen ein, die Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der Verfahren der Konformitäts- oder Gebrauchstauglichkeitsbewertung von Interoperabilitätskomponenten (Kapitel 2) und den Verfahren der Konformitätsbewertung von Teilsystemen mit den geltenden ETV (Kapitel 3) erörtert.*

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist eine solche Koordinierungsgruppe noch nicht eingerichtet. Die Einrichtung einer solchen Gruppe für Nicht-EU-Staaten erscheint zudem suboptimal; es sollte vielmehr nach Synergien mit der Koordination der benannten Stellen der EU gesucht werden.

Passend dazu heißt es in Artikel 5 § 7 ATMF:

*Vertritt ein Vertragsstaat die Ansicht, dass ein Prüforgan oder eine zuständige Behörde eines anderen Vertragsstaates die Kriterien gemäß § 3 nicht erfüllt, so ist die Angelegenheit dem Fachausschuss für technische Fragen zu übermitteln, der den betreffenden Vertragsstaat binnen vier Monaten über die notwendigen Änderungen zu unterrichten hat, damit das Prüforgan oder die zuständige Behörde den ihr übertragenen Status behält. Der Fachausschuss für technische Fragen kann dazu beschließen, den Vertragsstaat anzuweisen, die auf der Grundlage der von dem betreffenden Prüforgan oder der betreffenden Behörde geleisteten Tätigkeit erteilten Genehmigungen auszusetzen oder zu widerrufen.*

Diese korrigierenden Bestimmungen wurden bislang noch nie in die Tat umgesetzt. Der Artikel könnte jedoch eine gewisse Art der koordinierten Überwachung rechtfertigen, da er den Staaten die Möglichkeit gibt, die Leistung der zuständigen Behörden und Prüforgane der anderen Staaten zu melden. Koordinierte Überwachung könnte als systematischer Ansatz zur Umsetzung dieses Artikels ausgelegt werden. Die Schlichtung und Entscheidung in strittigen Fällen findet auf der Ebene des Fachausschusses für technische Fragen statt.

Sowohl die benannten Stellen der EU als auch die staatsbezogenen Prüforgane greifen für ihre Arbeit für gewöhnlich auf externe Sachverständige zurück und prüfen Einrichtungen wie Labore, Universitäten oder Forschungszentren. Es erscheint sinnvoll, die Harmonisierung der Qualifikationen all dieser Sachverständigen und Institute anzustreben und in allen COTIF-Vertragsstaaten dieselben Grundverfahren anzuwenden.

#### **4. VORSCHLAG FÜR DAS WEITERE VORGEHEN**

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Aspekte schlägt das Sekretariat der OTIF folgende Herangehensweise vor:

1. Einrichtung einer Verbindung zwischen NB-Rail und den Prüforganen aus Nicht-EU-Staaten, mit der Unterstützung der Europäischen Kommission. Nach einer Diskussion in der WG TECH 30 wurde diese Verbindung eingerichtet. Seither wurde NB-Rail zur Teilnahme an den technischen Tagungen der OTIF eingeladen und die Prüforgane aus Nicht-EU-Staaten werden zur Teilnahme an NB-Rail Tagungen zur Bewertung von Fahrzeugen eingeladen werden.
2. Veröffentlichung und Vorantreiben des bestehenden Akkreditierungssystems für benannte Stellen bei den zuständigen Behörden der Nicht-EU-Staaten als Beispiel eines bewährten Verfahrens, mit der Anregung, das System zur Prüfung der Kompetenzen von im Bereich mit der ETV-Konformitätsbewertung tätigen Personen und Einrichtungen entsprechend anzuwenden. Diese Aufgabe könnte vom Sekretariat der OTIF in Koordination mit der Eisenbahngentur der Europäischen Union übernommen werden.
3. Aufmerksame Verfolgung der Entwicklung der Überwachungssysteme für benannte Stellen und Bekanntgabe der Ergebnisse in der WG TECH. Diese Aufgabe könnte vom Sekretariat der OTIF in Koordination mit der Eisenbahngentur der Europäischen Union übernommen werden.
4. Nach Abschluss der Arbeiten auf EU-Ebene: Weitergabe der Erfahrungen und bewährten Verfahren in Bezug auf die Umsetzung des Überwachungssystems auf EU-Ebene an die zuständigen Behörden der Nicht-EU-Staaten und ihre Verwendung als Grundlage für eine einheitliche Überwachung der Qualität der Konformitätsbewertung auf nationaler Ebene in Nicht-EU-OTIF-Vertragsstaaten. Diese Aufgabe könnte vom Sekretariat der OTIF in Koordination mit der Eisenbahngentur der Europäischen Union übernommen werden.
5. Diskussion darüber, ob und wie die einheitliche Überwachung von Prüforganen im COTIF festgeschrieben werden sollte.
6. Ermittlung eines etwaigen Änderungsbedarfs an der ETV GEN-E über Prüforgane, in Zusammenhang mit den Änderungen des 4. Eisenbahnpakets auf EU-Ebene. Diese Aufgabe gliedert sich ein in ein größeres Tätigkeitsfeld, in dessen Rahmen die Notwendigkeit von Anpassungen zwischen COTIF und EU-Recht als Teil des 4. Eisenbahnpaketes überprüft wird.

\*\*\*\*\*