



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 15. Dezember 2015
(OR. en)

Interinstitutionelles Dossier:
2013/0016 (COD)

10580/1/15
REV 1 ADD 1

TRANS 231
CODEC 988
PARLNAT 149

BEGRÜNDUNG DES RATES

Betr.: Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer
RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
über Eisenbahnsicherheit (Neufassung)
– Begründung des Rates
– Vom Rat am 10. Dezember 2015 angenommen

I. EINLEITUNG

Die Kommission hat dem Rat am 31. Januar 2013 ihren Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Eisenbahnsicherheit (Neufassung) vorgelegt.

Das Europäische Parlament hat seinen Standpunkt in erster Lesung am 26. Februar 2014 festgelegt.

Der Rat hat am 5. Juni 2014 eine politische Einigung über den Entwurf der Richtlinie erzielt. Nach der Überarbeitung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen hat der Rat am 10. Dezember 2015 nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemäß Artikel 294 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union seinen Standpunkt in erster Lesung festgelegt.

Im Anschluss an die Abstimmung im Europäischen Parlament und die Billigung der politischen Einigung des Rates haben das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission Verhandlungen geführt, um zu einer Einigung über den Vorschlag zu gelangen. Am 17. Juni 2015 wurde ein endgültiger Kompromiss vereinbart, der am 30. Juni 2015 vom Ausschuss der Ständigen Vertreter gebilligt wurde. Der Ausschuss für **Verkehr** und Fremdenverkehr (TRAN) des Europäischen Parlaments hat die Einigung am 10. November 2015 bestätigt und dem Präsidenten des Ausschusses der Ständigen Vertreter ein entsprechendes Schreiben übermittelt.

Bei seinen Beratungen hat der Rat die Stellungnahmen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen berücksichtigt.

II. ANALYSE DES STANDPUNKTS IN ERSTER LESUNG

1. Allgemeines

Der genannte Vorschlag ist Teil des vierten Eisenbahnpakets, das sechs Gesetzgebungsvorschläge umfasst, mit denen die verbleibenden Hindernisse für die Vollendung des einheitlichen europäischen Eisenbahnraums beseitigt werden sollen.

Der Vorschlag hat zum Ziel, ein gemeinsames Konzept für die Sicherheit festzulegen, um die Größenvorteile für unionsweit tätige Eisenbahnunternehmen zu erhöhen, und die Verwaltungsverfahren zur Ausstellung von Sicherheitsbescheinigungen zu vereinfachen und zu reformieren, um damit die Fragmentierung der Vorschriften innerhalb der Union zu beseitigen.

Speziell wird mit der Sicherheitsrichtlinie das Ziel verfolgt, den bestehenden Regelungsrahmen zu ändern, um den Übergang zu einer – von der Europäischen Eisenbahnagentur (im Folgenden "Agentur") auszustellenden – einheitlichen Sicherheitsbescheinigung der EU für Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber zu vollziehen. Außerdem sollen die Rolle und die Zuständigkeiten der verschiedenen beteiligten Akteure des Eisenbahnsystems präzisiert werden, um eine angemessene Risikokontrolle auf allen Ebenen sicherzustellen.

Der Rat hat mehrere Änderungen am ursprünglichen Vorschlag vorgenommen. Dabei hat er die wichtigsten Bestimmungen der Richtlinie erheblich geändert. Er hat somit in seinem Standpunkt in erster Lesung den ursprünglichen Kommissionsvorschlag umformuliert und verschiedene Bestimmungen hinzugefügt bzw. gestrichen. Das bedeutet, dass der Rat die Abänderungen, die das Europäische Parlament seinerseits in erster Lesung an diesen Bestimmungen vorgenommen hat, nicht akzeptieren kann.

2. Zentrale politische Fragen

i) Ausstellung von Sicherheitsbescheinigungen und die jeweiligen Rollen der Agentur und der nationalen Sicherheitsbehörden (Artikel 10)

Um die Effizienz des Verfahrens zur Ausstellung der Sicherheitsbescheinigung für Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber zu erhöhen, schlägt die Kommission vor, zu einer einheitlichen EU-Sicherheitsbescheinigung, die in der gesamten Union gültig ist, überzugehen. Zu diesem Zweck hat die Kommission in ihrem ursprünglichen Vorschlag eine erhebliche Übertragung von Zuständigkeiten in Bezug auf die Ausstellung von Sicherheitsbescheinigungen von den nationalen Behörden auf die Agentur ins Auge gefasst.

Der Rat ist mit dem Gesamtansatz der Kommission einverstanden, ist aber der Auffassung, dass der Vorschlag der Kommission in dieser Hinsicht geändert werden muss, um bei den jeweiligen Verantwortlichkeiten der nationalen Sicherheitsbehörden und der Agentur für die Sicherheitsbescheinigungsverfahren mehr Flexibilität zu erreichen.

Daher verändert der Rat das ursprünglich von der Kommission vorgeschlagene Gleichgewicht bei der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Agentur und den nationalen Sicherheitsbehörden im Verfahren zur Ausstellung der Sicherheitsbescheinigung, wobei den nationalen Sicherheitsbehörden unter besonderen Umständen zusätzliche Garantien zugestanden werden.

Konkret richtet der Rat ein duales System für die Ausstellung von Sicherheitsbescheinigungen ein, bei dem die Agentur durch die Einrichtung eines neuen Informations- und Kommunikationssystems als einzige Anlaufstelle für die Ausstellung von Sicherheitsbescheinigungen für Eisenbahnunternehmen, die im grenzüberschreitenden Verkehr tätig sind, während die nationalen Sicherheitsbehörden weiterhin eine wichtige Rolle bei der Durchführung der Bewertungen, die für die Ausstellung der genannten Bescheinigungen erforderlich sind, spielen. Im Kompromissvorschlag ist zudem vorgesehen, dass es Eisenbahnunternehmen, die nur im nationalen Verkehr tätig sind, weiterhin möglich ist, einen Antrag auf Bescheinigung entweder bei der Agentur oder bei der nationalen Sicherheitsbehörde zu stellen. In beiden Fällen gelten aber das gleiche Verfahren und die gleichen Entscheidungskriterien.

Das Europäische Parlament unterstützt insgesamt den vom Rat gewählten Ansatz. Dieser trägt auch den Anliegen des Europäischen Parlaments Rechnung, indem er das Konzept der "isolierten Netze" im Rahmen der Bestimmungen für die Kooperationsvereinbarungen aufnimmt (siehe Ziffer iii).

Daher wurde die Abänderung 78 teilweise oder sinngemäß übernommen, während die Abänderungen 46 und 77 vom Rat nicht berücksichtigt werden konnten.

ii) Präzisierung der Rolle und der Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure in der Sicherheitskette (Artikel 4)

Die Kommission schlägt vor, die Rolle und die Zuständigkeiten der Akteure in der Eisenbahnkette präziser festzulegen, um die neuesten Entwicklungen auf dem Markt und beim Rechtsrahmen zu berücksichtigen (Artikel 4).

Der Rat unterstützt zwar diesen Grundsatz, schlägt jedoch vor, die Rolle und die Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure des Eisenbahnsystems noch näher zu bestimmen, um das Sicherheitsniveau zu erhöhen, indem die Bestimmungen über die jeweilige Rolle der Akteure des Eisenbahnsystems bei der Weiterentwicklung und Verbesserung der Eisenbahnsicherheit verstärkt werden. Darüber hinaus ist der Rat der Auffassung, dass die Infrastrukturbetreiber und Eisenbahnunternehmen eine größere Verantwortung für den sicheren Betrieb der Züge tragen und zur Einführung von Sicherheitsmanagementsystemen verpflichtet werden sollten.

Das Europäische Parlament schlägt vor, dass alle Akteure in der Eisenbahnsicherheitskette eine gleich hohe Verantwortung tragen sollen. Außerdem möchte das Parlament die Verantwortung der Eisenbahnunternehmen auf die Mitgliedstaaten und die Agentur übertragen.

Vor diesem Hintergrund konnten die Abänderungen 12, 18 und 62 vom Rat nicht übernommen werden.

iii) Kooperationsvereinbarungen zwischen der Agentur und den nationalen Sicherheitsbehörden im Zusammenhang mit den Bescheinigungen für Eisenbahnunternehmen, die im grenzüberschreitenden Verkehr tätig sind (Artikel 11)

Während die Kommission in ihrem ursprünglichen Vorschlag keine Bestimmungen über Kooperationsvereinbarungen zwischen der Agentur und den nationalen Sicherheitsbehörden vorgesehen hat, ist der Rat der Auffassung, dass es sehr wichtig ist, einen neuen Mechanismus für den Abschluss von Kooperationsvereinbarungen zwischen der Agentur und den nationalen Sicherheitsbehörden einzuführen, um die praktische Umsetzung des neuen Zertifizierungssystems zu erleichtern.

Nach diesem Mechanismus können die Kooperationsvereinbarungen zwischen der Agentur und den nationalen Sicherheitsbehörden im Falle von Netzen, die aus geografischen oder historischen Gründen spezielle Fachkenntnisse erfordern, spezifische Vorkehrungen für die Zusammenarbeit enthalten. Daneben können bei vom Rest des Eisenbahnsystems der Union abgetrennten Netzen diese Regelungen für die Zusammenarbeit die Möglichkeit der vertraglichen Vergabe von Aufgaben an die zuständigen nationalen Sicherheitsbehörden einschließen, wenn dies erforderlich ist, um eine effiziente und verhältnismäßige Zuweisung der Zertifizierungstätigkeiten sicherzustellen.

Das Europäische Parlament ist zwar mit dem Ansatz des Rates grundsätzlich einverstanden, schlägt jedoch vor, eine Frist von einem Jahr für die Festlegung von vertraglichen Vereinbarungen einzuführen. Daher hat der Rat die Abänderung 84 verworfen.

iv) Erlass nationaler Vorschriften im Sicherheitsbereich (Artikel 8 und Anhang II)

Ziel des Standpunkts des Rates ist es, ein flexibles und praktikables Verfahren für nationale Sicherheitsvorschriften zu schaffen. Daher führt der Rat die Möglichkeit ein, dass die Mitgliedstaaten die bereits im Rahmen der Richtlinie 2004/49/EG notifizierte Sicherheitsvorschriften in einer Reihe von Fällen, die in Artikel 8 Absatz 1 und dem neuen Anhang II aufgeführt sind, beibehalten. Außerdem gibt er den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, neue nationale Vorschriften im Sicherheitsbereich zu erlassen (Artikel 8 Absatz 3)

Um den Anliegen des Europäischen Parlaments in Bezug auf nationale Vorschriften Rechnung zu tragen, wird im Standpunkt des Rates das Verfahren zur Notifizierung nationaler Vorschriften jedenfalls präzisiert; ebenso wird die Bewertung durch die Agentur (innerhalb einer Frist von bis zu acht Monaten) geregelt. Außerdem ist im Standpunkt des Rates vorgesehen, dass bei Ausbleiben einer Reaktion der Agentur innerhalb der festgelegten Fristen die neuen nationalen Vorschriften von den Mitgliedstaaten erlassen werden oder die bestehenden Vorschriften ihre Gültigkeit behalten. Mit dem vom Rat gewählten Ansatz soll vermieden werden, dass nationale Vorschriften ohne vorherige Bewertung durch die Agentur validiert werden.

Daher hat der Rat die Abänderung 49 teilweise übernommen.

v) Präzisierung der Aufsichtstätigkeit der nationalen Sicherheitsbehörden (Artikel 17)

In den vom Rat vorgeschlagenen Text ist eine neue Bestimmung (Artikel 17) aufgenommen worden, um hervorzuheben, dass die nationalen Sicherheitsbehörden weiterhin über weitreichende Aufsichtsbefugnisse zur Beaufsichtigung der Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber verfügen sollten. Konkret soll mit dieser Bestimmung die Gewähr dafür geboten werden, dass das neue Sicherheitszertifizierungsverfahren nicht die Rolle der nationalen Sicherheitsbehörden hinsichtlich ihrer Beaufsichtigungsaufgaben untergraben wird.

Dem Standpunkt des Rates zufolge kann außerdem eine nationale Sicherheitsbehörde, wenn sie ein ernstliches Sicherheitsrisiko feststellt, vorläufige Sicherheitsmaßnahmen anwenden, über die die nationale Behörde im Fall eines von der Auffassung der Agentur abweichenden Standpunkts die endgültige Entscheidung trifft.

vi) Haftung der Agentur für die Ausstellung von Sicherheitsbescheinigungen (Erwägungsgrund 27 und Artikel 10 Absatz 6)

Der Standpunkt des Rates zielt darauf ab, die Rechenschaftspflicht der Agentur im Zusammenhang mit der Ausstellung von Sicherheitsbescheinigungen eindeutiger festzulegen. Es wurde ein neuer Erwägungsgrund (Erwägungsgrund 27) hinzugefügt, um auf den Rechtsrahmen für die Haftung der Agentur hinzuweisen und die Bedeutung einer uneingeschränkten Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten im Fall von Eisenbahnunfällen hervorzuheben. Darüber hinaus ist im Standpunkt des Rates vorgesehen, dass die Agentur für die von ihr ausgestellten einheitlichen Sicherheitsbescheinigungen die volle Verantwortung trägt (Artikel 10 Absatz 6).

vii) Beschwerde- und Schiedsverfahren (Artikel 10 Absätze 7 und 12)

Während der Kommissionsvorschlag keine spezifischen Bestimmungen über Beschwerdeverfahren enthielt, sieht der Text des Rates die Möglichkeit vor, dass der Antragsteller die Angelegenheit vor ein nationales Gericht bringt, wenn er mit der Entscheidung der nationalen Sicherheitsbehörde nicht einverstanden ist. Analog wurde für Fälle, in denen Uneinigkeit zwischen der nationalen Sicherheitsbehörde und der Agentur besteht, ein Beschwerdeverfahren in den Text des Rates aufgenommen.

viii) Geltungsdauer der Übergangsbestimmungen und Übergangszeitraum (Artikel 31 und 33)

Im Kommissionsvorschlag ist ein Zeitraum von zwei Jahren vorgesehen, um die Agentur in die Lage zu versetzen, ihre Organisation, Einstellungsstrategie und Arbeitsmethoden anzupassen, damit sie ihre neuen Aufgaben wahrnehmen kann.

Der Rat ist der Auffassung, dass eine Übergangsregelung mit längerer Geltungsdauer, als ursprünglich im Vorschlag der Kommission vorgesehen, angemessener ist. Im Text des Rates ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten die bestehenden Bestimmungen der Richtlinie 2004/49/EG für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren ab dem Tag des Inkrafttretens der vorliegenden Richtlinie weiter anwenden dürfen, wobei den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben wird, diesen Zeitraum um ein weiteres Jahr zu verlängern.

Eine ähnliche Regelung gilt für den Übergangszeitraum.

Vor diesem Hintergrund hat der Rat die Abänderungen 97, 99 und 100 teilweise in Betracht gezogen.

ix) Sicherheitskultur und Ereignismeldungen (Erwägungsgrund 10 und Artikel 4 und 9)

Während im Kommissionsvorschlag keine spezifischen Bestimmungen zu diesem Thema enthalten sind, ist im Text des Rates die Förderung einer Kultur des gegenseitigen Vertrauens und des wechselseitigen Lernens vorgesehen, durch die das Personal der Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber ermutigt wird, zum Ausbau der Sicherheit beizutragen. Außerdem ist im Text des Rates die Möglichkeit vorgesehen, vernachlässigte Sicherheitsrisiken vertraulich zu melden. Konkret wird dieser Ansatz im Rahmen des Sicherheitsmanagementsystems (Artikel 9) auf Ebene der Unternehmen umgesetzt, damit diese etwaige weitere erforderliche Abhilfemaßnahmen ergreifen können, um die fortdauernde Aufrechterhaltung der sicherheitsbezogenen Leistung des Eisenbahnsystems der Union zu gewährleisten. Schließlich wird der Agentur die Möglichkeit gegeben, ein Instrument einzurichten, das diesen Informationsaustausch zwischen den einschlägigen Akteuren erleichtert.

Vor diesem Hintergrund hat der Rat die Abänderungen 20, 28-32, 59, 74, 94 und 101 teilweise oder sinngemäß übernommen.

x) Struktur des Gesetzgebungsakts (delegierte Rechtsakte/Durchführungsrechtsakte)

Im ursprünglichen Kommissionsvorschlag waren delegierte Rechtsakte als Instrument für die Festlegung des Inhalts der gemeinsamen Sicherheitsmethoden und ihrer Änderungen (Artikel 6) sowie der gemeinsamen Sicherheitsziele (Artikel 7) vorgesehen.

Um eine Einigung mit dem Europäischen Parlament zu erleichtern, akzeptiert der Rat zwar diesen Ansatz, vertritt jedoch die Auffassung, dass die Artikel, mit denen der Kommission die Befugnis übertragen werden sollte, delegierte Rechtsakte für die Festlegung gemeinsamer Sicherheitsmethoden (CSM) und gemeinsamer Sicherheitsziele (CST) zu erlassen, mit beträchtlichen Garantien für die Mitgliedstaaten einhergehen müssen. Die Beteiligung des Ausschusses der Mitgliedstaaten in der Phase der Vorbereitung der Empfehlung der Agentur ist daher in den vorbereitenden Etappen des Verfahrens vor dem Erlass der betreffenden delegierten Rechtsakte vorgesehen. Konkret ist im Text des Rates vorgesehen, dass im Zusammenhang mit den CST und den CSM die Aufträge für eine Empfehlung im Rahmen des Prüfverfahrens mittels Durchführungsrechtsakten erteilt werden, wobei der Ausschuss der Mitgliedstaaten systematisch und regelmäßig über die Arbeit der Agentur unterrichtet wird. Sobald die Agentur ihre Empfehlung vorlegt, werden die CST und die CSM von der Kommission als delegierte Rechtsakte erlassen.

Vor diesem Hintergrund hat der Rat die Abänderungen 72, 82, 93 und 95 nur teilweise akzeptiert.

3. Sonstige vom Europäischen Parlament angenommene Abänderungen

Weitere Abänderungen des EP, die im Standpunkt des Rates in erster Lesung nicht berücksichtigt wurden, betreffen insbesondere die folgenden Aspekte:

- Aufnahme eines neuen Erwägungsgrunds betreffend die Durchsetzung der Richtlinie 2008/68/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über die Beförderung gefährlicher Güter im Binnenland (Abänderung 8);
- Festlegung harmonisierter Vorschriften über Mindestanforderungen an die Instandhaltung, wobei der Rat der Ansicht ist, dass dieser Bereich unter der Verantwortung der für die Instandhaltung zuständigen Stelle verbleiben sollte (Abänderungen 14 und 82).

III. FAZIT

Der Standpunkt des Rates in erster Lesung spiegelt den in den Verhandlungen zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament erzielten Kompromiss wider, der mit Hilfe der Kommission zustande gekommen ist. Dieser Kompromiss wird mit Schreiben des Vorsitzenden des Ausschusses für Verkehr und Fremdenverkehr des Europäischen Parlaments an den Präsidenten des Ausschusses der Ständigen Vertreter (Schreiben vom 24. November 2015) bestätigt.

In diesem Schreiben teilt der Vorsitzende des Ausschusses für Verkehr und Fremdenverkehr mit, dass er den Mitgliedern des Ausschusses und in der Folge auch dem Plenum empfehlen wird, den Standpunkt des Rates in erster Lesung ohne Abänderungen anzunehmen und so das ordentliche Gesetzgebungsverfahren im Einklang mit Artikel 294 AEUV in der Phase der zweiten Lesung des Europäischen Parlaments zum Abschluss zu bringen.
