



Brussel, 27 oktober 2023
(OR. en)

14665/23

TRANS 446

VOORSTEL

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	27 oktober 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2023) 687 final
Betreft:	Voorstel voor een BESLUIT VAN DE RAAD betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen tijdens de 5e vergadering van de ad-hoccommissie juridische zaken en internationale samenwerking van de OTIF

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2023) 687 final.

Bijlage: COM(2023) 687 final



Brussel, 27.10.2023
COM(2023) 687 final

2023/0388 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen tijdens de 5e vergadering van de ad-hoccommissie juridische zaken en internationale samenwerking van de OTIF

(Voor de EER relevante tekst)

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft het besluit tot vaststelling van het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen tijdens de 5e vergadering van de ad-hoccommissie juridische zaken en internationale samenwerking (“de commissie”) van de Intergouvernementele Organisatie voor het internationale spoorwegvervoer (OTIF) in verband met de vaststelling van een juridisch advies over de interpretatie van de OTIF-regels met betrekking tot dienstvoorzieningen, en van besluiten betreffende de digitalisering van de documenten voor het internationale goederenvervoer per spoor, de opstelling van een langetermijnstrategie voor de OTIF, de opschorting en beëindiging van het Cotif en/of het lidmaatschap van de OTIF ten aanzien van een bepaalde lidstaat van de OTIF, het gebruik van elektronische handtekeningen in de officiële communicatie tussen de OTIF en haar leden, de rechtsbescherming van de naam, de afkortingen, het logo en de werkzaamheden van de OTIF en de verduidelijking van de term “deskundige” met het oog op de betrokkenheid van belanghebbenden bij de activiteiten van de commissie.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. Het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer

Het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (Cotif) regelt de werking van de OTIF en haar activiteiten in het algemeen. Er zijn 51 landen partij bij het Cotif, waaronder 25 lidstaten van de Europese Unie (alle behalve Cyprus en Malta). Sinds 1 juli 2011 is de Europese Unie (EU) ook partij bij het Cotif.

Het Cotif bestaat uit het hoofdverdrag en zeven aanhangsels die een integrerend deel van het verdrag vormen en waarin de Uniforme Regelen (UR) zijn vastgesteld voor het internationale vervoer van personen en goederen per spoor (aanhangsel A: overeenkomst van internationaal spoorwegvervoer van reizigers – CIV; aanhangsel B: overeenkomst van internationaal spoorwegvervoer van goederen – CIM; aanhangsel C: internationaal spoorwegvervoer van gevaarlijke goederen – RID; aanhangsel D: overeenkomsten inzake het gebruik van voertuigen in het internationale spoorwegverkeer – CUV; aanhangsel E: overeenkomst inzake het gebruik van infrastructuur bij internationaal spoorwegvervoer – CUI; aanhangsel F: verbindendverklaring van technische normen en de aanneming van uniforme technische voorschriften die van toepassing zijn op spoorwegmaterieel bestemd voor gebruik in internationaal verkeer – APTU; aanhangsel G: technische toelating van spoorwegmaterieel dat wordt gebruikt in internationaal verkeer – ATMF).

2.2. De Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Intergouvernementele Organisatie voor het internationale spoorwegvervoer

Op 16 juni 2011 heeft de Raad Besluit 2013/103/EU van de Raad 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 1999¹, vastgesteld. De overeenkomst is op 1 juli 2011 in werking getreden. Besluit 2013/103/EU van de Raad bevat een verklaring van de Europese Unie betreffende de uitoefening van bevoegdheden (bijlage I)

¹ PB L 51 van 23.2.2013, blz. 1.

en een interne regeling voor de Raad, de lidstaten en de Commissie in procedures in het kader van het verdrag (bijlage III).

2.3. De ad-hoccommissie juridische zaken en internationale samenwerking

De ad-hoccommissie voor juridische zaken en internationale samenwerking van de OTIF (“de commissie”) is in september 2021 opgericht tijdens de 15e Algemene Vergadering van de OTIF en heeft een eerste keer vergaderd in november 2021.

Haar mandaat is omschreven in artikel 2 van haar reglement van orde: a) ontwerpen van wijzigingen of aanvullingen op het verdrag opstellen; b) juridisch advies verstrekken op eigen initiatief of op verzoek van de in artikel 13, § 1 en 2, van het verdrag genoemde organen of op verzoek van door die organen opgerichte organen; c) de werking en de uitvoering van het verdrag bevorderen en vergemakkelijken; d) toezicht houden op rechtsinstrumenten en die beoordelen; e) besluiten nemen over de samenwerking met andere internationale organisaties en verenigingen, met inbegrip van de oprichting en ontbinding van raadgevende contactgroepen met andere internationale organisaties en verenigingen en het toezicht op de werking van contactgroepen.

In voorkomend geval legt de commissie haar conclusies en voorstellen ter overweging of besluit voor aan de in artikel 13, § 1, van het Cotif bedoelde bevoegde organen.

Het werkprogramma van de commissie is voor het laatst bijgewerkt in april 2023 (LAW-23079-JUR 4).

2.4. De beoogde handelingen van de commissie

Tijdens haar 5e vergadering wordt van de commissie verwacht dat ze een juridisch advies en andere relevante besluiten vaststelt die gevolgen zouden hebben voor de activiteiten van de OTIF.

- Punt 3. Toepassing van de UR CUI op dienstvoorzieningen: de commissie kan een juridisch advies uitbrengen; hoewel een onderscheid moet worden gemaakt tussen de overeenkomsten die onder de UR CUI vallen en de verplichtingen waaraan de partijen bij die overeenkomsten moeten voldoen uit hoofde van het Unierecht, heeft het ontwerpadvies in dit specifieke geval ook betrekking op de wisselwerking tussen de regels van de OTIF en de Uniewetgeving wat betreft de definitie van spoorweginfrastructuur (geregeld volgens Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van één Europese spoorwegruimte²); in het advies wordt in feite uitgebreid naar Richtlijn 2012/34/EU verwezen om de interpretatie van de toepassing van de UR CUI op dienstvoorzieningen vast te stellen en wordt in punt 3 van de conclusies specifiek verwezen naar de behoefte om het door de leden van de OTIF toegepaste publiekrecht uit te leggen, zodat het advies derhalve een beslissende invloed kan hebben op de inhoud van de EU-wetgeving.
- Punt 4. De digitalisering van het internationaal vervoer, met name vrachtvervoersdocumenten: de commissie kan besluiten het secretariaat van de OTIF op te dragen een voorstel tot wijziging van het Cotif op te stellen teneinde het gebruik van de elektronische vrachtbrief (spoor) te bevorderen; dit onderwerp, de elektronische uitwisseling van informatie over internationaal goederenvervoer per spoor, wordt op EU-niveau geregeld door Verordening (EU) 2020/1056 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 inzake elektronische informatie over goederenvervoer; in overweging 6 staat onder meer het volgende: “De verplichting voor bevoegde instanties om de informatie te aanvaarden die

² PB L 343 van 14.12.2012, blz. 32.

elektronisch door marktdeelnemers ter beschikking wordt gesteld, moet ook gelden wanneer bepalingen van Unierechtshandelingen of van nationaal recht die onder het toepassingsgebied van deze verordening vallen, informatie vereisen die tevens wordt genoemd in relevante internationale verdragen zoals de verdragen betreffende de internationale vervoersovereenkomsten in de verschillende vervoerwijzen, bijvoorbeeld (...) het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (Cotif)”; de wijziging van het Cotif die het secretariaat van de OTIF eventueel op besluit van de commissie moet voorbereiden, zal derhalve bindend zijn uit hoofde van het internationaal recht en zal een beslissende invloed kunnen hebben op de inhoud van de EU-wetgeving.

- Punt 6. Opstelling van een langetermijnstrategie voor de OTIF: op basis van het besluit van de 15e Algemene Vergadering en overeenkomstig haar werkprogramma zal de commissie de secretaris-generaal van de OTIF verder bijstaan bij de opstelling van een langetermijnstrategie voor de OTIF; tijdens deze vergadering zal zij een herziene versie van de strategie bespreken en de secretaris-generaal adviseren over mogelijke wijzigingen of verbeteringen; de EU is verdragsluitende partij bij het Cotif en is lid van de OTIF, en de langetermijnstrategie van de OTIF betreft het volledige spectrum van activiteiten van de OTIF, met inbegrip van rechtsinstrumenten en beleidsdomeinen waarvoor de EU exclusief bevoegd is (bv. spoorwegveiligheid en technische normen, vervoer van gevaarlijke goederen); voorts zal de langetermijnstrategie, als die tijdens de volgende gewone zitting door de Algemene Vergadering wordt aangenomen, een beslissende invloed hebben op de inhoud van het werkprogramma van de OTIF en mogelijk op verschillende aspecten van het Cotif, waarbij de EU verdragsluitende partij is.
- Punt 7. Opschorting en beëindiging van het Cotif en/of het lidmaatschap van de OTIF met betrekking tot een bepaalde lidstaat: de commissie zal de mogelijkheid overwegen om het secretariaat van de OTIF op te dragen een voorstel tot wijziging van het Cotif op te stellen; het onderwerp betreft de organisatie en de werking van de organisatie, waarbij de EU verdragsluitende partij is, en kan leiden tot de uitwerking van voorstellen tot wijziging van het Cotif; deze actuele kwestie betreft de volledige omvang van de activiteiten van de OTIF, met inbegrip van domeinen waarvoor de EU exclusief bevoegd is; de wijziging van het Cotif die het secretariaat van de OTIF eventueel op besluit van de commissie moet voorbereiden, zal derhalve bindend zijn uit hoofde van het internationaal recht en zal een beslissende invloed kunnen hebben op de inhoud van de EU-wetgeving.
- Punt 8. Gebruik van elektronische handtekeningen in de officiële communicatie tussen de OTIF en haar leden: de commissie kan besluiten nemen over algemene instructies voor het secretariaat om een aanbeveling op te stellen over het gebruik van elektronische handtekeningen in de officiële communicatie tussen de OTIF en haar leden; dat domein wordt op EU-niveau geregeld door Verordening (EU) nr. 910/2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt; de aanbeveling die het secretariaat van de OTIF eventueel op besluit van de commissie moet opstellen, zal derhalve een beslissende invloed kunnen hebben op de inhoud van de EU-wetgeving.
- Punt 9. Rechtsbescherming van de naam, de afkorting, het logo en de werkzaamheden van de OTIF: de commissie zal de wettelijke vereisten onderzoeken en kan besluiten nemen over mogelijke maatregelen om de rechtsbescherming van de naam, de afkorting, het logo en de werkzaamheden van de OTIF te versterken; het hergebruik van overheidsinformatie wordt op EU-niveau geregeld door Richtlijn

(EU) 2019/1024 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie³ en het besluit van de Commissie van 12 december 2011 betreffende het hergebruik van documenten van de Commissie (2011/833/EU)⁴; de besluiten die de commissie op dat gebied moet nemen, kunnen derhalve een beslissende invloed hebben op de inhoud van de EU-wetgeving.

- Punt 10. Betrokkenheid van geregistreerde belanghebbenden bij de ad-hoccommissie juridische zaken en internationale samenwerking: de commissie kan besluiten de term “deskundige” te verduidelijken met het oog op de betrokkenheid van belanghebbenden bij haar activiteiten; de bedoeling is dat deskundigen kunnen deelnemen als vertegenwoordigers van rechtspersonen die actief zijn in de internationale spoorwegsector, zoals vervoerders en infrastructuurbeheerders; het besluit over de interpretatie van de term “deskundige” in de context van de “aanbeveling over de betrokkenheid van belanghebbenden bij de werkzaamheden van de OTIF” zal rechtsgevolgen hebben omdat het van invloed zal zijn op de besluitvorming binnen het Cotif, waarbij de EU verdragssluitende partij is.

2.5. Bevoegdheid van de Unie en stemrecht

In artikel 6 van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Intergouvernementele Organisatie voor het internationale spoorwegvervoer tot toetreding van de Europese Unie tot het Cotif, goedgekeurd bij het besluit van de Raad van 16 juni 2011, is het volgende opgenomen:

“1. Met betrekking tot besluiten ter zake waarvan de Unie exclusieve bevoegdheid bezit, oefent de Unie het stemrecht uit dat haar lidstaten krachtens het verdrag hebben.

2. Met betrekking tot besluiten omtrent zaken waarin de Unie met de lidstaten bevoegdheid deelt, wordt door de Unie of door haar lidstaten gestemd.

3. Onverminderd het bepaalde in artikel 26, lid 7, van het verdrag is het aantal stemmen waarover de Unie beschikt, gelijk aan dat van haar lidstaten die tevens partij bij het verdrag zijn. Bij stemming door de Unie stemmen haar lidstaten niet.”

Met betrekking tot de besluiten die de commissie tijdens haar 5e vergadering moet nemen, zoals uiteengezet in punt 2.4 hierboven, werd geoordeeld dat alle agendapunten geheel of gedeeltelijk onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen.

De bovengenoemde door de commissie vast te stellen handelingen hebben betrekking op specifieke gebieden waarvoor de EU haar bevoegdheid heeft uitgeoefend en interne regels heeft vastgesteld die beïnvloed kunnen worden (punten 3, 4, 8, 9), of op horizontale of administratieve aangelegenheden ter ondersteuning van door het Cotif geregelde materiële aangelegenheden, waarvan het zwaartepunt hoofdzakelijk onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt (punten 6, 7, 10).

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

Agendapunt 3 – Toepassing van de UR CUI op dienstvoorzieningen

Overeenkomstig haar werkprogramma moet de commissie de toepassing van de Uniforme Regelen betreffende de overeenkomst inzake het gebruik van infrastructuur bij internationaal

³ PB L 172 van 26.6.2019, blz. 56.

⁴ PB L 330 van 14.12.2011, blz. 39.

spoorwegvervoer (CUI – aanhangsel E bij het verdrag, hierna “UR CUI” genoemd) op dienstvoorzieningen onderzoeken en daarover een advies uitbrengen.

Tijdens haar 4e vergadering hield de commissie een algemene bespreking over de toepassing van de UR CUI op dienstvoorzieningen, op basis van een startdocument dat was opgesteld door het secretariaat van de OTIF (LAW-23022-JUR 4/8). Na die bespreking droeg de commissie het secretariaat op om een ontwerp van juridisch advies op te stellen.

Tijdens haar 5e zitting zal de commissie zich buigen over het door het secretariaat opgestelde ontwerp van juridisch advies (LAW-23109-JUR 5/3). Dat heeft tot doel de werkingssfeer van de UR CUI te verduidelijken, met name of het begrip “infrastructuur” aldus moet worden uitgelegd dat het betrekking heeft op vaste dienstvoorzieningen in de zin van Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte⁵, rekening houdend met het feit dat in het Cotif, en met name in de UR CUI, het begrip “dienstvoorzieningen” niet wordt gedefinieerd of genoemd.

In artikel 3, punt a), van de UR CUI wordt spoorweginfrastructuur als volgt gedefinieerd:

“spoorweginfrastructuur”: alle spoorwegen en vaste installaties, voorzover deze nodig zijn voor het rijden van spoorvoertuigen en de veiligheid van het verkeer.

Zoals benadrukt in het startdocument van het secretariaat, blijkt uit de letterlijke interpretatie van de term dat die zowel spoorwegen als vaste installaties omvat. Ten tweede moeten de voorwerpen, om onder de definitie te vallen, noodzakelijk zijn voor twee cumulatieve doeleinden: het rijden van spoorvoertuigen en de veiligheid van het verkeer.

Op basis van dat uitgangspunt en andere analytische elementen die relevant zijn voor het onderwerp, wordt in het door het secretariaat van de OTIF opgestelde ontwerp van juridisch advies in feite geconcludeerd dat:

- de UR CUI van toepassing zijn op elke overeenkomst inzake het gebruik van de infrastructuur bij internationaal spoorwegvervoer in de zin van de UR CIV (Cotif aanhangsel A) en de UR CIM (Cotif aanhangsel B);
- de UR CUI geen afbreuk doen aan het publiekrecht dat in de leden van de OTIF wordt toegepast met betrekking tot de spoorweginfrastructuur en de toegang daartoe, en dat recht aanvullen;
- er een geharmoniseerde en complementaire interpretatie moet worden verzekerd van de UR CUI en het publiekrecht dat in de leden van de OTIF wordt toegepast om conflicten tussen de twee rechtstelsels te voorkomen en de toepassing van de UR CUI mogelijk te maken;
- de bepaling van het begrip “spoorweginfrastructuur” met het oog op de uitvoering van de UR CUI in twee fasen moet gebeuren. Ten eerste bepaalt het publiekrecht dat in het lid van de OTIF wordt toegepast, wat spoorweginfrastructuur is en onder welke voorwaarden die infrastructuur toegankelijk is. Ten tweede kan alleen spoorweginfrastructuur zoals gedefinieerd in het toepasselijke publiekrecht van een lid van de OTIF, die voldoet aan de vereisten van artikel 3, punt a), van de UR CUI, het voorwerp zijn van een gebruiksovereenkomst krachtens de UR CUI.

Die conclusies zijn volledig verenigbaar en stroken met het rechtskader van de EU dat de toegangsrechten tot het spoorwegnet en de levering van spoorvervoersdiensten regelt zoals vastgelegd in Richtlijn 2012/34/EU. Daarom wordt voorgesteld de goedkeuring van het juridisch advies in zijn huidige versie te steunen.

⁵ PB L 343 van 14.12.2012, blz. 32.

Agendapunt 4 – De digitalisering van het internationaal vervoer, met name vrachtvervoersdocumenten

In 2022 organiseerde het secretariaat van de OTIF een onderzoek naar de regels voor elektronische documenten voor spoorwegvervoer. Na de resultaten van het onderzoek te hebben besproken tijdens haar 3e vergadering, concludeerde de commissie dat er geen onmiddellijke behoefte was om de Uniforme Regelen betreffende de overeenkomst van internationaal spoorwegvervoer van goederen (Cotif aanhangsel B, hierna “UR CIM”) te wijzigen met betrekking tot elektronische documenten voor spoorwegvervoer en droeg zij het secretariaat op om tijdens haar volgende zitting een voorstel voor mogelijke follow-upmaatregelen in te dienen.

In het startdocument van het secretariaat werd opgemerkt dat het geval van de elektronische vrachtbrief die gezamenlijk werd ontwikkeld door het Internationaal Comité van het Vervoer per Spoor (CIT) en de Organisatie voor de samenwerking tussen de spoorwegen (OSJD) niet was gedocumenteerd. Die gezamenlijke vrachtbrief van de OTIF en de OSJD bestaat al in elektronische vorm en wordt, wat het deel van de OTIF betreft, beheerd door het CIT. In dat kader zijn verschillende documenten ontwikkeld die in feite een aanvulling vormen op de algemene bepalingen van het Cotif inzake de functionele gelijkwaardigheid van de elektronische vrachtbrief.

Tijdens haar 4e vergadering werd de commissie verzocht een besluit te nemen over eventuele vervolgmaatregelen. De commissie had echter geen tijd om dat onderwerp te behandelen en verschoof het naar de 5e vergadering. Het voorgestelde standpunt van de Unie is daarom identiek aan het standpunt dat werd voorbereid voor de 4e vergadering van de commissie, zoals bepaald in document ST 7918/23 van de Raad, namelijk dat de bestaande bepalingen van de UR CIM toereikend zijn voor papierloos vervoer en dat het secretariaat moet worden verzocht om tegen de volgende vergadering een analytisch non-paper op te stellen over een mogelijke wijziging van de UR CIM teneinde de invoering van de elektronische vrachtbrief voor internationaal spoorwegvervoer van goederen te bevorderen.

Agendapunt 6 – Opstelling van een langetermijnstrategie voor de OTIF

Overeenkomstig haar werkprogramma moet de commissie “de secretaris-generaal bijstaan bij de opstelling van een langetermijnstrategie op basis van het besluit van de Algemene Vergadering tijdens haar 15e zitting”. Tijdens haar 4e vergadering heeft de commissie de secretaris-generaal geadviseerd dat de langetermijnstrategie voor de OTIF “relevante elementen van de achtergrondanalyse moet bevatten en moet worden geherstructureerd in één ontwerp van strategiedocument waarin de verbanden tussen de analyse van de relevante kwesties en uitdagingen en de strategische doelstellingen worden aangegeven”.

De commissie adviseerde de secretaris-generaal ook dat de langetermijnstrategie voor de OTIF moet worden gestructureerd op basis van de volgende hoofdelementen:

- “visie: als internationaal forum moet de OTIF een centrale rol spelen om van het spoorwegvervoer de ruggengraat te maken van een duurzaam en naadloos internationaal vervoerssysteem;
- missie: het internationale spoorwegverkeer in alle opzichten bevorderen, verbeteren en vergemakkelijken (zie Cotif artikel 2);
- strategische doelstellingen: 1. de effectieve en uniforme toepassing van het OTIF-recht waarborgen; 2. de toepassing van het OTIF-recht uitbreiden tot een zo breed mogelijk geografisch gebied; 3. verzekeren dat het OTIF-recht in de loop van de jaren relevant blijft; 4. de leidende rol van de OTIF in het internationale spoorwegvervoer versterken en bijdragen tot het vinden van synergieën met andere

relevante internationale organisaties en verenigingen; 5. bijdragen tot de harmonisatie en eenmaking van de stelsels van het internationaal spoorwegrecht”.

Tijdens haar 5e vergadering wordt van de commissie verwacht dat zij de secretaris-generaal verder advies en richtsnoeren verstrekt op basis van een herziene versie van het ontwerp van strategiedocument, met als doel een algemene consensus te bereiken over de structuur en de inhoud van de langetermijnstrategie. Na het herziene ontwerp van strategiedocument te hebben beoordeeld, is het standpunt van de EU dat zij de huidige, door de secretaris-generaal opgestelde versie moet steunen en enkele mogelijke verbeteringen moet voorstellen, zoals uiteengezet in de bijlage bij het besluit van de Raad.

Agendapunt 7 – Opschorting en beëindiging van het Cotif en/of het lidmaatschap van de OTIF ten aanzien van een bepaalde lidstaat

Op 4 augustus 2022 besloot de commissie het onderwerp “opschorting en beëindiging van het Cotif en/of het lidmaatschap van de OTIF ten aanzien van een bepaalde lidstaat” op te nemen in haar werkprogramma. Het doel en de reikwijdte van de werkzaamheden werden als volgt gedefinieerd: “herziening van de regels van de OTIF en het internationaal recht en van de relevante praktijk inzake opschorting en beëindiging van verdragen en het lidmaatschap (met inbegrip van de beperking van bepaalde rechten)”.

Tijdens haar 3e vergadering heeft de commissie nota genomen van het door het secretariaat opgestelde startdocument en besloten de besprekingen over dit onderwerp uit te stellen.

Tijdens haar 4e zitting werd de commissie verzocht de besprekingen te hervatten en zich met name te buigen over de volgende vragen:

- of, als algemene regel, sancties voor inbreuken op de regels van de OTIF alleen mogen worden opgelegd als het Cotif daarin uitdrukkelijk voorziet;
- of het Cotif sancties moet bepalen voor een inbreuk op het internationaal recht in het algemeen als de eigen regels niet worden overtreden. Zo ja, welke mogelijke inbreuken moeten worden opgenomen?
- of het Cotif sancties moet bepalen voor andere inbreuken dan het niet betalen van bijdragen. Zo ja, welke mogelijke inbreuken moeten worden opgenomen?
- welk orgaan van de OTIF moet beslissen of de relevante regels zijn geschonden? – Welk orgaan van de OTIF moet besluiten over de toepassing van sancties, het herstel van rechten en het weer toelaten van uitgesloten lidstaten, en met welke meerderheid?
- moeten omstandigheden die de onrechtmatigheid van een handeling uitsluiten, uitdrukkelijk in het Cotif worden opgenomen?
- moet, in het geval van uitsluiting, voor het weer toelaten van uitgesloten leden dezelfde procedure worden gevolgd als voor de toelating van nieuwe leden, of moet de procedure anders zijn? Moeten specifieke voorwaarden worden opgelegd?

Aangezien die vragen verder moesten worden geanalyseerd, werden de besprekingen uitgesteld tot de 5e vergadering van de commissie. Tijdens de besprekingen in de Groep vervoer over land van de Raad vroegen verscheidene lidstaten om die kwestie na de 4e vergadering van de commissie te bespreken, zodat er voldoende tijd was voor zinvolle besprekingen en overleg om tot een duidelijk omschreven standpunt te komen voor de 5e vergadering van de commissie. In dat verband hebben de diensten van de Commissie een uitgebreid non-paper opgesteld, dat op 12 juli 2023 door het secretariaat-generaal van de Raad

is verspreid (referentie ST 11781/23) en op 4 en 18 september 2023 in de Groep vervoer over land van de Raad is besproken.

Op basis van het resultaat van die informele bespreking berust het voorgestelde standpunt van de Unie op de volgende kernbeginselen:

- sancties voor inbreuken op de regels van de OTIF mogen alleen worden opgelegd als het Cotif daarin uitdrukkelijk voorziet;
- wijzigingen van het Cotif kunnen worden overwogen om sancties vast te stellen voor inbreuken op sommige bepalingen van het Cotif, met uitzondering van het niet betalen van financiële bijdragen aan de begroting, zoals in het geval van 1) inbreuken op de regels van de OTIF die leiden tot een potentiële of feitelijke storing van het door het Cotif geregelde internationale spoorwegverkeer en/of 2) inbreuken op de regels van de OTIF die de doelstelling van de OTIF om het internationale spoorwegverkeer te bevorderen, te vergemakkelijken en te verbeteren ernstig belemmeren;
- de mogelijkheid om in het kader van het Cotif sancties vast te stellen voor een inbreuk op het internationaal recht in het algemeen, zou innovatief zijn en vereist dat aandacht wordt besteed aan en een zorgvuldige analyse wordt gemaakt van de mogelijke gevolgen van een dergelijk besluit;
- het moet de formele verantwoordelijkheid van de Algemene Vergadering zijn om te besluiten of de relevante regels van de OTIF zijn geschonden en om te beslissen over de toepassing van sancties, het herstel van rechten en het weer toelaten van uitgesloten lidstaten;
- omstandigheden die de onrechtmatigheid van een handeling uitsluiten, moeten uitdrukkelijk in het Cotif worden opgenomen en worden geformuleerd op een wijze die strookt met het internationaal rechtstelsel inzake de aansprakelijkheid van staten voor internationaal onrechtmatige daden;
- in geval van uitsluiting mag het weer toelaten van uitgesloten leden alleen onder specifieke voorwaarden worden overwogen en aanvaard, en hoe dan ook alleen als de schending van de regels van de OTIF die tot de sanctie heeft geleid, daadwerkelijk is rechtgezet.

Gezien de geopolitieke situatie en de prominente rol van de OTIF in de spoorwegsector op internationaal niveau, zullen de Unie en haar lidstaten bovendien voorstellen om te overwegen of in het Cotif bepalingen moeten worden opgenomen die de leden verplichten om de fysieke en functionele integriteit van de spoorweginfrastructuur van andere leden te eerbiedigen. Die zouden bijvoorbeeld kunnen worden opgenomen in artikel 5 van het Cotif (Bijzondere verplichtingen van de lidstaten). De schending van een dergelijke nieuwe bepaling zou strafbaar kunnen worden gesteld.

Er wordt voorgesteld dat de commissie besluit het secretariaat van de OTIF op te dragen een voorstel tot wijziging van het Cotif op te stellen, rekening houdend met bovengenoemde leidende beginselen.

Agendapunt 8 – Gebruik van elektronische handtekeningen in de officiële communicatie tussen de OTIF en haar leden

Overeenkomstig haar werkprogramma moet de commissie “de wettelijke vereisten onderzoeken voor het gebruik en de aanvaarding van elektronisch ondertekende documenten (certificaten, brieven, goedkeuringen, reserveringen, kennisgevingen van de depositaris enz.) in de officiële communicatie tussen de OTIF en haar leden”. Als gevolg van het bovenstaande

onderzoek moet ze “een aanbeveling doen over het gebruik en de aanvaarding van elektronische handtekeningen in de officiële communicatie tussen de OTIF en haar leden”.

De commissie wordt verzocht dat onderwerp tijdens haar 5e vergadering te bespreken op basis van een door het secretariaat opgesteld startdocument en een besluit te nemen over algemene instructies voor het opstellen van de aanbeveling. Er moet worden opgemerkt dat dit punt werd ingediend op de 4e vergadering van de ad-hoccommissie, maar werd verschoven naar de 5e vergadering.

Het voorgestelde standpunt van de Unie is derhalve identiek aan het standpunt dat is voorbereid voor de 4e vergadering van de commissie, zoals bepaald in document ST 7918/23 van de Raad, namelijk steun verlenen aan de opstelling van een aanbeveling, bij voorkeur door het secretariaat van de OTIF, die moet worden behandeld en eventueel aangenomen tijdens de volgende vergadering van de commissie.

Wat de algemene beginselen betreft, moet rekening worden gehouden met de verschillende ervaringsniveaus van de leden van de OTIF, en het lijkt daarom passend dat de aanbeveling in een eerste fase alleen betrekking heeft op “eenvoudige” communicatie, vergelijkbaar met die welke onder artikel 3, punt 10, van Verordening (EU) nr. 910/2014 valt⁶. Volgens die bepaling wordt onder een elektronische handtekening voor “eenvoudige” communicatie verstaan: gegevens in elektronische vorm die gehecht zijn aan of logisch verbonden zijn met andere gegevens in elektronische vorm en die door de ondertekenaar worden gebruikt om te ondertekenen.

Agendapunt 9 – Rechtsbescherming van de naam, de afkorting, het logo en de werkzaamheden van de OTIF

Tijdens haar vorige vergadering heeft de commissie haar werkprogramma bijgewerkt door het volgende punt toe te voegen: “rechtsbescherming van de naam, de afkorting, het logo en de werkzaamheden van de OTIF”. Tijdens de 5e vergadering zal de commissie zich buigen over een door het secretariaat van de OTIF opgesteld startdocument met achtergrondinformatie en een analyse van mogelijke maatregelen om de rechtsbescherming van de naam, de afkorting, het logo en de werkzaamheden van de OTIF te versterken, en kan zij besluiten een beleid voor het beheer van intellectuele-eigendomsdocumenten voor de OTIF te ontwikkelen.

Het hergebruik van overheidsinformatie wordt op EU-niveau geregeld door Richtlijn (EU) 2019/1024 (open data) en het besluit van de Commissie betreffende het hergebruik van documenten van de Commissie (2011/833/EU). De richtlijn stelt een reeks minimumvoorschriften vast voor het hergebruik en de praktische regelingen ter vergemakkelijking van het hergebruik van documenten die in het bezit zijn van openbare instanties van de lidstaten en van bepaalde overheidsbedrijven. Het beleid inzake hergebruik van de Commissie wordt onder meer uitgevoerd door gebruik te maken van beleid inzake open toegang, zoals (maar niet uitsluitend) onder Creative Commons, en alleen als dat passend is. Er zijn verschillende uitzonderingen waarbij modellen voor vergunningen voor open toegang volledig worden uitgesloten. Documenten die auteursrechtelijk beschermd zijn, moeten door de Commissie ter beschikking worden gesteld voor hergebruik. De OTIF is eigenaar van haar documenten en kan eigendomsrechten, zoals het auteursrecht en elk ander relevant intellectuele-eigendomsrecht in die documenten, doen gelden. Daarom wordt voorgesteld steun te verlenen aan de ontwikkeling van een intern beleid voor het beheer van

⁶ Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG (PB L 257 van 28.8.2014, blz. 73).

intellectuele-eigendomsdocumenten voor de OTIF. Als algemeen beginsel mag een dergelijk beleid niet verder gaan dan de regels die de Commissie op haar eigen documenten moet toepassen, of de regels van Richtlijn (EU) 2019/1024.

Wat betreft de bescherming van de naam, de afkorting en het logo van de OTIF uit hoofde van artikel 6 ter van het Verdrag van Parijs tot bescherming van de industriële eigendom, is de EU bevoegd via de Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom (TRIPS) van de Wereldhandelsorganisatie. Zij heeft ook wetgeving op dit gebied vastgesteld, bijvoorbeeld Verordening (EU) 2017/1001 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 inzake het Uniemerk⁷.

Agendapunt 10 – Betrokkenheid van geregistreerde belanghebbenden bij de ad-hoccommissie juridische zaken en internationale samenwerking

Tijdens haar 2e vergadering heeft de commissie een “Aanbeveling over de betrokkenheid van belanghebbenden bij de werkzaamheden van de OTIF” aangenomen (bijlage OTIF-22002-JUR 2). Ze heeft ook besloten dat de status van “geregistreerde belanghebbende” moet worden toegekend via een schriftelijke stilzwijgende procedure en bij consensus.

Hoewel de aanbeveling met succes is uitgevoerd, vereisen de categorieën deskundigen enige verduidelijking wat betreft de terugtrekking van één deskundige en vragen van belanghebbende spoorwegondernemingen over de mogelijkheid om een deskundige aan te wijzen om hun belangen te behartigen.

Van de commissie wordt verwacht dat zij tijdens haar 5e vergadering zal overwegen een besluit te nemen ter verduidelijking van de term “deskundige”, waarbij onder die term wordt verstaan: deskundigen in hun onafhankelijke professionele hoedanigheid en deskundigen als vertegenwoordigers van rechtspersonen die actief zijn in de internationale spoorwegsector, zoals vervoerders en infrastructuurbeheerders. Er wordt voorgesteld dit voorstel te steunen met het oog op de betrokkenheid van belanghebbenden bij de activiteiten van de commissie.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van “*de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst*”.

Het begrip “*handelingen met rechtsgevolgen*” omvat handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dat begrip vallen tevens instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die “*beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt*”⁸.

⁷ PB L 154 van 16.6.2017, blz. 1.

⁸ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

De ad-hoccommissie voor juridische zaken en internationale samenwerking van de OTIF is een orgaan dat is opgericht krachtens een overeenkomst, namelijk het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (Cotif), overeenkomstig artikel 13, § 2.

De door de commissie vast te stellen handelingen zijn handelingen met rechtsgevolgen. De beoogde handelingen zullen leiden tot de vaststelling van handelingen die bindend zijn krachtens de regels van internationaal recht die op het betrokken lichaam van toepassing zijn en die een beslissende invloed kunnen hebben op de inhoud van de EU-wetgeving, namelijk: Richtlijn 2012/34/EU, Verordening (EU) 2020/1056 en Verordening (EU) nr. 910/2014.

De beoogde handelingen strekken niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt wordt ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of hoofdcomponent, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU, vast te stellen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is voor de hoofddoelstelling of de hoofdcomponent dan wel de belangrijkste doelstelling of component.

De hoofddoelstelling en de inhoud van de beoogde handeling hebben betrekking op “spoorwegvervoer”. De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 91, VWEU.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 91 VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen tijdens de 5e vergadering van de ad-hoccommissie juridische zaken en internationale samenwerking van de OTIF

(Voor de EER relevante tekst)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 91, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Unie is toegetreden tot het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer van 9 mei 1980, zoals gewijzigd bij het Protocol van Vilnius van 3 juni 1999 (“Cotif”), overeenkomstig Besluit 2013/103/EU van de Raad⁹ en de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Intergouvernementele Organisatie voor het internationale spoorwegvervoer (OTIF) tot toetreding van de Europese Unie tot het Cotif.
- (2) Overeenkomstig artikel 2 van haar reglement van orde heeft de ad-hoccommissie juridische zaken en internationale samenwerking van de OTIF (hierna “de commissie”) de opdracht gekregen om: a) ontwerpen van wijzigingen van of aanvullingen op het verdrag op te stellen; b) juridisch advies te verstrekken op eigen initiatief of op verzoek van de in artikel 13, § 1 en 2, van het verdrag bedoelde organen of op verzoek van door die organen opgerichte organen; c) de werking en de uitvoering van het verdrag te bevorderen en te vergemakkelijken; d) toezicht te houden op rechtsinstrumenten en die te beoordelen; e) besluiten te nemen over de samenwerking met andere internationale organisaties en verenigingen, met inbegrip van de oprichting en ontbinding van raadgevende contactgroepen met andere internationale organisaties en verenigingen en het toezicht op de werking van contactgroepen.
- (3) De Unie neemt aan de commissie deel overeenkomstig de bepalingen van het Cotif, het reglement van orde van de commissie en de Overeenkomst tot toetreding van de Unie tot het Cotif.
- (4) Tijdens haar 5e vergadering, die plaatsvindt van 7 tot en met 9 november 2023, wordt van de commissie verwacht dat zij een besluit neemt over een juridisch advies over de

⁹ 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 (PB L 51 van 23.2.2013, blz. 1).

toepassing van Cotif aanhangsel E op dienstvoorzieningen; mogelijke opties voor de wijziging van Cotif aanhangsel B om het gebruik van de elektronische vrachtbrief (spoor) te vergemakkelijken; bepaalde aspecten van het opstellen van een langetermijnstrategie voor de OTIF; mogelijke opties voor de wijziging van het Cotif aangaande de opschorting en beëindiging van het Cotif en/of het lidmaatschap van de OTIF ten aanzien van een specifiek OTIF-lid; de opstelling van een aanbeveling over het gebruik van elektronische handtekeningen in de officiële communicatie tussen de OTIF en haar leden; de ontwikkeling van een auteursrechtenbeleid en de opstelling van richtsnoeren voor de bescherming van de naam, de afkorting en het logo van de OTIF; en de verduidelijking van de term “deskundige” met het oog op de betrokkenheid van belanghebbenden bij haar activiteiten.

- (5) Het is passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen tijdens de 5e vergadering van de commissie, omdat de Unie lid is van de OTIF en de door de commissie te nemen besluiten kunnen leiden tot de vaststelling van handelingen die bindend zijn uit hoofde van het internationaal recht en een beslissende invloed kunnen hebben op de inhoud van de EU-wetgeving, namelijk: Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte¹⁰, Verordening (EU) 2020/1056 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 inzake elektronische informatie over goederenvervoer¹¹ en Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG¹².
- (6) Van de commissie wordt verwacht dat zij een juridisch advies uitbrengt over de toepassing van de Uniforme Regelen betreffende de overeenkomst inzake het gebruik van de infrastructuur bij internationaal spoorwegvervoer (UR CUI, Cotif aanhangsel E) op dienstvoorzieningen. Er moet een geharmoniseerde en complementaire interpretatie worden gewaarborgd tussen die regels en de wetgeving die van toepassing is in de leden van de OTIF met betrekking tot die dienstvoorzieningen, met name, wat de Unie betreft, Richtlijn 2012/34/EU.
- (7) De bestaande bepalingen van het Cotif staan het gebruik van de elektronische vrachtbrief toe op basis van het beginsel van functionele gelijkwaardigheid met de papieren versie. Met het oog op de verdere digitalisering van het vervoer moet de geschiktheid van het rechtskader van de OTIF worden geëvalueerd en moeten mogelijke opties voor de wijziging van het Cotif worden overwogen teneinde het gebruik van de elektronische vrachtbrief (spoor) te bevorderen, rekening houdend met de op EU-niveau vastgestelde regels zoals bepaald in Verordening (EU) 2020/1056.
- (8) Wat de strategische ontwikkeling van de OTIF betreft, is het belangrijk te verzekeren dat de secretaris-generaal verder advies en richtsnoeren krijgt over de uitwerking van een langetermijnstrategie voor de OTIF, die ter overweging en goedkeuring moet worden voorgelegd tijdens de volgende gewone zitting van de Algemene Vergadering van de OTIF.
- (9) Gezien de recente geopolitieke spanningen in de pan-Europese regio wordt van de commissie verwacht dat zij de besprekingen hervat over de opschorting en beëindiging van het Cotif en/of het lidmaatschap van de OTIF ten aanzien van een bepaalde

¹⁰ PB L 343 van 14.12.2012, blz. 32.

¹¹ PB L 249 van 31.7.2020, blz. 33.

¹² PB L 257 van 28.8.2014, blz. 73.

lidstaat. Er moet worden gewaarborgd dat de Cotif-regels inzake opschorting en beëindiging van verdragen en het lidmaatschap, met inbegrip van de beperking van bepaalde rechten, naar behoren worden herzien, en er moet worden besloten of het Cotif moet worden gewijzigd om de integriteit van de organisatie en van het netwerk van de leden van de OTIF beter te beschermen en om de verwezenlijking van de doelstelling van de OTIF om het internationale spoorwegverkeer in alle opzichten te bevorderen, te verbeteren en te vergemakkelijken, beter te ondersteunen.

- (10) De ontwikkeling van elektronische communicatie vereist bepaalde administratieve bijwerkingen en modernisering en om een veilig en betrouwbaar gebruik van elektronische handtekeningen in de officiële communicatie tussen de OTIF en haar leden te waarborgen. Het is belangrijk om steun te verlenen aan de opstelling van een aanbeveling in dat verband, waarin rekening wordt gehouden met het uiteenlopende ervaringsniveau van de leden van de OTIF en de regels die in dat verband op EU-niveau zijn vastgesteld, met name Verordening (EU) nr. 910/2014.
- (11) Wat de rechtsbescherming van de naam, de afkorting, het logo en de intellectuele eigendom van de OTIF betreft, kan de commissie besluiten een beleid voor het beheer van intellectuele-eigendomsdocumenten voor de OTIF te ontwikkelen. Een dergelijk beleid moet worden ontwikkeld om het hergebruik te vergemakkelijken van informatie en documenten die eigendom zijn van de OTIF, overeenkomstig de regels van Richtlijn (EU) 2019/1024 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie¹³ en het besluit van de Commissie van 12 december 2011 betreffende het hergebruik van documenten van de Commissie (2011/833/EU)¹⁴.
- (12) De commissie kan besluiten de term “deskundige” te verduidelijken in het kader van de “Aanbeveling over de betrokkenheid van belanghebbenden bij de werkzaamheden van de OTIF”. Er moet een geharmoniseerde interpretatie van dit concept worden verzekerd, gezien het belang van een passende betrokkenheid van belanghebbenden bij de activiteiten van de commissie.
- (13) De voorgestelde besluiten die tijdens de 5e vergadering van de commissie moeten worden genomen, zijn in overeenstemming met het recht en de strategische doelstellingen van de Unie en moeten daarom worden gesteund,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen tijdens de 5e vergadering van de ad-hoccommissie juridische zaken en internationale samenwerking van de Intergouvernementele Organisatie voor het internationale spoorwegvervoer (OTIF), is opgenomen in de bijlage.

Kleine wijzigingen van de in de bijlage bij dit besluit verwoorde standpunten kunnen zonder nader besluit van de Raad door de vertegenwoordigers van de Unie in de commissie worden goedgekeurd.

¹³ PB L 172 van 26.6.2019, blz. 56.

¹⁴ PB L 330 van 14.12.2011, blz. 39.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter