

Wijzigingen van het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF), de Aanhangsels en een nieuw Aanhangsel daarbij; Bern, 26 september 1980 (Trb. 2020, 94)

TOELICHTENDE NOTA

1. Inleiding

Tijdens haar 13^e zitting op 26 september 2018 te Bern heeft de Algemene Vergadering van de Intergouvernementele organisatie voor het internationale spoorwegvervoer (OTIF) wijzigingen aangenomen van de artikelen 2, 6, 20, 33, 34 en 35 van het op 9 mei 1980 te Bern tot stand gekomen Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer, met Aanhangsels, Protocol en Bijlagen (COTIF, *Trb.* 1980, 160; laatstelijk *Trb.* 2020, 94), (hierna: het Verdrag) en van de Aanhangsels E (CUI-Uniforme Regelen gebruik infrastructuur) en G (ATMF-Uniforme Regelen technische toelating materieel) daarbij. Voorts heeft de Algemene Vergadering van OTIF een nieuw Aanhangsel H (EST) bij het Verdrag aangenomen met Uniforme Regelen betreffende de veilige exploitatie van treinen in het internationaal verkeer. De wijzigingen van het Verdrag, de Aanhangsels en het nieuwe Aanhangsel daarbij, zijn op 12 oktober 2018 ter kennis van de Lidstaten gebracht.

De belangrijkste doelstelling van het Verdrag is de verdere ontwikkeling van het internationale recht voor het spoorwegvervoer door het ontwikkelen van uniforme rechtsstelsels, regels en procedures met inachtneming van de juridische, economische en technische ontwikkelingen. Deze rechtsontwikkeling levert een belangrijke bijdrage aan het internationale spoorwegvervoer van passagiers en goederen. Bijvoorbeeld, het harmoniseren van technische eisen dat ervoor zorgt dat het grensoverschrijdend spoorwegvervoer minder problemen oplevert. Ook worden in OTIF-verband bepalingen vastgesteld die een belangrijke rol spelen in de contractuele relaties tussen de partijen die betrokken zijn bij internationaal spoorwegvervoer. Momenteel zijn eenenvijftig 51 overwegend Europese staten, waaronder alle lidstaten van de Europese Unie (hierna: EU), uitgezonderd Cyprus en Malta, en de EU zelf, hierbij partij. Het lidmaatschap van OTIF van Irak, Libanon en Syrië is momenteel opgeschort.

Bij het Protocol betreffende het internationale spoorwegvervoer dat gehecht was aan het Verdrag is de Intergouvernementele organisatie voor het internationale spoorwegvervoer (OTIF) opgericht, die rechtspersoonlijkheid heeft en gevestigd is te Bern. Als organen van die organisatie kent het Verdrag onder andere de Algemene Vergadering, die uit vertegenwoordigers van de lidstaten bestaat en onder meer beslissingen neemt over voorstellen tot wijziging van het Verdrag, de Herzieningscommissie, die eveneens uit vertegenwoordigers van de lidstaten bestaat en belast is met het opstellen van voorstellen tot wijziging van het Verdrag, alsmede het Comité van Beheer, dat bestaat uit 1/3 van het aantal OTIF-lidstaten, i.e. momenteel 16 staten.

Het Verdrag is meerdere malen gewijzigd om het systeem voor het internationale spoorwegvervoer verder te ontwikkelen. Op 3 juni 1999 is het Protocol houdende wijziging van het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (hierna: Protocol van Vilnius) aangenomen (*Trb.* 2000, 70; laatstelijk *Trb.* 2011, 17). Het Protocol van Vilnius heeft het Verdrag ingrijpend gewijzigd om dit in overeenstemming te brengen met EU-regelgeving en is in 2002 goedgekeurd voor het Europese deel van Nederland.¹ De voorlaatste, minder ingrijpende wijziging van de artikelen 3, 12, 14, 15, 20, 24, 25, 26 en 33 van het Verdrag en de Aanhangsels D (CUV-Uniforme Regelen overeenkomsten inzake gebruik voertuigen), F (APTU-Uniforme Regelen verbindendverklaring technische normen en voorschriften spoorwegmaterieel) en G (ATMF-Uniforme Regelen toelating van spoorwegmaterieel) daarbij vond plaats op 30 september 2015.² Hoewel het Koninkrijk der Nederlanden, voor het Europese deel van Nederland, deze wijzigingen reeds op 1 mei 2017 heeft aanvaard, zijn ze nog altijd niet in werking getreden aangezien op 1 augustus 2020 slechts 14 partijen de wijzigingen hebben goedgekeurd.

¹ [Kamerstukken 2001-2002, 28432](#), nrs. 386 en 1.

² [Kamerstukken 2015-2016, 34540](#), A, Nr.1.

Het Protocol van Vilnius omvat de herziene versies van:

Het Verdrag, met daaraan gehecht:

- het Protocol over de voorrechten en immuniteiten van de Intergouvernementele Organisatie voor het internationale spoorwegvervoer (OTIF);
- de Uniforme Regelen betreffende de overeenkomst van internationaal spoorwegvervoer van reizigers (CIV - Aanhangsel A bij het Verdrag);
- de Uniforme Regelen betreffende de overeenkomst van internationaal spoorwegvervoer van goederen (CIM - Aanhangsel B bij het Verdrag);
- het Reglement betreffende het internationale spoorwegvervoer van gevaarlijke goederen (RID - Aanhangsel C bij het Verdrag);
- de Uniforme Regelen betreffende de overeenkomsten inzake het gebruik van voertuigen in het internationale spoorwegverkeer (CUV - Aanhangsel D bij het Verdrag);
- de Uniforme Regelen betreffende de overeenkomst inzake het gebruik van de infrastructuur in het internationale spoorwegverkeer (CUI - Aanhangsel E bij het Verdrag);
- de Uniforme Regelen betreffende de verbindendverklaring van technische normen en de aanneming van uniforme technische voorschriften die van toepassing zijn op spoorwagematerieel bestemd voor gebruik in internationaal verkeer (APTU - Aanhangsel F bij het Verdrag); en
- de Uniforme Regelen betreffende de technische toelating van spoorwagematerieel dat wordt gebruikt in internationaal verkeer (ATMF - Aanhangsel G bij het Verdrag).

2. Wijzigingsregime

Volgens Titel VI van het Verdrag kunnen wijzigingen door de volgende organen van het OTIF worden aangenomen: de Algemene Vergadering, de Herzieningscommissie, de Commissie van deskundigen voor het vervoer van gevaarlijke goederen (RID-deskundigen) of de Commissie van technisch deskundigen (artikel 33). In hoofdlijnen beslist

- a. de Algemene Vergadering over wijzigingen van het Verdrag;
- b. de Herzieningscommissie over wijzigingen van de Aanhangsels, behalve over wijzigingen van Aanhangsel C en over wijzigingen van de Bijlagen bij Aanhangsel F bij het Verdrag;
- c. de Commissie van RID-deskundigen over de wijzigingen van het RID (Aanhangsel C bij het Verdrag); en
- d. de Commissie van technisch deskundigen over de wijzigingen van de Bijlagen bij Aanhangsel F bij het Verdrag. Dit zijn, zoals gezegd, de hoofdlijnen; artikel 33 somt de uitzonderingen op en geeft aan wanneer de Algemene Vergadering bevoegd is met betrekking tot wijzigingen van de Aanhangsels bij het Verdrag.

De partijen bij het Verdrag wensen opnieuw een aantal wijzigingen aan te brengen. Het betreffen wijzigingen van het Verdrag en van bepalingen in Aanhangsel E (CUI) en Aanhangsel G (ATMF) bij het Verdrag die door de Algemene Vergadering aangenomen dienen te worden. Daarnaast is een nieuw Aanhangsel H (EST) bij het Verdrag met Uniforme Regelen betreffende de veilige exploitatie van treinen in het internationaal verkeer aan het Verdrag toegevoegd.

De wijzigingsvoorstellen zijn, na behandeling door de 26^e zitting van de Herzieningscommissie in februari 2018 zoals in de inleiding vermeld, tijdens de 13^e zitting van de Algemene Vergadering te Bern op 26 september 2018 aangenomen.

De wijzigingen van het Verdrag vallen voor een deel onder de bevoegdheid van de EU; zie hiervoor hoofdstuk 5 van deze toelichtende nota. Omdat de wijzigingen van het Verdrag als pakket zijn aangenomen, worden zij ook alle ter goedkeuring aan het parlement voorgelegd. De wijzigingen van Aanhangsel E (CUI) bij het Verdrag vallen eveneens voor een deel onder de bevoegdheid van de EU. De wijzigingen van Aanhangsel G (ATMF) en het nieuwe Aanhangsel H (EST) bij het Verdrag vallen onder de exclusieve bevoegdheid van de EU. Om de relatie van de wijzigingen van tekst en Aanhangsels duidelijk te maken wordt in deze toelichting aandacht besteed aan de inhoud van de wijzigingen van deze Aanhangsels bij het Verdrag. De wijzigingen van de Aanhangsels E en G behoeven op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (Rgkv) geen goedkeuring.

Conform artikel 34, tweede lid, van het Verdrag zullen wijzigingen van het Verdrag (inclusief de toevoeging van het nieuwe Aanhangsel H (EST) bij het Verdrag) in werking treden één jaar nadat

twee derde van de partijen bij het Verdrag die wijzigingen hebben goedgekeurd. Deze wijzigingen zullen vervolgens gelden voor alle partijen bij het Verdrag met uitzondering van die partijen bij het Verdrag die voor inwerkingtreding een verklaring hebben afgelegd waarin zij stellen dat zij de genoemde wijzigingen niet goedkeuren. Conform artikel 34, derde lid, van het Verdrag zullen wijzigingen van de Aanhangsels E (CUI) en G (ATMF) bij het Verdrag in werking treden één jaar nadat de helft van de partijen bij het Verdrag die wijzigingen hebben goedgekeurd. Ook deze wijzigingen zullen vervolgens voor alle partijen bij het Verdrag gelden met uitzondering van die partijen bij het Verdrag die voor inwerkingtreding een verklaring hebben afgelegd waarin zij stellen dat zij de wijzigingen niet goedkeuren en van die partijen bij het Verdrag die een verklaring overeenkomstig de eerste volzin van het eerste lid van artikel 42 van het Verdrag hebben afgelegd over het niet geheel toepassen van Aanhangsels bij het Verdrag. De regering gaat er, gezien het feit dat op 1 oktober 2020 slechts 5 partijen de wijzigingen van het Verdrag en de Aanhangsels hebben aanvaard, vanuit dat het parlement tijdig een oordeel zal kunnen vellen over de wijzigingen van het Verdrag en de Aanhangsels daarbij die thans ter goedkeuring worden voorgelegd.

3. Aanleiding voor en omvang en strekking van de wijzigingen van 26 september 2018 van het Verdrag, Aanhangsels en nieuw Aanhangsel H daarbij

De wijzigingen betreffen een aantal bepalingen van het Verdrag, de artikelen 2, 6, 20, 33, 34 en 35 en van de Aanhangsels E (CUI), artikelen 1, 3, 5, 5bis, 7, 8, 9, 10, en G (ATMF), artikelen 1, 3 en 9, bij het Verdrag. Daarnaast is een nieuw Aanhangsel H (EST) met Uniforme Regelen betreffende de veilige exploitatie van treinen in het internationale verkeer aan het Verdrag toegevoegd.

De wijzigingen van het Verdrag hebben tot doel om:

- de procedure voor de herziening van het Verdrag te verbeteren en te vereenvoudigen, zodat wijzigingen van het Verdrag en de Aanhangsels daarbij consequent en snel kunnen worden toegepast en wordt voorkomen dat de huidige langdurige herzieningsprocedure nadelige gevolgen heeft, zoals het risico dat wijzigingen aangenomen door Herzieningscommissies en Algemene Vergadering onderling verschillen en daardoor niet in overeenstemming zijn met externe handelingen, m.n. de wetgeving van de EU. Hiertoe worden het derde lid van artikel 34 van het Verdrag dat betrekking heeft op wijziging van de Aanhangsels bij het Verdrag als volgt gewijzigd. De thans geldende termijn van 12 maanden na goedkeuring door de helft van de partijen bij het Verdrag wordt gewijzigd in een termijn van 36 maanden na kennisgeving aan de partijen bij het Verdrag door de Secretaris-Generaal van OTIF. Aan de bepaling is toegevoegd dat de Algemene Vergadering met een meerderheid de inwerkingtreding van voorstellen tot wijziging van de Aanhangsels bij het Verdrag kan uitstellen. De bepaling van het vierde lid van artikel 34, thans alleen van toepassing op wijziging van het Verdrag zelf, wordt ook van toepassing verklaard op de wijzigingen van de Aanhangsels bij het Verdrag.
- het Verdrag aan te passen aan de wijzigingen van Aanhangsel E (CUI) en aan de toevoeging van een nieuw Aanhangsel H (EST) (wijziging artikelen 2, 6). Hiertoe is aan het tweede lid van artikel 20 toegevoegd dat bij besluiten van de Commissie van technisch deskundigen over Bijlagen van de Uniforme Regelen EST de Lidstaten bij bezwaar (vierde lid van artikel 35) en bij een verklaring (eerste lid van artikel 9 EST) geen stemrecht hebben met betrekking tot de Bijlagen van de Uniforme Regelen EST. Verder is aan het zesde lid van artikel 33 toegevoegd dat de Commissie van technisch deskundigen beslist over voorstellen tot het aannemen van nieuwe Bijlagen en het wijzigen van bestaande Bijlagen van Uniforme Regelen APTU, ATMF en EST. In het vierde lid van artikel 35 is toegevoegd dat in geval van een (gedeeltelijk) bezwaar tegen het aannemen en wijzigen van een Bijlage van Uniforme Regelen EST deze Bijlage geschorst wordt ten aanzien van verkeer met en tussen de Lidstaten vanaf het tijdstip waarop besluiten van kracht worden.

De wijzigingen van Aanhangsel E bij het Verdrag (CUI - Uniforme Regelen betreffende de overeenkomst inzake het gebruik van de infrastructuur in het internationale spoorwegverkeer) zijn bedoeld om te waarborgen dat de Uniforme Regelen CUI systematischer worden toegepast voor het beoogde doel, dat wil zeggen internationaal spoorwegverkeer, zoals op goederencorridors of in het internationaal passagiersvervoer. Daartoe wordt het toepassingsbereik van de Uniforme Regelen CUI verduidelijkt door in artikel 3 een begripsomschrijving op te nemen van „internationaal spoorwegverkeer” als zijnde „verkeer waarvoor het gebruik vereist is van een internationaal treinpad of verscheidene opeenvolgende nationale treinpaden in ten minste twee

landen en dat wordt gecoördineerd door de betrokken infrastructuurbeheerders”, en door artikel 1 (Toepassingsgebied) dienovereenkomstig te wijzigen, terwijl het verband met de Uniforme Regelen CIV en CIM (Aanhangsels A en B bij het Verdrag) behouden blijft. De wijzigingen zijn in lijn met de begripsomschrijvingen en bepalingen van het acquis van de EU inzake het beheer van spoorweginfrastructuur en de coördinatie tussen infrastructuurbeheerders.³

De wijzigingen van Aangangsel G bij het Verdrag (ATMF - Uniforme Regelen betreffende de technische toelating van spoorwagematerieel dat wordt gebruikt in internationaal verkeer) betreffen kleine redactionele of taalkundige wijzigingen. Deze wijzigingen waren noodzakelijk nadat tijdens de 26^e zitting van de Herzieningscommissie op 27 en 28 februari 2018 te Bern een gedeeltelijke herziening van de Uniforme Regelen ATMF werd aangenomen. Die herziening hield echter ook enkele wijzigingen in van de artikelen 1, 3 en 9 van de Uniforme Regelen ATMF die buiten de bevoegdheid van de Herzieningscommissie vallen. Die dienden om die reden te worden vastgesteld tijdens de 13^e zitting van de Algemene Vergadering op 26 september 2018 te Bern. De gedeeltelijke herziening van de Uniforme Regelen ATMF, die tijdens de 26^e zitting van de Herzieningscommissie werd aangenomen, beogen een harmonisering tussen de OTIF-regels en de regels van de EU, met name de regels van het vierde spoorwegpakket zoals vastgelegd door de EU in 2016.⁴ Dit spoorwegpakket bepaalt onder meer dat het Spoorwegbureau van de EU (ERA) de bevoegdheid krijgt om vergunningen voor voertuigen af te geven naast het toekennen van veiligheidscertificaten op EU niveau. Deze wijzigingen hebben geen invloed op het basisconcept van de ATMF.

Het nieuwe Aangangsel H (EST - Uniforme Regelen betreffende de veilige exploitatie van treinen in het internationaal verkeer) bevat bepalingen om de veilige exploitatie van treinen in het internationale verkeer te regelen. De Uniforme Regelen leggen de eisen voor de veilige exploitatie vast, met inbegrip van veiligheidscertificaten en het toezicht. Het nieuwe Aangangsel is bedoeld om ook buiten de EU een spoorwegsysteem te bevorderen dat een veilig en ononderbroken treinverkeer tussen partijen bij het Verdrag mogelijk maakt. Het Verdrag wordt hiermee ook in overeenstemming gebracht met het acquis van de EU. De tekst is in overeenstemming met de bepalingen van de Richtlijn (EU) 2016/798 inzake veiligheid op het spoor⁵ (onderdeel vierde spoorwegpakket) en de bijbehorende secundaire wetgeving.

4. Samenhang met Europese en nationale wetgeving

De bepalingen van het Verdrag en de Aangangsels daarbij hebben betrekking op zowel Europese als Nederlandse wet- en regelgeving. Veel verdragsverplichtingen zijn omgezet via direct werkende Europese verordeningen en behoeven dus niet in nationale regelgeving te worden omgezet. Zoals aangegeven in paragraaf 2 van deze toelichtende nota vallen de wijzigingen van Aangangsel G (ATMF) en het nieuwe Aangangsel H (EST) onder de exclusieve bevoegdheid van de EU. De wijzigingen van het Verdrag en van Aangangsel E (CUI) vallen onder de gedeelde bevoegdheid.

Daarnaast hebben veel verdragsverplichtingen een privaatrechtelijk karakter. Deze bepalingen worden verwerkt in contracten die in het kader van het internationale spoorwegvervoer worden gesloten. Enkele privaatrechtelijke verplichtingen zijn ook van toepassing verklaard op nationaal spoorwegvervoer. Daartoe wordt via de toegangsovereenkomst, genoemd in artikel 59 van de Spoorwegwet, de toepassing van de relevante bepalingen uit Aangangsel E (CUI) geregeld. Deze wijzigingen leiden niet tot aanpassingen van nationale regelgeving.

³ Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (herschikking) *Pb* EU L 343 van 14 december 2012.

⁴ Verordening (EU) 2016/796 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/2004 *Pb* EU L 138 van 26 mei 2016.

⁵ Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (herschikking), *Pb* EU L 138 van 26 mei 2016, *Pb* EU L 138 van 26 mei 2016.

5. De relatie met de EU

De EU is op 23 juni 2011 toegetreden tot het Verdrag, zoals gewijzigd bij het Protocol van Vilnius van 3 juni 1999, op grond van Besluit 2013/103/EU van de Raad van 16 juni 2011 betreffende de ondertekening en sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Intergouvernementele Organisatie voor het internationale spoorwegvervoer tot toetreding van de Europese Unie tot het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF) van 9 mei 1980, zoals gewijzigd bij het Protocol van Vilnius van 3 juni 1999.⁶ Het Verdrag is op 1 juli 2011 voor de EU in werking getreden. Alle EU-lidstaten, met uitzondering van Cyprus en Malta, zijn, zoals in paragraaf 1 van deze toelichtende nota vermeld, partij bij het Verdrag.

De standpunten van de EU tijdens de 13^e Algemene Vergadering van de OTIF ten aanzien van de wijzigingen van het Verdrag en de Aanhangsels daarbij zijn vastgesteld in Besluit (EU) 2018/1296 van de Raad van 18 september 2018 tot vaststelling van het namens de Europese Unie in te nemen standpunt tijdens de 13^e Algemene Vergadering van de Intergouvernementele Organisatie voor het internationale spoorwegvervoer (OTIF) ten aanzien van bepaalde amendementen van het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF) en de Aanhangsels daarbij.⁷ In haar standpunten geeft de EU onder meer aan het noodzakelijk en passend te vinden om de inwerkingtredingstermijn van wijzigingen van Aanhangsels te wijzigen en dat de toevoeging van het nieuwe Aanhangsel H (EST) het Verdrag in overeenstemming brengt met het acquis van de EU en ook buiten de EU interoperabiliteit ondersteunt. De wijzigingen van Aanhangsel G (ATMF) en het nieuwe Aanhangsel H (EST) bij het Verdrag vallen onder de exclusieve bevoegdheid van de EU. Bij de wijzigingen van het Verdrag en van Aanhangsel E (CUI) daarbij gaat het om een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de EU-lidstaten. De wijzigingen zijn in overeenstemming met het Europese recht en de strategische doelstellingen van de EU.

6. Eenieder verbindende bepalingen

De wijzigingen van het Verdrag betreffen verplichtingen tussen staten, maar bevatten naar het oordeel van de regering een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die aan de infrastructuurbeheerders, spoorwegondernemingen, entiteiten belast met het onderhoud van spoorvoertuigen en alle andere actoren die invloed uitoefenen op de veilige exploitatie van het spoorwegsysteem rechtstreeks rechten toekennen of verplichtingen opleggen. Het betreft in Aanhangsel E (CUI): artikel 7 (voorwaarde opzeggen gebruikersovereenkomst), artikel 8 (aansprakelijkheid infrastructuurbeheerder), artikel 9 (aansprakelijkheid vervoerder), artikel 10 (toerekening van schade aan meerdere vervoerders), in Aanhangsel G (ATMF): artikel 9 (naleving exploitatievoorschriften voertuigen door spoorwegondernemingen), in Aanhangsel H (EST): artikel 3 (verantwoordelijkheid voor veilige exploitatie en beheer van risico's / veiligheidsbeheersysteem en controle op de toepassing daarvan), artikel 7 (samenwerking bij de veilige exploitatie en controle op het veiligheidsbeheersysteem) en artikel 8 (gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor beheer van veiligheidsrisico's / toepassing risico-evaluatie en -beoordeling bij het doorvoeren van wijzigingen in het spoorwegsysteem).

Zoals in paragraaf 3 van deze toelichtende nota vermeld zijn de desbetreffende wijzigingen in lijn met de begripsomschrijvingen en bepalingen van het acquis van de EU. De redactionele wijzigingen in de een ieder verbindende bepalingen in de Aanhangsels E en G hebben geen gevolgen voor de inhoud van de desbetreffende bepalingen. Derhalve is er geen sprake van het opleggen van nieuwe verplichtingen of het toekennen van nieuwe rechten.

7. Koninkrijkspositie

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft zullen de wijzigingen van het Verdrag, de Aanhangsels daarbij en het nieuwe Aanhangsel, evenals het Verdrag, alleen gelden voor het Europese deel van Nederland. Omdat het Verdrag zich richt op het internationaal spoorwegverkeer in Europa en Azië is het uitsluitend van belang voor het Europese deel van Nederland en is het Verdrag nimmer uitgebreid tot de andere delen van het Koninkrijk.

⁶ Besluit 2013/103/EU van de Raad van 16 juni 2011, *Pb* EU 2013, L 51 van 23 februari 2013.

⁷ Besluit (EU) 2018/1296 van de Raad van 18 september 2018, *Pb* EU 2018, L 243 van 27 september 2018.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

De Minister van Buitenlandse Zaken,