

## Foreword

European legislation is becoming increasingly important for the daily operations of the railway community. In the past, the national railway companies were, to a large extent, self-regulated entities – that is business units, state regulators and supervisory authorities all at the same time. Today the rules of the game have fundamentally changed. In all European countries, rail markets have been opened to competition, at least with regard to freight transport. The calendar of market opening for international passenger transport is fixed and should be implemented in 2009/2010 at the latest; public rail regulatory authorities have been established; and a European Railway Agency takes care – in cooperation with their national counterparts – of a coherent European approach for safety and interoperability.

The legal framework for railway activities in the 21<sup>st</sup> century is largely defined by European law. CER, the association representing railway and infrastructure companies in Europe, finds it helpful, therefore, to collect together the key parts of European railway legislation in the form of a reference guide. The relevant key texts are presented, accompanied by a commentary to set the 'dry' legal texts into a broader context. We also incorporate the texts of other important rail-related agreements and commitments. This illustrates that actors in the market also have an important role to play in defining the framework conditions for their business.

In its White Paper on European Transport Policy<sup>1)</sup> published in 2001, the European Commission presented its ambitious proposals for the 'creation of a European railway market'. The Commission's policy is based upon the necessity to shift the balance between transport modes in order to meet the challenge of sustainable development. In this context, the Commission proposed to open the railway market in three phases, with the adoption of three successive railway packages<sup>2)</sup>. All three have now been adopted and are in the process of being implemented into the national legal systems.

CER has monitored EU initiatives very closely. In general, these initiatives have complemented the existing momentum within the sector itself – facing strong competition from the road sector – towards substantially increased productivity, customer orientation, and competitiveness. Moreover, CER has also taken the initiative to improve service quality and cross-border operations through the adoption of various voluntary charters and European-wide agreements with the trade unions.

The adoption of important pieces of legislation modifies the legal environment for railways, both operations and infrastructure, in the European Union. The new Member States that entered the European Union on 1 May 2004<sup>3)</sup> and on 1 January 2007<sup>4)</sup> from Central and Eastern Europe face a special challenge. They are

<sup>1)</sup> White Paper on European Transport Policy for 2010: Time to Decide, COM (2001) 370.

<sup>2)</sup> It should be noted that the First Railway Package was proposed by the Commission prior to the publication of the 2001 White Paper.

<sup>3)</sup> Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, the Czech Republic, Slovakia, Hungary, Slovenia, Malta and Cyprus. Cyprus and Malta do not have a railway network and are therefore not concerned.

<sup>4)</sup> Bulgaria and Romania.



deemed to have implemented the so-called *acquis communautaire*, i.e. the entirety of EU legislation, upon their accession. Two countries – Poland and Hungary – negotiated a transition period allowing them to delay the implementation of certain pieces of legislation. Common to all these countries, however, is the need to modernise infrastructure and rolling stock and to secure the full and adequate compensation of public service obligations in order to reverse years of underinvestment and put an end to the ever growing historical railway debt. In practical terms, the full transposition of all EU rail legislation is likely to take several years.

Further legislation remains necessary, however, if we are to achieve the laudable intentions of the Commission's 2001 White Paper on transport policy. Different modes of transport impose very different 'external' costs on society: that is, congestion, local air pollution, global climate change, accidents and noise pollution. Current prices largely fail to provide a sufficient incentive for customers to use environmentally-friendlier modes of transport. In addition, energy inputs are taxed differently between modes, typically favouring the air sector. Finally, a coherent cross-modal concept of infrastructure charging and financing is still not in place, despite being outlined in the 1998 White Paper on Fair Payment for Infrastructure Use<sup>5)</sup> and in the first revision of the so-called 'Eurovignette' Directive<sup>6)</sup> in 2006.

To conclude, the European rail market is becoming more integrated, triggered to a large extent by the current European regulatory framework. This framework represents an important milestone on the way to a common objective: creating conditions – by political and market actors – such that the rail sector can contribute positively to meeting Europe's transport challenge. However, this task should not be underestimated: considering today's deficiency in infrastructure, the problems of financing new investment, and the long time horizons required to build new infrastructure, there is a real risk that transport problems could become a limiting factor to economic growth and employment in Europe. This challenge can only be met if substantial additional efforts are made on all sides – on the basis of mutual respect and recognition of mutual dependencies. The railway community is determined to make use of these opportunities.

Johannes Ludewig  
CER Executive Director

Delphine Brinckman-Salzedo  
CER Senior Legal Advisor

---

<sup>5)</sup> COM(1998) 466.

<sup>6)</sup> Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures, OJ L 187 of 20 July 1999 as amended in 2006 and currently under second revision.



## Vorwort

Die europäische Gesetzgebung gewinnt für den alltäglichen Betrieb der Eisenbahngemeinschaft immer größere Bedeutung. In der Vergangenheit handelte es sich bei den nationalen Eisenbahnunternehmen um selbstregulierende Organisationen, d.h. um Wirtschaftsunternehmen, staatliche Regulierungsstellen und Aufsichtsbehörden in einem. Heute haben sich die Spielregeln grundlegend geändert. In allen europäischen Staaten wurden die Eisenbahnverkehrsmärkte für den Wettbewerb geöffnet, zumindest im Güterverkehr. Der Zeitplan für die Marktöffnung im Personenverkehr steht fest und sollte spätestens 2009/2010 umgesetzt sein. Staatliche Regulierungsbehörden für den Eisenbahnverkehr wurden geschaffen und eine Europäische Eisenbahnagentur ist – in Zusammenarbeit mit ihren nationalen Pendanten – für einen kohärenten Lösungsansatz in Sachen Sicherheit und Interoperabilität verantwortlich.

Der gesetzliche Rahmen für Eisenbahnaktivitäten im 21. Jahrhundert wird weitgehend durch das europäische Recht definiert. Die CER, der Dachverband der europäischen Eisenbahn- und Infrastrukturunternehmen, hält es daher für sinnvoll, die wesentlichen Bestandteile der europäischen Eisenbahn-Gesetzgebung in Form eines Leitfadens zusammenzutragen. Die Darstellung der relevanten Schlüsseltexte erfolgt zusammen mit einem Kommentar, der die „trockenen“ Gesetzestexte in einen umfassenderen Kontext setzen soll. Auch andere wichtige Vereinbarungen und Verpflichtungen zum Eisenbahnverkehr werden in diesem Buch berücksichtigt. Diese verdeutlichen, dass auch die Akteure auf dem Eisenbahnverkehrsmarkt eine wichtige Rolle bei der Festlegung der Rahmenbedingungen für ihren Tätigkeitsbereich spielen.

In ihrem 2001 veröffentlichten Weißbuch zur europäischen Verkehrspolitik<sup>1)</sup> hat die Europäische Kommission ihre ehrgeizigen Vorschläge zur „Schaffung eines europäischen Eisenbahnmarktes“ vorgestellt. Die Politik der Kommission basiert auf der Notwendigkeit einer Verlagerung des Gleichgewichts unter den Verkehrsträgern, um die Herausforderung einer nachhaltigen Entwicklung zu bewältigen. In diesem Zusammenhang hat die Kommission vorgeschlagen, den Eisenbahnverkehrsmarkt in drei Phasen durch die Verabschiedung von drei aufeinanderfolgenden Eisenbahnpaketen<sup>2)</sup> zu öffnen. Alle drei Pakete wurden inzwischen angenommen und werden derzeit in nationales Recht umgesetzt.

Die CER hat die Initiativen der EU sehr genau beobachtet. Im Allgemeinen haben diese Initiativen die bestehende Dynamik im Sektor, der sich starkem Wettbewerb von der Straße ausgesetzt sieht, in Richtung wesentlich verbesserter Produktivität, Kundenorientierung und Wettbewerbsfähigkeit gefördert. Zudem hat die CER eine Initiative zur Verbesserung der Servicequalität und des

<sup>1)</sup> Weißbuch – Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft, KOM (2001) 370.

<sup>2)</sup> Beachtet werden sollte, dass die Kommission das Erste Eisenbahnpaket vor der Veröffentlichung des Weißbuchs von 2001 vorgeschlagen hat.

grenzüberschreitenden Betriebs ergriffen – durch die Verabschiedung verschiedener freiwilliger Chartas und europaweiter Vereinbarungen mit den Gewerkschaften.

Durch die Verabschiedung wichtiger Gesetze verändert sich das rechtliche Umfeld der Bahnen in der Europäischen Union, sowohl für den Betrieb als auch für die Infrastruktur. Die neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa, die der Europäischen Union am 1. Mai 2004 und am 1. Januar 2007<sup>3)</sup> beigetreten sind, stehen vor einer besonderen Herausforderung. Es wird davon ausgegangen, dass sie den sogenannten *acquis communautaire*, d.h. den Gesamtbestand der EU-Gesetzgebung, bei ihrem Beitritt übernommen haben. Zwei Länder – Polen und Ungarn – haben einen Übergangszeitraum ausgehandelt, der es ihnen ermöglicht, die Umsetzung bestimmter Teile der Gesetzgebung aufzuschieben. Allen Ländern gemeinsam ist jedoch die notwendige Modernisierung der Infrastruktur und des Rollmaterials, um nach Jahren der Unterinvestition den vollen und angemessenen Ausgleich von öffentlichen Personenverkehrsdiensten sicherzustellen und den seit jeher wachsenden Eisenbahnschulden ein Ende zu bereiten. Realistisch betrachtet wird die vollständige Umsetzung aller Eisenbahngesetze der EU wahrscheinlich mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

Es bedarf jedoch weiterer Gesetzgebung, wenn die lobenswerten Absichten des Weißbuchs der Kommission zur Verkehrspolitik von 2001 erreicht werden sollen. Die unterschiedlichen Verkehrsträger lasten der Gesellschaft sehr unterschiedliche „externe“ Kosten an: Verkehrsstaus, örtliche Luftverschmutzung, globalen Klimawandel, Unfälle und Lärmbelästigung. Die derzeitigen Preise sind für die Kunden meist kein ausreichender Anreiz zur Nutzung umweltfreundlicherer Verkehrsträger. Außerdem wird der Energieaufwand von Verkehrsträger zu Verkehrsträger unterschiedlich besteuert, üblicherweise mit einer Begünstigung des Flugverkehrssektors. Schließlich fehlt weiterhin ein kohärentes verkehrsträgerübergreifendes Konzept für die Erhebung von Weegeentgelten für die Nutzung der Infrastruktur und deren Finanzierung, obwohl dieses in dem Weißbuch über Faire Preise für die Infrastrukturnutzung<sup>4)</sup> von 1998 und in der ersten Änderung der sogenannten „Eurovignetten“-Richtlinie von 2006 vorgezeichnet ist.

Abschließend lässt sich sagen, dass derzeit im europäischen Eisenbahnverkehrsmarkt eine Tendenz zu mehr Integration besteht, was zu einem Großteil durch den europäischen Rechtsrahmen bewirkt wird. Dieser Rahmen bildet einen wichtigen Meilenstein auf dem Weg zu einer gemeinsamen Zielsetzung für politische Akteure und Marktakteure: der Schaffung von Bedingungen, durch die der Eisenbahnsektor in positiver Weise zu den Verkehrsherausforderungen Europas beitragen kann. Jedoch sollte diese Aufgabe nicht unterschätzt werden: Angesichts der heutigen Mängel in der Infrastruktur, den Problemen bei der

<sup>3)</sup> Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Malta, Zypern, Rumänien und Bulgarien. Zypern und Malta verfügen über kein Eisenbahnnetz und sind daher nicht betroffen.

<sup>4)</sup> KOM (1998) 466.



Finanzierung von Neuinvestitionen und den langen Zeithorizonten, die zum Bau neuer Infrastruktur erforderlich sind, besteht ein klares Risiko, dass die Verkehrsprobleme zu einem limitierenden Faktor für das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung in Europa werden könnten. Diese Herausforderung kann nur bewältigt werden, wenn wesentliche zusätzliche Anstrengungen auf allen Seiten unternommen werden – auf der Grundlage gegenseitigen Respekts und der Anerkennung gegenseitiger Abhängigkeiten. Die Eisenbahngemeinschaft ist entschlossen, diese Möglichkeiten zu nutzen.

Johannes Ludewig  
CER Executive Director

Delphine Brinckman-Salzedo  
CER Senior Legal Advisor

## Avant-propos

La législation européenne revêt désormais une importance grandissante pour le fonctionnement des chemins de fer communautaires. Autrefois les entreprises ferroviaires nationales étaient dans une large mesure des entités auto-régulées – c'est-à-dire opérateurs, régulateurs nationaux et organismes de surveillance tout à la fois. Aujourd'hui les règles du jeu ont fondamentalement changé. Le marché a été ouvert à la concurrence, en tout cas pour le fret ferroviaire. Le calendrier pour la libéralisation du transport international de passagers est arrêté et devrait être mis en œuvre en 2009/2010 au plus tard; des organismes publics chargés de la régulation ferroviaire ont été créés et une Agence ferroviaire européenne – travaillant en coopération avec les organismes nationaux assure le développement d'une approche européenne cohérente à la sécurité et à l'interopérabilité.

Le cadre juridique pour les activités ferroviaires au XXI<sup>e</sup> siècle est en grande partie défini par la législation européenne. La CER, en sa qualité d'association représentant des gestionnaires d'infrastructure et entreprises ferroviaires en Europe, a donc jugé opportun de regrouper les éléments-clés de la législation ferroviaire européenne sous la forme d'un manuel de référence reprenant les principaux textes, accompagnés d'un commentaire visant à replacer ces textes juridiques dans leur contexte. On y retrouvera également les textes d'autres accords et engagements importants du secteur ferroviaire, démontrant que les acteurs intervenant sur le marché ont également un rôle important à jouer dans la définition des conditions-cadres sous-tendant leurs activités.

Dans son Livre Blanc sur la Politique européenne des Transports<sup>1)</sup> paru en 2001, la Commission Européenne présentait ses ambitieux objectifs pour la "création d'un marché ferroviaire européen". La politique de la Commission s'articule autour de la nécessité de modifier l'équilibre entre les modes de transport afin de relever le défi du développement durable. Dans cette optique, la Commission proposait d'ouvrir le marché ferroviaire en trois étapes, avec l'adoption de trois paquets ferroviaires successifs<sup>2)</sup>. Tous trois ont été adoptés à ce jour et sont en cours de mise en œuvre dans les systèmes juridiques nationaux.

La CER suit de près les initiatives de l'UE, lesquelles en règle générale viennent en soutien de la dynamique existant au sein du secteur lui-même – confronté à une concurrence de plus en plus âpre venant de la route – cette dynamique tendant vers une forte amélioration de la productivité, le renforcement de l'approche client et le développement de la compétitivité du rail. De son côté la CER a lancé des initiatives visant à améliorer la qualité des services et de l'offre transfrontaliers par l'adoption de différentes chartes volontaires et d'accords avec les syndicats à l'échelle européenne.

<sup>1)</sup> Livre blanc sur la Politique européenne des Transports à l'horizon 2010 – L'heure des choix, COM (2001) 370.

<sup>2)</sup> A noter que le Premier Paquet Ferroviaire a été proposé par la Commission avant la parution du Livre blanc de 2001.

L'adoption de textes législatifs importants a modifié l'environnement juridique des acteurs du secteur – qu'il s'agisse des gestionnaires d'infrastructure ou des opérateurs ferroviaires – au sein de l'Union européenne. Les nouveaux Etats Membres qui ont rejoint l'Union les 1er mai 2004<sup>3)</sup> et 1er janvier 2007<sup>4)</sup> ont un défi particulièrement important à relever. En effet ils sont sensés avoir transposé «l'acquis communautaire», c'est-à-dire l'intégralité de l'arsenal législatif de l'UE, au moment de leur adhésion. Deux pays – la Pologne et la Hongrie – ont pu négocier une période transitoire leur permettant de différer la mise en œuvre de certaines dispositions législatives. Toutefois ces différents pays ont tous consciencieusement besoin de moderniser leur infrastructure et leur matériel roulant et doivent payer la juste compensation pour les obligations de service public qu'ils requièrent afin d'inverser la tendance et mettre un terme à l'augmentation chronique de la dette historique des entreprises ferroviaires. Concrètement, la transposition complète des textes législatifs de l'UE intéressant le secteur ferroviaire de l'UE s'étalera vraisemblablement sur plusieurs années.

Toutefois d'autres dispositions d'ordre législatif devront être adoptées avant que les objectifs louables du Livre blanc 2001 de la Commission en matière de politique des transports ne deviennent réalité. Les différents modes de transport imposent des coûts externes très différents à la collectivité en termes d'encombrement, de pollution atmosphérique locale, de changement climatique global, d'accidents, ou de nuisances sonores. Les prix pratiqués actuellement sont loin d'offrir aux clients les incitations susceptibles de les convaincre de recourir à des modes de transport plus écophiles. Par ailleurs les sources d'énergie utilisées sont taxées différemment selon les modes, cette politique favorisant singulièrement le transport aérien. En dernier lieu, une politique intermodale cohérente de tarification et de financement de l'infrastructure n'est toujours pas mise en place, bien que souligné dans le Livre blanc de 1998 sur la tarification équitable de l'utilisation de l'infrastructure<sup>5)</sup> ainsi que lors de la première révision de la Directive 'Eurovignette'<sup>6)</sup> en 2006.

Enfin, il faut souligner que le marché ferroviaire devient de plus en plus intégré, ce processus ayant été dans une large mesure déclenché par le cadre réglementaire européen mis en place. Ce cadre marque une étape importante vers la réalisation de l'objectif commun de création – par les acteurs politiques et ceux du marché – des conditions permettant au secteur ferroviaire de contribuer positivement à relever le défi européen dans le domaine des transports. Or l'ampleur de cette tâche ne saurait être sous-estimée, car compte tenu des déficiences infrastructurelles actuelles, des difficultés de financement des nouveaux investissements, et des délais de réalisation de nouvelles infrastructures, les

<sup>3)</sup> Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie, Malte et Chypre. Ces deux derniers pays ne possèdent pas de chemin de fer et ne sont donc pas concernés.

<sup>4)</sup> La Bulgarie et la Roumanie.

<sup>5)</sup> COM(1998) 466.

<sup>6)</sup> Directive 1999/62/EC relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, JO L 187 du 20 juillet 1999 telle qu'amendée en 2006 et actuellement sous le coup d'une nouvelle révision.



problèmes de transport risquent fort de compromettre la croissance économique et l'emploi en Europe. Le défi ne sera véritablement relevé que si des efforts supplémentaires considérables sont déployés par les différents intervenants, sur la base du respect mutuel et de la reconnaissance des dépendances mutuelles. La communauté ferroviaire est bien résolue à saisir ces opportunités.

Johannes Ludewig  
CER Executive Director

Delphine Brinckman-Salzedo  
CER Senior Legal Advisor