



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

TECH-17017-CTE10-6.3b

13.04.2017

Original: EN

**ANMERKUNG DES SEKRETARIATES DER OTIF ZUR REVISION DER
ATMF**

Fragen bezüglich der neuen Rolle der ERA im Kontext der ATMF

Erwägungen zu Artikel 3a ATMF

Diese Anmerkung gliedert sich in zwei Teile:

1. *Fragen in Zusammenhang mit dem Arbeitspapierentwurf (Fassung 0.3) für einen Vorschlag der Agentur zum Durchführungsrechtsakt zu den in Artikel 21 (9) der Richtlinie (EU) 2016/797 erwähnten praktischen Regelungen für das Inverkehrbringen von Fahrzeugen und*
2. *Erwägungen zum Entwurf für die Revision von Artikel 3a ATMF, mit dem dieser an die durch das 4. Eisenbahnpaket bedingten Änderungen und insbesondere an die Richtlinie (EU) 2016/797 angeglichen werden soll.*

1. FRAGEN BEZÜGLICH DER NEUEN ROLLE DER ERA

1.1. HINTERGRUND DER FRAGEN

Die Eisenbahnagentur der Europäischen Union (ERA) hat dem Sekretariat der OTIF ein Arbeitspapier übermittelt, in dem Vorschläge für Prozesse, Aufgaben und Pflichten sowie Anforderungen an die Fahrzeuggenehmigung in der EU unter dem 4. Eisenbahnpaket enthalten sind. Die ERA hat das Sekretariat der OTIF aufgefordert, Kommentare dazu einzureichen. Da das Papier die Entwicklung interner EU-Spezifikationen betrifft, hat das Sekretariat der OTIF keine spezifischen Kommentare dazu; die Entwicklungen werfen jedoch gewisse Fragen betreffend die Verbindung zwischen den ATMF und der neuen Rolle der ERA auf.

1.2. DURCH DAS 4. EISENBAHNPAKET BEDINGTE ÄNDERUNGEN

Die Interoperabilitätsrichtlinie der Europäischen Union (EU) 2016/797 legt die Anforderungen an die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der EU dar. Gemeinsam mit der EU-Verordnung 2016/796 legt sie Aufgaben und Verantwortlichkeiten für die ERA in der Zusammenarbeit mit den nationalen Sicherheitsbehörden (NSB) der EU-Mitgliedstaaten betreffend die Genehmigung von Eisenbahnfahrzeugen in der EU fest.

1.3. COTIF, ATMF UND DIE EU

Dem COTIF-Übereinkommen gehören zum gegenwärtigen Zeitpunkt 50 Staaten an. Anhang G¹ zum COTIF (ATMF) umfasst die Vorschriften betreffend die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der die ATMF anwendenden Staaten. Diese Staaten werden als Vertragsstaaten (VS) bezeichnet. Die ATMF umfassen auch Verfahren und Aufgaben für die zuständigen Behörden der Vertragsstaaten im Zusammenhang mit der Zulassung von Eisenbahnfahrzeugen zum internationalen Verkehr. Alle EU-Mitgliedstaaten² mit Eisenbahnnetz sind auch Vertragsstaaten der OTIF und wenden die ATMF an. Die EU ist dem COTIF in 2011 beigetreten und hat sich so in Übereinstimmung mit der Beitrittsvereinbarung verpflichtet³. Die NSB der EU-Mitgliedstaaten gelten als zuständige Behörden im Sinne des Artikels 5 ATMF.

Die ATMF liefern die Rechtsgrundlage für die internationale Verwendung von in der EU genehmigten Fahrzeugen in Nicht-EU-VS und umgekehrt. Eine Abkopplungsklausel in der Beitrittsvereinbarung der EU zum COTIF und Artikel 3a § 3 ATMF stellen sicher, dass für die EU-internen Beziehungen (zwischen EU-MS) betreffend die Fahrzeuggenehmigungen ausschließlich EU-Recht (und nicht die ATMF) Anwendung findet.

¹ http://otif.org/fileadmin/user_upload/otif_verlinkte_files/07_veroeff/03_erlaeut/10_Anhang_G.pdf.

² Zu den EU MS werden auf diejenigen Staaten gezählt, die keine Mitglieder der Europäischen Union sind, die Interoperabilitätsrichtlinie aber aufgrund bilateraler Abkommen mit der EU anwenden.

³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32013D0103>.

Im COTIF- und EU-Recht kann zwischen vier Kategorien von Fahrzeugzulassungen unterschieden werden:

1. Fahrzeuge, die in der EU für die ausschließliche Verwendung innerhalb der EU genehmigt wurden,
2. Fahrzeuge, die in der EU für die Verwendung in EU- und in Nicht-EU-OTIF-Vertragsstaaten genehmigt wurden,
3. Fahrzeuge, die in einem Nicht-EU-OTIF-Vertragsstaaten zum Betrieb ausschließlich in Nicht-EU-Vertragsstaaten zugelassen wurden, und
4. Fahrzeuge, die in einem Nicht-EU-OTIF-Vertragsstaaten zum Betrieb auch in der EU zugelassen wurden.

Aus Sicht der OTIF sind im Rahmen der neuen Rolle der ERA insbesondere die Kategorien 2 und 4 relevant. Die Tabelle in der Anlage zu diesem Dokument verschafft einen noch ausführlicheren Überblick über die vier Kategorien.

1.4. FRAGEN BEZÜGLICH DER NEUEN ROLLE DER ERA IM KONTEXT DER ATMF

Mit der Umsetzung der neuen Interoperabilitätsrichtlinie und der Verordnung 2016/796 wird die ERA gewisse Aufgaben und Pflichten übernehmen, die derzeit noch den NSB der EU-Mitgliedstaaten zufallen. Es stellt sich daher die Frage, inwiefern diese neuen Aktivitäten der ERA in Beziehung treten zu den sich für die EU-Mitgliedstaaten aus dem COTIF ergebenden Pflichten:

1. Wird die ERA im Rahmen der ATMF zur zuständigen Behörde jedes EU-Mitgliedstaates, insbesondere in Bezug auf die Fahrzeuggenehmigung?
2. In Übereinstimmung mit Artikel 10 § 3 ATMF kann der Antrag auf ein technisches Zertifikat (= Fahrzeugzulassung) an die zuständige Behörde irgendeines Mitgliedstaates gerichtet werden. Wenn Frage 1 mit „ja“ zu beantworten ist, bedeutet dies dann, dass jeder Antragsteller aus einem Nicht-EU-Staat seinen Antrag auf Fahrzeugzulassung/-genehmigung bei der ERA einreichen kann? Dies ist auch im Kontext von Artikel 3a § 2 letzter Satz ATMF relevant (zusätzliche Genehmigung in der EU infolge einer ursprünglichen Zulassung gemäß ATMF).
3. Wenn der Einsatzbereich des Fahrzeugs bei der ersten Genehmigung EU- und Nicht-EU-OTIF-Vertragsstaaten umfasst, wie dies bei Güterwagen oft der Fall ist:
 - a. Gilt dann (auch) die Interoperabilitätsrichtlinie oder ist die Genehmigung/Zulassung ausschließlich auf der Grundlage des COTIF auszustellen?⁴
 - b. Wie werden die ERA und die zuständigen Behörden der Nicht-EU-Vertragsstaaten zusammenarbeiten, falls das Fahrzeug für eine einmalige Genehmigung nicht in Frage kommt, weil z. B. nationale technische Anforderungen vorliegen?

⁴ Vom Grundsatz her findet das COTIF Anwendung, da die Bedingung zur Anwendung von Artikel 3 a § 3 nicht erfüllt ist: „Die Inbetriebnahmegenehmigung, der Betrieb und die Instandhaltung von **nur** in Mitgliedstaaten der Europäischen Union verwendeten Eisenbahnfahrzeugen werden durch die geltende Gesetzgebung der Union und nationale Gesetzgebung geregelt. *Diese Bestimmung gilt auch für Vertragsstaaten, die aufgrund internationaler Verträge mit der Europäischen Union entsprechendes Unionsrecht anwenden.*

Beim Betrieb von Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreibern innerhalb der EU hat das EU-Recht Vorrang vor den Bestimmungen dieser Einheitlichen Rechtsvorschriften.“

4. Artikel 10a ATMF legt die Befugnisse der zuständigen Behörden bezüglich des Entzugs oder Ruhens von technischen Zertifikaten fest. Werden diese (überwachenden) Aufgaben im Falle der Nichtübereinstimmung eines aus einem Nicht-EU-Vertragsstaat kommenden Fahrzeugs von der ERA oder den zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten übernommen?

Wir sollten uns bewusst sein, dass die meisten dieser Fragen auch heute schon relevant sind, da die NSB in der EU sowohl mit den ATMF als auch mit EU-Recht arbeiten müssen. Dem Sekretariat der OTIF sind in diesem Zusammenhang keine Probleme bekannt.

1.5. ABSCHLIEßENDE BEMERKUNG

Obwohl die im 4. Eisenbahnpaket festgelegten Aufgaben der ERA, das COTIF eigentlich nicht berühren, zeigen die Fragen, dass es durchaus Klärungsbedarf gibt. Sollte die Agentur nämlich zur zuständigen Behörde der EU-Mitgliedstaaten im Sinne von Artikel 5 ATMF werden, so ergeben sich ihr daraus auch Pflichten aus dem COTIF. Ein weiteres Beispiel ist, dass einige Genehmigungsfälle einen Verwendungsbereich umfassen können, der über die EU-Grenzen hinaus geht, und bei denen das COTIF berücksichtigt werden muss.

Die Klärung dieser Interaktionen ist nicht nur aus administrativer Sicht von Interesse, sondern würde den Antragstellern, Herstellern, Haltern und Eisenbahnunternehmen das Leben auch aus juristischer Sicht erheblich erleichtern.

2. ERWÄGUNGEN ZU ARTIKEL 3A ATMF

Der zweite Teil des Dokumentes enthält Bemerkungen und Anregungen für künftige Diskussionen über die Wechselwirkung zwischen der neuen Interoperabilitätsrichtlinie (EU) 2016/797 und den ATMF (in Dokument TECH-17003-CTE10-6.3a wurden aufgrund dieser Bemerkungen noch keine Änderungen an den ATMF vorgeschlagen).

Artikel 3 a ATMF „Wechselwirkung mit anderen internationalen Verträgen“ beschreibt, wie das EU-Recht zur Genehmigung von Fahrzeugen mit den Bestimmungen über die Fahrzeugzulassung der ATMF interagiert. Diese Bestimmungen sind äußerst wichtig, da hierdurch gleichzeitig

- EU-Staaten die gegenseitige Integration ihrer Eisenbahnsysteme trotz Anwendung der ATMF weiterverfolgen können, da sie in ihren gegenseitigen Beziehungen EU-Recht und nicht die ATMF anwenden;
- Nicht-EU-Staaten die ATMF als Grundlage für die Zulassung von Eisenbahnfahrzeugen anwenden können, so dass diese im internationalen Verkehr verwendet werden können;
- Fahrzeuggenehmigungen gemäß EU-Recht und Fahrzeugzulassungen gemäß ATMF (Nicht-EU-Staaten) gegenseitig anerkannt werden können.

Das Sekretariat der OTIF würde eine Diskussion zu möglichen künftigen Entwicklungen in Bezug auf Artikel 3a ATMF unter Berücksichtigung der folgenden Aspekte begrüßen:

1. Das COTIF und somit auch die APTU und ATMF sowie alle subsidiären Bestimmungen dazu haben einen auf den internationalen Verkehr beschränkten Anwendungsbereich. Die Interoperabilitätsrichtlinie der EU hingegen beschränkt sich nicht auf den internationalen Verkehr (d. h. sie gilt auch für ausschließlich im innerstaatlichen Verkehr verwendete Fahrzeuge). Aus diesen und anderen Gründen handelt es sich bei Fahrzeuggenehmigungen (EU) und Fahrzeugzulassungen (ATMF) um zwei unterschiedliche Konzepte.
2. Artikel 3a ATMF besagt jedoch, dass, wenn zwischen den technischen Bestimmungen des EU-Rechts und des COTIF Gleichwertigkeit herrscht und alle erforderlichen Aspekte abgedeckt sind:

- a) Eisenbahnfahrzeuge, die gemäß geltender Gesetzgebung der Europäischen Union (EU) und entsprechender nationaler Gesetzgebung in den Dienst gestellt wurden, in allen Vertragsstaaten als in Übereinstimmung mit den ATMF zum Betrieb zugelassen gelten und
 - b) Eisenbahnfahrzeuge, die gemäß ATMF zum Betrieb zugelassen sind, in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und in den Staaten, die aufgrund internationaler Verträge mit der Europäischen Union Unionsrecht anwenden, als für die Inbetriebnahme genehmigt gelten.
3. Die Vereinbarung über den Beitritt der EU zum COTIF wurde in 2011, d. h. nach dem Entwurf des ursprünglichen Konzepts für Artikel 3a, geschlossen. Artikel 2 dieser Beitrittsvereinbarung beinhaltet die sogenannte „Abkopplungsklausel“, die besagt, dass EU-Mitgliedstaaten in ihren Beziehungen untereinander EU-Recht und nicht das COTIF anwenden (außer wenn für den betreffenden Gegenstand keine EU-Vorschriften bestehen). Artikel 3a ATMF liefert auf der Grundlage des Abkopplungsprinzips weitere Details.

Gegenwärtig sind alle EU-Mitgliedstaaten mit Eisenbahnnetz auch OTIF-Mitgliedstaaten und wenden alle die ATMF an.

Einige OTIF-Mitgliedstaaten sind keine Mitglieder der EU, wenden aber basierend auf bilateralen Abkommen mit der EU Unionsrecht an. Sie können erklären, dass ihr Abkommen mit der EU Vorrang vor dem COTIF hat. Mit Blick auf die Anwendung der ATMF fallen sie dann in dieselbe Kategorie wie EU-Mitgliedstaaten (derzeit betrifft dies die Schweiz und Norwegen).

4. In Anbetracht der Rechtsnatur des COTIF als Lieferant für bindendes internationales Recht, gelten die Bestimmungen der ATMF für die Mitgliedstaaten der OTIF, mit Ausnahme der Fälle, in denen sie nicht gelten. Die derzeit geltende Fassung der ATMF findet keine Anwendung:
- a) wenn ein Staat erklärt hat, die ATMF als Ganzes nicht anzuwenden, sowie
 - b) auf die gegenseitigen Beziehungen zwischen EU-Staaten auf der Grundlage von Artikel 2 der Vereinbarung über den Beitritt der EU zum COTIF.

Darüber hinaus garantieren die in Artikel 3a ATMF beschriebenen Bedingungen dem EU-Recht in den gegenseitigen Beziehungen zwischen EU-Mitgliedstaaten den Vorrang vor den ATMF.

5. EU-Staaten wenden bei der Genehmigung von Fahrzeugen prinzipiell ausschließlich EU-Recht und nicht die ATMF an, was bedeutet, dass alle neuen Fahrzeuge, die zuerst in EU-Mitgliedstaaten verwendet werden sollen, einer Genehmigung für das Inverkehrbringen gemäß der EU-Interoperabilitätsrichtlinie unterzogen werden müssen.

EU-Genehmigungen gelten gleichzeitig auch als Zulassungen gemäß ATMF, wodurch übermäßige Belastungen für EU-ansässige Antragsteller vermieden werden.

6. In Übereinstimmung mit Artikel 6 § 1 ATMF sind Zulassungen in allen Staaten, die die ATMF anwenden, gültig (EU-Mitgliedstaaten sind nicht ausgeschlossen).

Diese Bemerkungen führen für die weitere Diskussion zu folgenden Anregungen:

- In Anbetracht der Tatsache, dass eine Fahrzeugzulassung in allen Staaten gültig ist (also auch in EU-Mitgliedstaaten), muss nicht präzisiert werden, dass Fahrzeuge mit ATMF-Zulassung

auch in der EU als genehmigt gelten. Diese Fahrzeuge können in der EU auf der Grundlage ihrer ATMF-Zulassung betrieben werden.

- In Zukunft könnten noch weitere regionale Organisationen auf ähnliche Weise wie die EU beitreten. Mehrere Abkopplungsklauseln müssen nicht zwangsläufig zu Problemen führen, ein komplexes Interaktionsgeflecht zwischen verschiedenen Systemen zur Fahrzeugzulassung wahrscheinlich aber schon. Aus diesem Grund sollten in den ATMF die Bedingungen festgelegt werden, unter denen eine regionale Zulassung (z. B. eine EU-Genehmigung) auch als gültige ATMF-Zulassung angesehen werden kann, aber nicht umgekehrt.

Anlage: Übersicht der EU/ATMF Genehmigungsfälle

Einsatzbereich / zusätzl. Genehm.	1. Ge- nehm./ Zul.	1 EU-MS	>1 EU-MS	alle EU-MS	1 Nicht-EU-VS	>1 Nicht-EU-VS	alle Nicht-EU-VS
		1	2	3	4	5	6
1 EU-MS	A	nur EU-Recht anwendbar, vgl. Art. 3a § 3	nur EU-Recht anwendbar, vgl. Art. 3a § 3		Schritt 1: Art. 6 § 4 durch Nicht-EU-ZB; Schritt 2: EU-Recht (vgl. Art. 3a § 2 letzter Satz) durch ERA oder NSB	Schritt 1: Art. 6 § 4 durch Nicht-EU-ZB; Schritt 2: EU-Recht (vgl. Art. 3a § 2 letzter Satz) durch ERA oder NSB	unwahrscheinl. Fall. Art. 6 § 4 anwendbar von jeder ZB und NSB (Fall C6 wahrscheinlicher)
>1 EU-MS	B	nur EU-Recht anwendbar, vgl. Art. 3a § 3	nur EU-Recht anwendbar, vgl. Art. 3a § 3		Schritt 1: Art. 6 § 4 durch Nicht-EU-ZB; Schritt 2: EU-Recht (vgl. Art. 3a § 2 letzter Satz) durch ERA	Schritt 1: Art. 6 § 4 durch Nicht-EU-ZB; Schritt 2: EU-Recht (vgl. Art. 3a § 2 letzter Satz) durch ERA	unwahrscheinl. Fall. Art. 6 § 4 anwendbar von jeder ZB und der ERA (Fall C6 wahrscheinlicher)
alle EU-MS	C	nur EU-Recht anwendbar, vgl. Art. 3a § 3	wird de facto zu Fall 1C	„Einheitsgenehmigung“, ausgestellt durch die ERA	unwahrscheinl. Fall. Schritt 1: Art. 6 § 4 durch Nicht-EU-ZB; Schritt 2: Art. 3a § 2 durch die ERA (Fall C6 wahrscheinlicher)	unwahrscheinl. Fall. Schritt 1: Art. 6 § 4 durch Nicht-EU-ZB; Schritt 2: Art. 3a § 2 durch die ERA (Fall C6 wahrscheinlicher)	Art. 6 § 3 („freier Verkehr“) Zulassung durch eine ZB; gültig in der EU vgl. Art. 3a § 2
1 Nicht-EU-VS	D	Schritt 1: EU-Recht durch die NSB oder ERA; Schritt 2: Art. 6 § 4 durch ZB	Schritt 1: EU-Recht durch die ERA; Schritt 2: Art. 6 § 4 durch ZB	unwahrscheinl. Fall. Schritt 1: Art. 3a § 1 durch die ERA; Schritt 2: Art. 6 § 4 durch Nicht-EU-ZB (Fall F3 wahrscheinlicher)	Art. 6 § 4 (separate Zulassung in jedem VS)	Art. 6 § 4 (separate Zulassung in jedem VS)	
>1 Nicht-EU-VS	E	Schritt 1: EU-Recht durch die NSB oder ERA; Schritt 2: Art. 6 § 4 durch ZB	Schritt 1: EU-Recht durch die ERA; Schritt 2: Art. 6 § 4 durch ZB	unwahrscheinl. Fall. Schritt 1: Art. 3a § 1 durch die ERA; Schritt 2: Art. 6 § 4 durch Nicht-EU-ZB (Fall F3 wahrscheinlicher)	Art. 6 § 4 (separate Zulassung in jedem VS)	Art. 6 § 4 (separate Zulassung in jedem VS)	
alle Nicht-EU-VS	F	unwahrscheinl. Fall. Schritt 1: EU-MS-NSB; Schritt 2: Art. 3a § 1 (Fälle F3 oder E2 wahrscheinlicher)	unwahrscheinl. Fall. Schritt 1: ERA; Schritt 2: Art. 3a § 1 (Fälle F3 oder E2 wahrscheinlicher)	Art. 3a § 1 und Art. 6 § 3 („freier Verkehr“) durch die ERA (?)	Art. 6 § 3 („freier Verkehr“) durch eine ZB	wird de facto zu Fall F4	wird de facto zu Fall F4

Farblegende:

EU nicht betroffen, nur COTIF findet Anwendung

Akronyme:

ZB = zuständige Behörde eines Nicht-EU-

EU- und Nicht-EU-Staaten sind betroffen
nur EU ist betroffen, COTIF findet keine Anwendung
irrelevant / unwahrscheinlicher Fall

OTIF-VS

VS = Nicht-EU-ATMF-Vertragsstaaten der
OTIF

MS = EU-Mitgliedstaaten

NSB = nationale Sicherheitsbehörde
eines EU-MS