



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 14. Juli 2020
(OR. en)

9636/20

TRANS 310

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der
Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 14. Juli 2020

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der
Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: SWD(2020) 138 final

Betr.: ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG) der Richtlinie 2007/59/EG
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007
über die Zertifizierung von Triebfahrzeugführern, die Lokomotiven und
Züge im Eisenbahnsystem in der Gemeinschaft führen

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2020) 138 final.

Anl.: SWD(2020) 138 final

Brüssel, den 14.7.2020
SWD(2020) 138 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

der

**Richtlinie 2007/59/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober
2007**

**über die Zertifizierung von Triebfahrzeugführern, die Lokomotiven und Züge im
Eisenbahnsystem in der Gemeinschaft führen**

{SWD(2020) 137 final}

ZUSAMMENFASSUNG

In Ermangelung eines EU-weit akzeptierten und vergleichbaren Zertifizierungssystems wurden in der Vergangenheit in einem Mitgliedstaat erteilte Fahrerlaubnisse und ausgestellte Bescheinigungen in einem anderen Mitgliedstaat nicht anerkannt. Daher mussten die Triebfahrzeugführer in jedem Mitgliedstaat, in dem sie tätig waren, ausgebildet und zertifiziert werden. Diese Situation hatte beträchtliche Doppelungen zur Folge, verbunden mit erheblichem Aufwand, Kosten und Zeit.

Mit der Richtlinie 2007/59/EG über die Zertifizierung von Triebfahrzeugführern sollten die unterschiedlichen nationalen Lösungen für die Zertifizierung von Triebfahrzeugführern vereinheitlicht werden, indem für EU-weit akzeptierte und vergleichbare Verfahren gesorgt wird. Ihr Hauptziel besteht darin, die Mobilität der Triebfahrzeugführer vor dem Hintergrund der zunehmenden Öffnung des Eisenbahnmarktes zu erleichtern und gleichzeitig die derzeitigen Sicherheitsniveaus mindestens zu wahren. Die spezifischen Ziele waren die Festlegung und Umsetzung gemeinsamer Mindestanforderungen für die Zertifizierung von Triebfahrzeugführern, ihre EU-weite Einsetzbarkeit und die Vereinheitlichung der Ausbildung. Sie stützt sich in großen Teilen auf die autonome Vereinbarung über eine europäische Fahrerlaubnis für Zugführer in grenzüberschreitenden interoperablen Verkehrsdiensten vom 27. Januar 2004, die auf Branchenebene von den Sozialpartnern Gemeinschaft der europäischen Bahnen (CER) und Europäische Transportarbeiter-Föderation (ETF) geschlossen wurde.

Die Richtlinie trat am 4. Dezember 2007 in Kraft. Sie legt die Bedingungen und Verfahren für die Zertifizierung von Triebfahrzeugführern fest, die im Eisenbahnmarkt der EU tätig sind.

Die Bewertung der Richtlinie stützte sich auf eine Reihe von Fragen, wobei die Aspekte Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und EU-Mehrwert – sowohl allgemein als auch in Bezug auf spezifische Bestimmungen der Richtlinie – im Mittelpunkt standen.

Die qualitativen Bewertungsdaten stammten vornehmlich aus der Konsultation der Interessenträger, die zwei Elemente umfasste, nämlich eine öffentliche Online-Konsultation und die Sitzung mit den Interessenträgern. Die bei der Konsultation gesammelten Informationen ergänzen die Ergebnisse des Berichts gemäß Artikel 33 der Richtlinie, den die Eisenbahnagentur der Europäischen Union (ERA) im Dezember 2013 vorgelegt hatte.

Bei der Bewertung gibt es einige Schwierigkeiten, solide quantitative Vergleiche mit den Daten aus der Folgenabschätzung zu ziehen, die Teil des Kommissionsvorschlags von 2004 war. Dies ist hauptsächlich auf das Fehlen vergleichbarer Daten über die Auswirkungen der Richtlinie zurückzuführen und schränkt die Möglichkeit, solide quantitative Schlussfolgerungen vorzulegen, ein. Es sei auch darauf hingewiesen, dass sich der Abschluss der Bewertung verzögert hat, da sie zwar wichtig, aber weniger dringend war als die große Anzahl komplexer Durchführungsrechtsakte, die zur Umsetzung der technischen Säule des 4. Eisenbahnpakets erforderlich waren. Dies ändert aber nichts an der Gültigkeit der Schlussfolgerungen.

Die Bewertung zeigt, dass die Richtlinie die verkehrspolitischen Ziele unterstützt und heute weiterhin so relevant ist wie im Jahr 2007. Ohne Maßnahmen auf EU-Ebene würde der Sektor aufgrund des Flickenteppichs unterschiedlicher nationaler Zertifizierungssysteme mit noch

größeren Hindernissen konfrontiert. Daher erbringt die Richtlinie weiterhin einen Mehrwert auf EU-Ebene. Zur vollständigen Erreichung der Ziele wären jedoch weitere Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich. Im Einzelnen geht es dabei um die Schaffung eines Rahmens für EU-weit akzeptierte und vergleichbare Verfahren und Anforderungen für die Zertifizierung, um die grenzüberschreitende Mobilität von Zügen und Triebfahrzeugführern zu erleichtern. Dies ist von wesentlicher Bedeutung, damit der einheitliche europäische Eisenbahnraum endlich verwirklicht wird und der Schienenverkehr seinen Beitrag zu den Zielen des Grünen Deal leistet, den Verkehr nachhaltiger zu gestalten.

Die operativen Ziele der Richtlinie sind nach wie vor relevant. Insgesamt führte die Richtlinie durch die Festlegung von Mindestanforderungen zu einem gewissen Grad an Harmonisierung und Kohärenz der Anforderungen für Fahrerlaubnisse und Zusatzbescheinigungen. Daher wurde mit der Richtlinie das Problem der Fragmentierung im Bereich Fahrerlaubnisse und Bescheinigungen für Triebfahrzeugführer in gewissem Umfang gelöst, indem ein gemeinsamer Rahmen für die Zertifizierung, Ausbildung und Überwachung von Triebfahrzeugführern geschaffen wurde. Das Ziel, auf europäischer Ebene harmonisierte Betriebsvorschriften zu entwickeln und umzusetzen, ist nach wie vor sehr relevant, um für Flexibilität und Interoperabilität im grenzüberschreitenden Betrieb zu sorgen und damit operative Schwierigkeiten bei grenzüberschreitenden Verkehrsdiensten zu überwinden.

Inkohärenzen bei der Auslegung der Richtlinie scheinen jedoch zu widersprüchlichen Standards auf nationaler Ebene zu führen, was die gegenseitige Anerkennung von Fahrerlaubnissen und Ausbildungsergebnissen der Fahrer erschwert. Darüber hinaus wirken sich unklare Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung zwischen den am Zertifizierungssystem beteiligten Akteuren auf die Verwirklichung des Ziels aus, harmonisierte Vorschriften zu entwickeln und umzusetzen, die für den gesamten EU-Markt für Triebfahrzeugführer von Vorteil sind.

Die Bewertung bestätigt, dass die Richtlinie wirksam dazu beigetragen hat, die Mobilität der Triebfahrzeugführer zu verbessern und zu fördern und den Beschäftigungsunternehmen den länderübergreifenden Einsatz von Triebfahrzeugführern zu erleichtern. Die EU-weite Gültigkeit der Fahrerlaubnis wirkt sich positiv auf den Einsatz von Triebfahrzeugführern in verschiedenen Mitgliedstaaten aus. Diese Auswirkungen sind jedoch begrenzt, da die Fahrerlaubnis nur einen Mindestumfang an Fähigkeiten und Qualifikationen abdeckt; die meisten Fähigkeiten werden für die (nur für bestimmte Infrastruktur/Fahrzeuge gültige) Zusatzbescheinigung benötigt. Der Teil der Richtlinie, der die Bescheinigung betrifft, hat nur begrenzte Auswirkungen auf die EU-weite Einsetzbarkeit von Triebfahrzeugführern, da ein wichtiger Teil die Sicherheits- und Betriebsvorschriften betrifft, bei denen es sich um nationale bzw. vom Infrastrukturbetreiber abhängende Vorschriften handelt. Die Bewertung zeigte auch, dass ein erheblicher Raum für weitere Verbesserungen hinsichtlich der Wirksamkeit der Richtlinie besteht, da einige ihrer Bestimmungen überholt sind, die Formulierungen in der Richtlinie teilweise mehrdeutig sind und ihr Anwendungsbereich möglicherweise angepasst werden muss.

Was die Effizienz anbelangt, so konnten die in der Folgenabschätzung der Richtlinie vorgenommenen Kosten- und Nutzenschätzungen während der Bewertung nicht überprüft werden, da keine zuverlässigen Zahlen über die tatsächlichen Kosten und den tatsächlichen Nutzen vorlagen. Dies deutet auf Verbesserungsbedarf bei der künftigen Datenerhebung hin. Da zudem keine schlüssigen Schätzungen der Kosten für den Sektor vorlagen und keine

konkreten Informationen und Statistiken verfügbar waren, war es schwierig, Nutzen und Kosten zu schätzen. Auch wenn keine belastbaren Belege für die Kosten und den Nutzen der Richtlinie vorliegen, könnte eine uneinheitliche Umsetzung durch die Mitgliedstaaten Effizienzverluste zur Folge gehabt haben. In Bezug auf die angefallenen Kosten ist zu berücksichtigen, dass das auf der Richtlinie beruhende Zertifizierungssystem die bereits bestehenden nationalen Zertifizierungssysteme ersetzt hat. Daher wurden ältere Anforderungen und Verfahren gemäß der Richtlinie aktualisiert und/oder geändert, sodass es sich bei einigen der Kosten um einmalige Kosten aufgrund der Anpassung der nationalen Zertifizierungssysteme an die Anforderungen der Richtlinie handelt.

Generell steht die Richtlinie nach wie vor im Einklang mit den übergeordneten Prioritäten der EU-Verkehrspolitik, doch sind Aktualisierungen erforderlich, um Relevanz und Effizienz durch die unverzügliche und unverzerrte Umsetzung ihrer Anforderungen zu erhöhen. Diese sind von grundlegender Bedeutung für ein europäisches Verkehrssystem, das weiterhin sicher, zuverlässig und erschwinglich ist und gleichzeitig nachhaltiger und effizienter und auch kostengünstiger wird. Was die Kohärenz mit anderen EU-Rechtsvorschriften anbelangt, konnten keine offensichtlichen Widersprüche festgestellt werden. Die Richtlinie spiegelt jedoch nicht die Entwicklung der einschlägigen Rechtslage seit 2007 wider; dies gilt insbesondere für den Bereich nahtlose Eisenbahnverkehrsdienste und vollständige Interoperabilität als Anforderungen der technischen Säule des 4. Eisenbahnpakets, einschließlich der neuen Zuständigkeiten der ERA im Genehmigungsverfahren und der Verpflichtungen im Hinblick auf die Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums.

Darüber hinaus könnten die Auswirkungen des technologischen Fortschritts (z. B. des ERTMS) auf das Zertifizierungssystem untersucht werden, da dieser zu mehr Flexibilität und Vereinfachung des Zertifizierungssystems sowie zu Effizienzgewinnen (z. B. durch die Senkung der Kosten für die Aktualisierung der Zertifizierungsdokumente) beitragen könnte. Diese Untersuchung sollte Teil einer umfassenderen Analyse darüber sein, wie technologische Entwicklungen das Berufs- und Anforderungsprofil von Triebfahrzeugführern beeinflussen.