



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.12.2014
COM(2014) 740 final

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

**Bericht über die Fortschritte bei der Durchführung der Richtlinie über die
Eisenbahnsicherheit**

{SWD(2014) 355 final}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Bericht über die Fortschritte bei der Durchführung der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit

1. EINLEITUNG

Nach Artikel 31 der Richtlinie 2004/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft („Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit“)¹ muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat alle fünf Jahre einen Bericht über die Durchführung dieser Richtlinie vorlegen.

In der vorliegenden Mitteilung werden die Fortschritte bei der Durchführung der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit beschrieben, die seit der Annahme des zweiten Berichts der Kommission vom September 2009² im europäischen Schienennetz erzielt wurden.

In Kapitel 1 werden die Entwicklungen der auf der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit beruhenden Rechtsvorschriften beschrieben, während sich Kapitel 2 auf die Anwendung und Durchsetzung konzentriert. Weitere Einzelheiten finden sich im entsprechenden Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen „**Bericht über die Fortschritte bei der Durchführung der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit (Richtlinie 2004/49/EG)**“.

2. ENTWICKLUNG DES RECHTSRAHMENS

Ein gemeinsamer Regulierungsrahmen für die Eisenbahnsicherheit ist für die Verwirklichung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums von entscheidender Bedeutung. Die Richtlinie 2004/49/EG stellt einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu diesem Ziel dar. Sie schafft einen Rahmen für die Harmonisierung der nationalen Sicherheitsvorschriften und die Sicherheitsbescheinigungen der Eisenbahnunternehmen sowie für die Aufgaben und Funktionen der nationalen Sicherheitsbehörden und die Untersuchung von Unfällen. Die Mitgliedstaaten mussten daher davon absehen, eigene Sicherheitsvorschriften und -normen auf der Grundlage unterschiedlicher technischer und betrieblicher Ansätze zu entwickeln.

¹ Richtlinie 2004/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG des Rates über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen und der Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung („Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit“). ABl. L 164 vom 30.4.2004, S. 44.

² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Bericht über die Fortschritte bei der Anwendung der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit und der Richtlinie über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems (KOM(2009) 464 endg.).

2.1. Die jüngsten Entwicklungen im Rechtsrahmen für die Eisenbahnsicherheit

Seit der Annahme des letzten Fortschrittsberichts im Jahr 2009 wurden Sekundärrechtsvorschriften für den Eisenbahnsektor entwickelt, und die in der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit vorgesehenen Durchführungsrechtsakte sind in Kraft getreten (siehe Anhang). Mit der Erarbeitung von Rechtsvorschriften und der Abgabe von Empfehlungen gegenüber der Kommission hat die Europäische Eisenbahnagentur (ERA) dazu einen wichtigen Beitrag geleistet.

Die Kommission zeigt nachstehend die wichtigsten Entwicklungen auf dem Gebiet der Eisenbahnsicherheit im Betrachtungszeitraum auf.

2.1.1. Gemeinsame Sicherheitsindikatoren

Der Hauptzweck der gemeinsamen Sicherheitsindikatoren (CSI) besteht darin, die Sicherheitsleistung zu messen und die Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen der gemeinsamen Sicherheitsziele (CST) zu erleichtern.

Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit wurde Anhang I überarbeitet, um gemeinsame Definitionen für die CSI und gemeinsame Methoden für die Unfallkostenberechnung hinzuzufügen.

2.1.2. Gemeinsame Sicherheitsmethoden

Gemeinsame Grundsätze für die Verwaltung, Regulierung und Aufsicht über die Eisenbahnsicherheit, einschließlich harmonisierter Kriterien für die Erteilung von Sicherheitsbescheinigungen und die damit verbundene Aufsicht, sind für die Verwirklichung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums von zentraler Bedeutung.

Diese gewöhnlich als gemeinsame Sicherheitsmethoden oder CSM bezeichneten Grundsätze (siehe Artikel 6 der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit) bestimmen auch die Art und Weise, in der das Sicherheitsniveau sowie die Erreichung der Sicherheitsziele bewertet werden.

2.1.3. Gemeinsame Sicherheitsziele

Die gemeinsamen Sicherheitsziele oder CST (siehe Artikel 7 der Richtlinie) legen die Sicherheitsniveaus fest und werden in Form von Kriterien für die gesellschaftliche Akzeptanz der Risiken ausgedrückt. Die Höhe des Risikos bestimmt sich dabei nach der Anzahl der Todesopfer und Schwerverletzten je Zugkilometer. Bei den Risiken wird zwischen individuellen Risiken für Fahrgäste, Bedienstete, Benutzer von Bahnübergängen, Unbefugte auf Eisenbahnanlagen und sonstige Personen und den Risiken für die Gesellschaft insgesamt unterschieden.

Die CST erleichtern die Überwachung der Eisenbahnsicherheit, da sie eine quantifizierte Messgröße dafür darstellen, ob zumindest das bestehende Sicherheitsniveau in den Mitgliedstaaten aufrechterhalten wird.

2.1.4. Zertifizierung der für die Instandhaltung von Güterwagen zuständigen Stellen (Artikel 14a der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit)

Ein weiterer wichtiger Fortschritt der letzten fünf Jahre war die Einführung eines neuen Systems für die Zertifizierung der für die Instandhaltung von Güterwagen zuständigen Stellen (ECM). Dieses System bietet den unionsweiten Nachweis, dass eine ECM ihr Instandhaltungssystem eingerichtet hat. Anhand des in der Verordnung (EU) Nr. 445/2011³ vorgesehenen harmonisierten Rahmens kann bewertet werden, ob eine ECM sicherstellen kann, dass die Güterwagen in ihrem Zuständigkeitsbereich auf sichere Weise betrieben werden.

2.2. Nationale Sicherheitsvorschriften

Aufgrund des mit ihnen verbundenen Mangels an Transparenz stellen nationale Sicherheitsvorschriften (NSR) eines der wichtigsten Hindernisse für die Entwicklung eines Eisenbahnbinnenmarktes dar. Wenngleich sie aus legitimen Gründen eingeführt wurden, sind die NSR heute meist Überbleibsel überholter aufsichtsrechtlicher Systeme und nach Einrichtung des in der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit vorgesehenen Sicherheitssystems redundant.

Die Mitgliedstaaten sollten ihre nationalen Vorschriften daher auf dem aktuellen Stand halten, veraltete Bestimmungen streichen und die Kommission und die ERA über Änderungen an diesen Vorschriften unterrichten. Doch auch nach mehreren Jahren wurden bei der Änderung redundanter NSR nur beschränkte Fortschritte erzielt. Im Dezember 2010 beschloss der Ausschuss für Eisenbahninteroperabilität und -sicherheit daher, eine eigene Task Force zu nationalen Sicherheitsvorschriften (2011-12) einzurichten, die den Auftrag erhielt, Unklarheiten hinsichtlich der NSR zu beseitigen und die Verbreitung bewährter Verfahren zu fördern.

Die Schlussfolgerungen des Berichts der Task Force umfassen Empfehlungen für die Verbreitung bewährter Verfahren und die Straffung der nationalen Vorschriften der Mitgliedstaaten, Verfahren zur Erhöhung der Transparenz sowie Vorschläge für den künftigen Rechtsrahmen. Die Kommission und die ERA haben diese Empfehlungen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen umgesetzt:

a) Verbreitung und Straffung nationaler Sicherheitsvorschriften

Noch immer gibt es zahlreiche redundante, repetitive, widersprüchliche und unnötige NSR, die nicht dem europäischen Rahmen entsprechen.

Die Task Force hat die ERA daher gebeten, eine Informationskampagne einzuleiten, die maßgeschneiderte Informationen und Dialoge, eine Bewertung der NSR und die Ermittlung spezifischer Prioritäten für jeden Mitgliedstaat, in dem die Kampagne stattfand, umfasste.

Die Task Force entwickelte ein „Instrument für die Vorschriftenverwaltung“, um Anleitungen zum bestehenden Rechtsrahmen bereitzustellen, und die ERA fordert die Mitgliedstaaten mindestens einmal jährlich dazu auf, veraltete Vorschriften zu streichen.

³ ABl. L 122 vom 11.5.2011, S. 22.

b) Förderung der Transparenz

Das IT-Instrument Notif-IT wird für die Meldung neuer NSR genutzt. Seit April 2014 wird auch das Modul „Entwürfe von Sicherheitsvorschriften“ eingesetzt, um die Transparenz zu erhöhen und die Verabschiedung von Vorschriften zu verhindern, die nicht mit dem EU-Rechtsrahmen im Einklang stehen. Die Kommission wird die Datenbank im Jahr 2015 auf die ERA übertragen.

Die ERA unterstützt die Kommission bei den Bewertungen bzw. vorläufigen Bewertungen der notifizierten NSR. Zudem entwickelte sie eine Methodik, mit der sich die Verbesserungen bei der Transparenz auf der Grundlage des Transparenzbarometers für den Eisenbahnsektor und der an die nationalen Sicherheitsbehörden (NSB) der Mitgliedstaaten gerichteten Transparenzfragen überwachen lassen.

c) Vorschläge für den künftigen Rechtsrahmen

Im Rahmen des 4. Eisenbahnpakets (siehe Abschnitt 2.4.2) legte die Kommission auch eine Neufassung der Richtlinien über die Eisenbahnsicherheit und -interoperabilität vor.

Entsprechend den Empfehlungen der Task Force werden nationale Sicherheitsvorschriften und nationale technische Vorschriften (ungeachtet ihres Zwecks) nun als „nationale Vorschriften“ bezeichnet. Die Verfahren für die Einführung und Meldung neuer „nationaler Vorschriften“ wurden harmonisiert, wenngleich bei ihrer Verabschiedung noch unterschiedliche Rechtsgrundlagen herangezogen werden.

3. ÜBERWACHUNG DER DURCHFÜHRUNG UND DER SICHERHEITSLISTUNG

3.1. Umsetzung der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit durch die Mitgliedstaaten

Im Falle einer nicht ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie ist es nicht möglich, Sicherheitsmaßnahmen im Einklang mit der Entwicklung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraumes zu entwickeln oder zu verbessern.

Die Kommission hat die von den Mitgliedsstaaten gemeldeten Legislativmaßnahmen mit Unterstützung der ERA analysiert, um zu prüfen, ob die Bestimmungen der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit korrekt umgesetzt wurden.

Sie bat die Mitgliedstaaten um Informationen zur Umsetzung der Richtlinie (EU-Pilot-Fragenkataloge) und leitete Vertragsverletzungsverfahren ein, wenn eine unzureichende oder inkorrekte Umsetzung nicht ausreichend begründet wurde.

Insgesamt wurden 26 EU-Pilot-Fälle behandelt, von denen einer bereits vor der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens abgeschlossen wurde. In 19 Fällen wurden Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, von denen fünf nach Korrekturmaßnahmen der betroffenen Mitgliedstaaten eingestellt wurden. In einem Fall wurde der Gerichtshof der Europäischen Union angerufen. Derzeit befinden sich noch

sechs Verfahren in der EU-Pilot-Phase, und 14 Vertragsverletzungsverfahren sind anhängig (Oktober 2014).

3.2. Sicherheitsmanagement und -überwachung

Wenngleich die Umsetzung den ersten wichtigen Schritt darstellt, können die Rechtsvorschriften auch bei guter Umsetzung mangelhaft angewandt werden. In diesem Fall können sie kein einheitlich hohes Sicherheitsniveau für die Bürgerinnen und Bürger in der EU gewährleisten. Der mit der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit geschaffene Rechtsrahmen umfasst auch Methoden zur Überwachung des Sicherheitsniveaus und der Zielerreichung.

3.2.1. Sicherheitsmanagement

Für das Management der Eisenbahnsicherheit in Europa sind die Betreiber, die Mitgliedstaaten und die EU zuständig.

Eines der zentralen Elemente des mit der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit geschaffenen Rechtsrahmens ist die Verantwortung der wichtigsten Akteure (der Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber), alle Risiken für einen sicheren Zugbetrieb zu bewerten und ein Sicherheitsmanagementsystem gemäß Artikel 9 der Richtlinie einzuführen.

Auf der Ebene der Mitgliedstaaten beurteilen die nationalen Sicherheitsbehörden (NSB) die Qualität des Sicherheitsmanagementsystems, wenn sie die Sicherheitsbescheinigungen oder Sicherheitsgenehmigungen erteilen, die die Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber für die Ausübung ihrer Tätigkeiten benötigen. Die NSB sind für die Überwachung der Tätigkeiten der Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber während der Gültigkeitsdauer der Bescheinigung/Genehmigung verantwortlich.

Auf EU-Ebene ist die Überwachung der Sicherheitsleistung eine der zentralen Aufgaben der ERA, die die Erreichung der CST und der nationalen Referenzwerte jährlich überprüft, wobei sie die in der Entscheidung 2009/460/EG⁴ der Kommission (insbesondere Artikel 4) beschriebene gemeinsame Sicherheitsmethode anwendet. Dieser Prüfung werden die 26 Mitgliedstaaten, die über ein Eisenbahnnetz verfügen, sowie Norwegen unterzogen. Im Jahr 2014 zählte dazu erstmals auch Kroatien, das der EU ein Jahr zuvor beigetreten war.

Die Ergebnisse der Bewertung des Jahres 2014 zeigen, dass die Sicherheitsleistung in den meisten Mitgliedstaaten weiterhin akzeptabel ist, wenngleich in manchen Mitgliedstaaten Anzeichen für eine Verschlechterung vorliegen. Diese Mitgliedstaaten werden von der Kommission und der ERA künftig besonders genau überwacht und müssen der Kommission gemäß Artikel 5 der Entscheidung 2009/460/EG mögliche Ursachen für die festgestellten Ergebnisse darlegen.

⁴ Entscheidung 2009/460/EG der Kommission vom 5. Juni 2009 über den Erlass einer gemeinsamen Sicherheitsmethode zur Bewertung der Erreichung gemeinsamer Sicherheitsziele gemäß Artikel 6 der Richtlinie 2004/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 150 vom 13.6.2009, S. 11).

3.2.2. Überblick über die Sicherheit

Die NSB und die nationalen Untersuchungsstellen sind nach den Artikeln 18 und 23 der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit verpflichtet, der ERA bestimmte Informationen zu melden, die herangezogen werden können, um die Entwicklung der Eisenbahnsicherheit in der EU zu bewerten.

Seit 2006 veröffentlicht die ERA alle zwei Jahre einen Bericht, der den beteiligten Akteuren einen genauen Überblick über die Entwicklung der Eisenbahnsicherheit in der EU bietet⁵.

Mit einem deutlichen Rückgang der Unfallzahlen und einer leichten Abnahme der Zahl der Todesfälle hat sich die Eisenbahnsicherheit in den letzten Jahren weiter verbessert (siehe Abb. 1 und 2). Noch immer ereignen sich jedoch jedes Jahr mehr als 2 000 schwere Unfälle in den Eisenbahnnetzen der Mitgliedstaaten. Mehr als drei Viertel aller Eisenbahnunfälle sind Unfälle mit Personenschäden, die von in Bewegung befindlichen Fahrzeugen verursacht wurden, oder Unfälle an Bahnübergängen (ohne Suizide). Bei diesen Unfällen kommen jährlich ca. 1 200 Menschen ums Leben, und etwa ebenso viele erleiden schwere Verletzungen.

Hinsichtlich des Sicherheitsniveaus bestehen große Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, und in mehreren Mitgliedstaaten liegt das Risiko erheblich über dem EU-Durchschnitt (siehe Abb. 3). Systematische Bemühungen um eine Verbesserung der Sicherheitsleistung in diesen Mitgliedstaaten wären daher ein wichtiger Schritt für die Erreichung echter EU-weiter Sicherheitsziele.

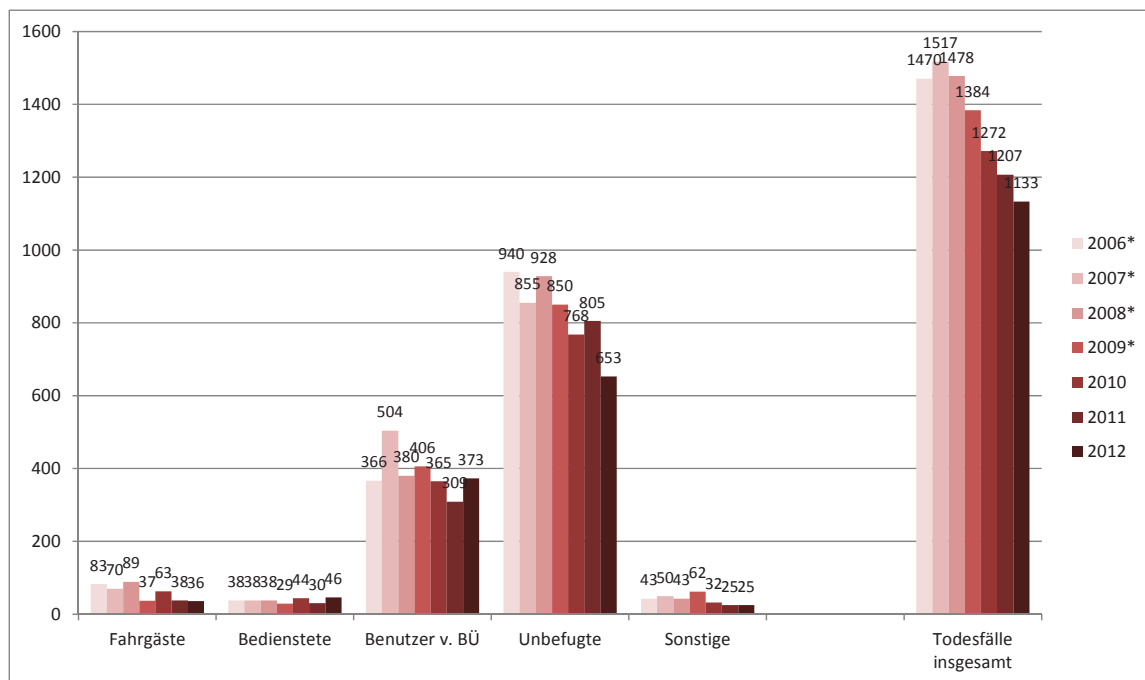


Abb. 1: Anzahl der Todesfälle je Opferkategorie (EU-28: 2006–12)

* Daten für Kroatien für 2006-09 liegen nicht vor

⁵ Quelle für Informationen und Abbildungen: *Railway Safety Performance in the European Union 2014*, abrufbar auf der ERA-Website: <http://www.era.europa.eu/Document-Register/Documents/SPR2014.pdf>.

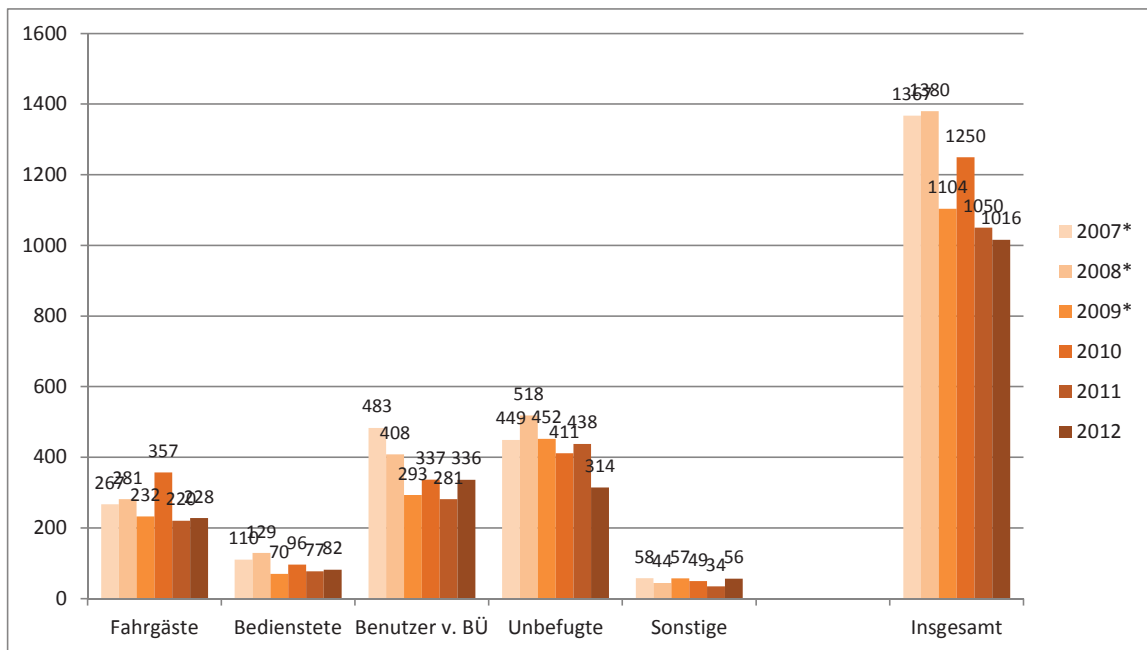


Abb. 2: Schwerverletzte je Opferkategorie (EU-28: 2007-12)

* Daten für Kroatien für 2007-09 liegen nicht vor

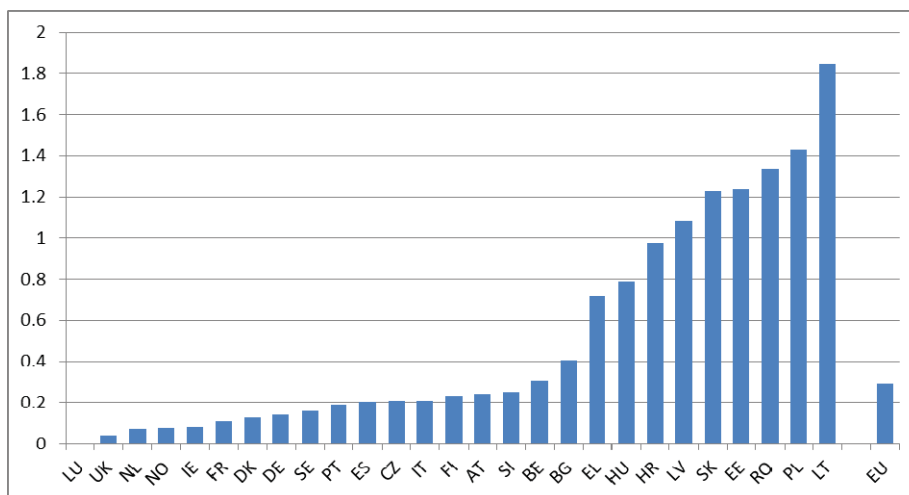


Abb. 3: Todesfallrisiko – Todesopfer und gewichtete schwere Verletzungen je Mio. Zugkilometer (2007-12)

3.2.3. Von den nationalen Untersuchungsstellen untersuchte Vorfälle

Die Zahl der von den nationalen Untersuchungsstellen untersuchten schweren Eisenbahnunfälle ist mit rund 40 Unfällen pro Jahr seit 2007 stabil. In den letzten Jahren haben immer mehr dieser Stellen jedoch auch Vorfälle untersucht, die nicht als schwere Unfälle im Sinne der Richtlinie einzustufen sind.

Die ERA erhält für jeden von den nationalen Untersuchungsstellen behandelten Vorfall eine Meldung über die Einleitung der Untersuchung und den Abschlussbericht.

Ein wichtiger Punkt ist auch die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Untersuchungsstellen. So ermöglichen es die Gespräche über die Untersuchungsergebnisse auf EU-Ebene allen Betreibern, aus Unfällen zu lernen und ihr Sicherheitsmanagement zu verbessern. Die ERA arbeitet mit den nationalen

Untersuchungsstellen zusammen, um die Unfalluntersuchungsmethoden, die Berichterstattung, die Abgabe von Empfehlungen und den Austausch bewährter Verfahren zu unterstützen. So haben die NSB und die nationalen Untersuchungsstellen mit Unterstützung der ERA gemeinsame Leitlinien für Sicherheitsempfehlungen entwickelt⁶.

Zudem hat die ERA ein Sicherheitsinformationssystem für den Austausch dringender und wichtiger sicherheitsrelevanter Informationen entwickelt, um die Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber dabei zu unterstützen, die für ihr jeweiliges Risikoprofil am besten geeigneten Maßnahmen zu treffen.

3.2.4. Von der ERA unterstützte Überwachungstätigkeiten

Neben der Wahrnehmung ihrer rechtlichen Berichterstattungspflichten überwacht die ERA die Tätigkeiten der wichtigsten institutionellen Einrichtungen freiwillig auf folgende Weise:

- über das **von den nationalen Sicherheitsbehörden eingeleitete Querschnittsprüfungsprogramm**, das darauf abzielt, die Leistung der NSB hinsichtlich ihrer drei Hauptaufgaben im Rahmen der Richtlinien über die Eisenbahninteroperabilität und -sicherheit (Sicherheitsbescheinigungen und -genehmigungen, Überwachung und Genehmigung der Inbetriebnahme von Fahrzeugen) zu bewerten und bewährte Verfahren zu verbreiten. Nach einer Pilotphase von 2011 bis 2013 wird das Querschnittsprüfungssystem nun im ersten vollständigen Prüfzyklus (2013-18) angewandt; es umfasst die Leistungsbewertung, die Unterstützung bei der Harmonisierung der Verfahren und bei der Ermittlung möglicher Probleme, die in künftigen Rechtsvorschriften behandelt werden sollten; sowie
- durch **freiwillige Bewertungen der nationalen Untersuchungsstellen**, die darauf abzielen, die nationalen Untersuchungsstellen durch die Bewertung ihrer aktuellen Leistung bei Unfalluntersuchungen, durch den Austausch bewährter Verfahren und durch die Ermittlung praktischer Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Arbeit zu unterstützen.

3.3. Zertifizierung der für die Instandhaltung zuständigen Stellen

Das mit der Verordnung (EU) Nr. 445/2011 eingeführte Zertifizierungssystem bietet den EU-weiten Nachweis, dass eine ECM ihr Instandhaltungssystem eingerichtet hat und die harmonisierten Anforderungen erfüllen kann. Seit dem Inkrafttreten der Verordnung im Mai 2011 wurden dabei folgende Ergebnisse erzielt:

- Die Zahl der zertifizierten Stellen stieg zwischen Mai 2012 und März 2014 von 10 auf 248; und
- die Zahl der im Rahmen des Zertifizierungssystems gemäß der Verordnung auf freiwilliger Basis zertifizierten Ausbesserungswerkstätten erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 1 auf 169.

⁶ Abrufbar auf der ERA-Website: <http://www.era.europa.eu/Document-Register/Pages/guidance-on-safety-recommendations-Safety-Directive-Art-25.aspx>.

Um die Bewertungen der ECM-Zertifizierungsstellen zu harmonisieren, organisiert die ERA Unterstützungsmaßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit, zur Entwicklung von Leitlinien sowie zur Verbreitung bewährter Verfahren.

3.4. Weitere Entwicklungen

3.4.1. Überwachung der Sicherheitsverfahren

Die ERA hat eine „aufsichtsrechtliche Überwachungsmatrix“ entwickelt, die einen systematischen Überblick über die Situation auf der Ebene der Ministerien, der nationalen Sicherheitsbehörden und der nationalen Untersuchungsstellen in den einzelnen Mitgliedstaaten bietet. Ihr Ziel ist es, die Funktionsweise des Rahmens auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu bewerten. Zudem soll sie es ermöglichen, die Kenntnisse über problematische Mechanismen im System sowie über empfehlenswerte Verfahren bei der Anwendung des Rechtsrahmens, die zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht werden können, zu verbessern.

Die ersten Ergebnisse wurden dem Ausschuss für Eisenbahninteroperabilität und -sicherheit im Juni 2014 gemeldet. Die Kommission und die ERA schlugen vor, die Matrix für eine allgemeine Bewertung der Eisenbahnsicherheit in den Mitgliedstaaten zu nutzen, wobei diejenigen Mitgliedstaaten vorrangig behandelt werden sollen, in denen das Risiko erheblich über dem EU-Durchschnitt liegt (rechts in Abb. 3).

3.4.2. 4. Eisenbahnpaket und Neufassung der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit

Das von der Kommission am 30. Januar 2013 verabschiedete 4. Eisenbahnpaket soll die Attraktivität des Schienenverkehrs für die Fahrgäste erhöhen, indem Dienstqualität und Effizienz verbessert werden.

Zu dem Paket zählt auch die Neufassung der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit, die sich insbesondere auf eine Überarbeitung der Regelungen für die Sicherheitsbescheinigung und den Übergang zu einer einheitlichen Sicherheitsbescheinigung konzentriert. Anstelle des derzeitigen zweiteiligen Systems soll künftig auf der Grundlage eines einzigen Antrags eine einheitliche Sicherheitsbescheinigung ausgestellt werden, die in allen Mitgliedstaaten gültig ist, in denen das Eisenbahnunternehmen tätig ist. Dies steht mit dem allgemeinen Ziel des 4. Eisenbahnpakets im Einklang, administrative und technische Hindernisse zu beseitigen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahn gegenüber anderen Verkehrsträgern zu fördern.

Zudem soll die ERA eine wichtigere Rolle erhalten und zu einer EU-weiten Behörde für die Sicherheitsbescheinigung ausgebaut werden.

Die nationalen Sicherheitsbehörden werden auch weiterhin als wichtigste Aufsichtsstellen für die Eisenbahnunternehmen fungieren und Sicherheitsgenehmigungen für Infrastrukturbetreiber ausstellen. Um sicherzustellen, dass sie dabei vergleichbare Kriterien und Verfahren anwenden, soll die ERA die Befugnis erhalten, die Tätigkeiten, Leistung und Organisation der NSB zu überwachen.

3.4.3. Plattform für europäische Eisenbahninfrastrukturbetreiber (PRIME)

Im Januar 2014 richtete die Kommission eine auf hoher Ebene angesiedelte Plattform für europäische Eisenbahninfrastrukturbetreiber ein, um die Zusammenarbeit zwischen den Infrastrukturbetreibern zu verbessern und unter anderem für eine bessere Umsetzung des gemeinsamen Sicherheitskonzepts in der EU zu sorgen.

Auf der ersten Sitzung am 28. Januar 2014 fand ein hilfreicher Meinungs austausch zu den jüngsten Eisenbahnunfällen statt, für die Präventivmaßnahmen in Betracht gezogen werden sollten.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Während der letzten fünf Jahre wurden die in der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit vorgesehenen Rechtsakte erlassen. Der Ausschuss für Eisenbahninteroperabilität und -sicherheit hielt rund 20 Sitzungen ab und beriet die Kommission im Rahmen der Komitologieverfahren in Bezug auf geeignete Maßnahmen. Die Grundlage hierfür bildeten die Beiträge der Europäischen Eisenbahnagentur, die diese in Form zahlreicher Empfehlungen zu Fragen der Interoperabilität und Sicherheit leistete.

Seit dem Fortschrittsbericht des Jahres 2009 wurden gemeinsame Sicherheitsindikatoren, -methoden und -ziele entwickelt. Die nationalen Sicherheitsbehörden sind nun in der Lage, Sicherheitsbescheinigungen/-genehmigungen zu erteilen und ihre Aufsichtspflicht nach harmonisierten Verfahren wahrzunehmen. Für die Zertifizierung der für die Instandhaltung von Güterwagen zuständigen Stellen wurde ein harmonisiertes System geschaffen. Der sicherheitsbezogene Rechtsrahmen ist somit nun insgesamt einsatzfähig.

Einige Aspekte sind jedoch nach wie vor mit Problemen behaftet:

- So haben mehrere Mitgliedstaaten die Bestimmungen der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit nicht korrekt oder eindeutig umgesetzt. Dies könnte zu einer uneinheitlichen Anwendung der Sicherheitsbestimmungen im europäischen Schienennetz und zu ungleichen Bedingungen für die Eisenbahnunternehmen führen. Da jedoch die entsprechenden Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wurden, ist zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten ihre nationalen Rechtsvorschriften anpassen, um sie mit den Bestimmungen der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit in Einklang zu bringen.
- Der mit nationalen Sicherheitsvorschriften verbundene Mangel an Transparenz könnte ein Hindernis für den Binnenmarkt darstellen. Wenngleich sie aus legitimen Gründen eingeführt wurden, sind die NSR meist Überbleibsel überholter aufsichtsrechtlicher Systeme und nach der Einrichtung des in der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit vorgesehenen Sicherheitssystems redundant. Die Mitgliedstaaten sollten überholte Vorschriften daher streichen. Neue nationale Sicherheitsvorschriften sollten einen begrenzten Anwendungsbereich haben und nicht präskriptiver sein als für die Erreichung der Sicherheitsziele erforderlich. Zudem sollten die nationalen Sicherheitsbehörden davon absehen, präskriptive Sicherheitsvorschriften zu erlassen; vielmehr sollten sie die Infrastrukturbetreiber und Eisenbahnunternehmen dazu verpflichten, ihre Verantwortung für die Sicherheit des Systems vollständig zu übernehmen.

- Die Sicherheitsbilanz der Eisenbahn ist generell zufriedenstellend und übertrifft die der anderen Landverkehrsträger, doch es bestehen große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, „dass die Eisenbahnsicherheit allgemein aufrechterhalten und, soweit dies nach vernünftigem Ermessen durchführbar ist, kontinuierlich verbessert wird“. So scheint es „nach vernünftigem Ermessen“ möglich, Anstrengungen zu unternehmen, die Situation in denjenigen Mitgliedstaaten zu verbessern, in denen das Risiko wesentlich über dem EU-Durchschnitt liegt.

Mit Blick auf diesen letzten Punkt hat die ERA ein Instrument für die allgemeine Bewertung der Eisenbahnsicherheit in jedem Mitgliedstaat entwickelt. Da einige Mitgliedstaaten künftig genauer überwacht werden, ist in den kommenden Jahren mit ausgewogeneren Ergebnissen und einer generellen Verbesserung der Sicherheit zu rechnen.

Zudem weisen aktuelle Initiativen der Kommission, wie die technische Säule des 4. Eisenbahnpakets und die Entwicklung einer Plattform für Infrastrukturbetreiber in Europa (PRIME), ein echtes Potenzial auf, weitere Verbesserungen bei der Sicherheit herbeizuführen.

Anhang:

Von der Kommission seit 2009 gemäß der Richtlinie 2004/49/EG angenommene Rechtsvorschriften⁷

Gemeinsame Sicherheitsindikatoren (Artikel 5 der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit)

1. Richtlinie 2009/149/EG der Kommission vom 27. November 2009 zur Änderung der Richtlinie 2004/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf gemeinsame Sicherheitsindikatoren und gemeinsame Methoden für die Unfallkostenberechnung (ABl. L 313 vom 28.11.2009, S. 65)
2. Richtlinie 2014/88/EG der Kommission vom 9. Juli 2014 zur Änderung der Richtlinie 2004/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf gemeinsame Sicherheitsindikatoren und gemeinsame Methoden für die Unfallkostenberechnung (ABl. L 201 vom 10.7.2014, S. 9)

Gemeinsame Sicherheitsmethoden (Artikel 6 der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit)

a) Methoden für die Evaluierung und Bewertung von Risiken

3. Durchführungsverordnung (EU) Nr. 402/2013 der Kommission vom 30. April 2013 über die gemeinsame Sicherheitsmethode für die Evaluierung und Bewertung von Risiken und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 352/2009 (ABl. L 121 vom 3.5.2013, S. 8)

b) Methoden zur Bewertung der Einhaltung von Anforderungen von Sicherheitsbescheinigungen und -genehmigungen

4. Verordnung (EU) Nr. 1158/2010 der Kommission vom 9. Dezember 2010 über eine gemeinsame Sicherheitsmethode für die Konformitätsbewertung in Bezug auf die Anforderungen an die Ausstellung von Eisenbahnsicherheitsbescheinigungen (ABl. L 326 vom 10.12.2010, S. 11)
5. Verordnung (EU) Nr. 1169/2010 der Kommission vom 10. Dezember 2010 über eine gemeinsame Sicherheitsmethode für die Konformitätsbewertung in Bezug auf die Anforderungen an die Erteilung von Eisenbahnsicherheitsgenehmigungen (ABl. L 327 vom 11.12.2010, S. 13)

c) Methode zur Überprüfung des Betriebs und der Instandhaltung

6. Verordnung (EU) Nr. 1077/2012 der Kommission vom 16. November 2012 über eine gemeinsame Sicherheitsmethode für die Überwachung durch die nationalen Sicherheitsbehörden nach Erteilung einer Sicherheitsbescheinigung oder Sicherheitsgenehmigung (ABl. L 320 vom 17.11.2012, S. 3)

⁷ Durchführungsbeschlüsse der Kommission über Aufträge an die ERA sind nicht enthalten.

7. Verordnung (EU) Nr. 1078/2012 der Kommission vom 16. November 2012 über eine gemeinsame Sicherheitsmethode für die Kontrolle, die von Eisenbahnunternehmen und Fahrwegbetreibern, denen eine Sicherheitsbescheinigung beziehungsweise Sicherheitsgenehmigung erteilt wurde, sowie von den für die Instandhaltung zuständigen Stellen anzuwenden ist (ABl. L 320 vom 17.11.2012, S. 8)

Gemeinsame Sicherheitsziele (Artikel 7 der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit)

8. Beschluss 2010/409/EU der Kommission vom 19. Juli 2010 zu gemeinsamen Sicherheitszielen gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2004/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 189 vom 22.7.2010, S. 19)
9. Beschluss 2012/226/EU der Kommission vom 23. April 2012 über die zweite Reihe gemeinsamer Sicherheitsziele für das Eisenbahnsystem (ABl. L 115 vom 27.4.2012, S. 27)
10. Durchführungsbeschluss 2013/753/EU der Kommission vom 11. Dezember 2013 zur Änderung des Beschlusses 2012/226/EU über die zweite Reihe gemeinsamer Sicherheitsziele für das Eisenbahnsystem (ABl. L 334 vom 13.12.2013, S. 37)

Zertifizierung der für die Instandhaltung von Güterwagen zuständigen Stellen (Artikel 14a der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit)

11. Verordnung (EU) Nr. 445/2011 der Kommission vom 10. Mai 2011 über ein System zur Zertifizierung von für die Instandhaltung von Güterwagen zuständigen Stellen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 653/2007 (ABl. L 122 vom 11.5.2011, S. 22)