Autoriteit
Consument & Markt

Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag
070 722 20 00
www.acm.nl

Openbaar

Besluit

Ons kenmerk : ACM/UIT/1123385
Zaaknummer : ACM/26/202431
Datum : 22 september 2026

1. Samenvatting

1. European Sleeper heeft op 3 juni 2026 bij de ACM een klacht ingediend als bedoeld in artikel 71, eerste lid, van de Spoorwegwet.

2. De klacht bestaat uit twee delen:

   I. het verzoek om ProRail te verplichten de aanvraag voor een treinpad voor de dienst Brussel-Praag op te nemen in de jaardienstverdeling; en

   II. het verzoek om een oordeel van de ACM over de precieze invulling van de afstemmingsplicht die beheerders hebben op basis van de Richtlijn.
   Een dergelijk oordeel is essentieel om de kaders voor alle deelnemers helder te krijgen, en vergelijkbare discussies als in het onderhavige geval in de toekomst zoveel mogelijk te vermijden. Dat verzoek is van groot belang, maar heeft minder urgentie dan het eerdergenoemde verzoek om de capaciteitsaanvraag van European Sleeper alsnog in behandeling te laten nemen.

3. De ACM heeft bij besluit van 1 juli 2026 op deel I van de klacht beslist en dat gegrond verklaard. Vanwege het belang van European Sleeper bij een spoedig besluit, heeft de ACM ervoor gekozen op deel II van de klacht een afzonderlijk besluit te nemen.

4. De ACM verklaart deel II van de klacht ongegrond, omdat het daarin opgenomen verzoek aan de ACM tot het nader invullen van de internationale afstemmingsplicht tussen infrabeheerders niet is gericht op een beslissing van de infrastructuurbeheerder ten aanzien van oneerlijke behandeling, discriminatie of anderszins benadeling als bedoeld in artikel 56, eerste lid, van richtlijn 2012/34/EU (hierna: de sera-richtlijn) en artikel 71, aanhef en onder a, van de Spoorwegwet.

5. Voor zover European Sleeper met deze klacht beoogt dat ProRail het in deel II van de klacht omschreven kader moet opnemen in de Netverklaring, kan zij daartegen opkomen in het kader van de consultatie van de ontwerp-Netverklaring 2028.

2. Ontvankelijkheid

6. De ACM stelt vast dat European Sleeper een gerechtigde is in de zin van artikel 57, eerste lid, in samenhang met het tweede lid, onder c, van de Spoorwegwet. European Sleeper voldoet daarmee aan de voorwaarde die wordt gesteld aan een indiener van een klacht zoals bepaald in artikel 71, eerste lid, van de Spoorwegwet.

3. Relevante feiten en omstandigheden

7. Op 3 juni 2026 heeft European Sleeper Exploitatie B.V. (hierna European Sleeper) bij de ACM een klacht ingediend als bedoeld in artikel 71 van de Spoorwegwet.

8. Op 11 augustus 2026 heeft European Sleeper deel II van deze klacht[1] mondeling nader toegelicht aan de ACM. De ACM heeft daarvan een concept-verslag gemaakt en dat voor commentaar toegestuurd aan European Sleeper. De ACM heeft de opmerkingen van European Sleeper overgenomen.[2]

4. Beoordeling

9. European Sleeper heeft bij de ACM een aanvraag ingediend als bedoeld in artikel 71, eerste lid, onder a, van de Spoorwegwet. Dat artikel vormt de grondslag voor een gerechtigde om bij de ACM een aanvraag (klacht) in te dienen om te onderzoeken of door ProRail jegens die gerechtigde sprake is van:

> *a. oneerlijke behandeling, discriminatie of anderszins van benadeling als bedoeld in artikel 56, eerste lid, van richtlijn 2012/34/EU; (b). ...”*

10. De ACM overweegt dat artikel 71 van de Spoorwegwet niet voorziet in een grondslag om de ACM te verzoeken de open norm tot samenwerking uit richtlijn 2012/34/EU (hierna: de sera-richtlijn), die gericht is aan alle infrastructuurbeheerders in de Europese Unie, ambtshalve nader in te vullen of uit te werken. Hiermee valt naar het oordeel van de ACM dit verzoek buiten de reikwijdte van artikel 71 van de Spoorwegwet. De ACM gaat daarom niet in op dit verzoek.

11. Voor zover European Sleeper met dit onderdeel van haar aanvraag betoogt dat ProRail onvoldoende invulling zou hebben gegeven aan de afstemmingsplicht die beheerders op grond van de sera-richtlijn hebben en dat European Sleeper daarmee oneerlijk wordt behandeld, gediscrimineerd of anderszins wordt benadeeld, overweegt de ACM het volgende.

12. ProRail is op grond van artikel 40, eerste lid, van de sera-richtlijn[3] verplicht tot samenwerking met andere infrabeheerders om passende procedures op te stellen en treinpaden te organiseren die op meer dan één net betrekking hebben. De beginselen en criteria voor het toewijzen van capaciteit in het kader van deze samenwerking moet ProRail bekendmaken in de Netverklaring. Deze verplichting is geïmplementeerd in artikel 56, eerste lid van de

[1] Zie randnummer 2.
[2] ACM/UIT/1120247.
[3] Zie bijlage 1 (Wettelijk kader).

Spoorwegwet, dat rechtstreeks verwijst naar artikel 40 van de sera-richtlijn. De ACM overweegt dat het hier gaat om publicatie van criteria en voorschriften voor capaciteitstoewijzing, als bedoeld in bijlage IV, onderdeel 3 van de sera-richtlijn. Hierover kan een gerechtigde alleen binnen de daarvoor in artikel 58, vijfde lid, van de Spoorwegwet gestelde termijn een klacht indienen bij de ACM, welke termijn inmiddels is verstreken.

13. Voor zover European Sleeper de verwijzing naar RNE-handboeken in de ontwerp-Netverklaring 2028 onvoldoende vindt, dient zij zich daarover in de eerste plaats te wenden tot ProRail in het kader van de consultatie van de ontwerp-Netverklaring 2028.[4]

14. Bij de vaststelling van de Netverklaring 2028 kan European Sleeper een klacht indienen tegen tekortkomingen in de gepubliceerde beginselen en criteria voor het toewijzen van internationale capaciteit, die voortvloeien uit de verplichte internationale samenwerking (artikel 40, eerste lid, van de sera-richtlijn). Daarbij moet zij de in artikel 58, vijfde lid, van de Spoorwegwet gestelde termijn in acht nemen.

5. Besluit

15. De ACM besluit op grond van artikel 71, tweede lid, van de Spoorwegwet dat deel II van de klacht van European Sleeper, zoals hierboven weergegeven onder randnummer 2, ongegrond is.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

w.g.

drs. M. Ait Mallouk
Teammanager Directie Telecom Vervoer en Post

Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar het College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA Den Haag. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op www.rechtspraak.nl.

[4] ProRail heeft de ontwerp-Netverklaring 2028 op 9 september 2026 ter consultatie gepubliceerd in de Staatscourant met een reactietermijn tot en met 9 oktober 2026.

Bijlage 1: wettelijk kader

I. Artikel 40 richtlijn 2012/34/EU

Samenwerking ten behoeve van de toewijzing van infrastructuurcapaciteit op meer dan één net

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de infrastructuurbeheerders samen werken om in het spoorwegstelsel binnen de Unie efficiënt netoverschrijdende infrastructuurcapaciteit te kunnen creëren en toewijzen, onder meer in het kader van de in artikel 42 bedoelde kaderovereenkomsten. Behoudens de regels zoals neergelegd in deze richtlijn, stellen de infrastructuurbeheerders hiertoe passende procedures op en organiseren zij de treinpaden die dienovereenkomstig op meer dan één net betrekking hebben.

De lidstaten zorgen ervoor dat de vertegenwoordigers van infrastructuurbeheerders wier toewijzingsbeslissingen gevolgen hebben voor andere infrastructuurbeheerders, zich met elkaar in verbinding stellen ten einde de toewijzing van alle relevante infrastructuurcapaciteit op een internationaal niveau te coördineren, of deze op dit niveau toe te wijzen, onverminderd de specifieke bepalingen in het recht van de Unie inzake netten voor het goederenvervoer per spoor. De beginselen en criteria voor het toewijzen van capaciteit in het kader van deze samenwerking worden door de infrastructuurbeheerders bekendgemaakt in hun netverklaring, overeenkomstig bijlage IV, punt 3. De desbetreffende vertegen-woordigers van de infrastructuurbeheerders van derde landen kunnen eveneens bij deze procedure worden betrokken.

2. De Commissie wordt op de hoogte gehouden van en wordt als waarnemer uitgenodigd op de belangrijkste vergaderingen waar de ge meenschappelijke beginselen en praktijken voor de toewijzing van infra structuurcapaciteit worden ontwikkeld. De toezichthoudende instanties ontvangen voldoende informatie over de ontwikkeling van gemeen schappelijke beginselen en praktijken voor de toewijzing van infrastructuur, alsmede van IT-toewijzingssystemen om hen in staat te stellen hun toezichthoudende opdracht overeenkomstig artikel 56 te vervullen.

3. Tijdens de vergaderingen of andere activiteiten die plaatsvinden om voor spoorwegdiensten die van meer dan één net gebruikmaken, infrastructuurcapaciteit toe te wijzen, worden de besluiten uitsluitend door de vertegenwoordigers van de infrastructuurbeheerders genomen. 4. De in lid 1 genoemde samenwerkende partijen dragen er voor zorg, dat het lidmaatschap, de werkwijzen en alle gehanteerde criteria voor de beoordeling en de toewijzing van infrastructuurcapaciteit open baar worden gemaakt.

5. De infrastructuurbeheerders kunnen in het kader van de samen werking als bedoeld in lid 1, de behoeften aan internationale treinpaden beoordelen en, indien nodig, de totstandbrenging van die trajecten voor stellen en organiseren ter vergemakkelijking van de exploitatie van goederentreinen waarvoor een ad hoc-aanvraag als bedoeld in artikel 48 is ingediend.

Dergelijke van tevoren geregelde internationale treinpaden worden via elke van de deelnemende infrastructuurbeheerders voor aanvragers toegankelijk gemaakt.

II. Artikel 43 richtlijn 2012/34/EU

Tijdschema voor de toewijzingsprocedure

1. De infrastructuurbeheerder neemt het in bijlage VII opgenomen tijdschema voor de capaciteitstoewijzing in acht.

2. De Commissie is bevoegd overeenkomstig artikel 60 gedelegeerde handelingen vast te stellen met betrekking tot bepaalde wijzigingen in bijlage VII. Derhalve kan, na raadpleging van alle infrastructuurbeheerders, bijlage VII worden gewijzigd om rekening te houden met operationele overwegingen in de toewijzingsprocedure. Deze wijzigingen worden gebaseerd op hetgeen in het licht van de opgedane ervaring nodig is teneinde voor een efficiënte toewijzingsprocedure te zorgen en tegemoet te komen aan de operationele wensen van de infrastructuurbeheerders.

3. Voor het overleg over de ontwerpdienstregeling begint, komen de infrastructuurbeheerders met de andere betrokken infrastructuurbeheerders overeen welke internationale treinpaden in de dienstregeling moe ten worden opgenomen. Slechts indien absoluut noodzakelijk, worden wijzigingen aangebracht.

III. Artikel 56, eerste lid, richtlijn 2012/34/EU

Taken van de toezichthoudende instantie

1. Onverminderd artikel 46, lid 6, kan een aanvrager wanneer hij van mening is dat hij oneerlijk behandeld, gediscrimineerd of op enigerlei andere wijze benadeeld is, zich tot de toezichthoudende instantie wenden, met name om beroep in te stellen tegen beslissingen van de infra structuurbeheerder of, indien van toepassing, de spoorwegonderneming of de exploitant van een dienstvoorziening, ten aanzien van:
a) de voorlopige en de definitieve versie van de netverklaring;
b) de daarin opgenomen criteria;
c) de toewijzingsprocedure en het resultaat daarvan;
d) de heffingsregeling;
e) de hoogte of de structuur van de infrastructuurheffingen tot betaling waarvan hij verplicht is of kan zijn;
f) de regelingen voor toegang overeenkomstig de artikelen 10 tot en met 13;
g) de toegang tot en de heffingen voor het gebruik van diensten over eenkomstig artikel 13;
h) verkeersbeheer;
i) vernieuwingsplanning en gepland of niet-gepland onderhoud;
j) naleving van de voorschriften, met inbegrip van die in verband met belangenconflicten, in artikel 2, lid 13, en in de artikelen 7, 7 bis, 7 ter, 7 quater en 7 quinquies.

IV. Artikel 56 Spoorwegwet

1. De beheerder werkt samen met buitenlandse infrastructuurbeheerders met het oog op:

> a. efficiënte verdeling en exploitatie van treindiensten die de landsgrenzen overschrijden, met inachtneming van de artikelen 40 en 57, zesde lid, van richtlijn 2012/34/EU;
> b. bevordering van het belang van het verstrekken van efficiënte en doeltreffende spoordiensten binnen de Europese Unie, met inachtneming van artikel 7 septies van richtlijn 2012/34/EU.

2. Indien voor aangelegenheden met betrekking tot een internationale treindienst besluiten nodig zijn van de Autoriteit Consument en Markt en een of meer andere toezichthoudende instanties, werken de desbetreffende instanties samen bij de voorbereiding van respectieve besluiten. Daartoe vervullen zij hun functies overeenkomstig artikel 56 van richtlijn 2012/34/EU.

3. De instanties, bedoeld in het tweede lid, ontwikkelen gemeenschappelijke beginselen en praktijken voor de besluitvorming waartoe zij krachtens richtlijn 2012/34/EU bevoegd zijn. Deze beginselen en praktijken omvatten regelingen voor de beslechting van geschillen naar aanleiding van besluiten als bedoeld in het tweede lid.

V. Artikel 57 eerste en tweede lid, Spoorwegwet

1. Gerechtigd tot het sluiten van een toegangsovereenkomst en een kaderovereenkomst met de beheerder zijn de partijen, bedoeld in het tweede lid.

2. Als aanvrager als bedoeld in artikel 3, onderdeel 19, van richtlijn 2012/34/EU worden aangemerkt:

a. spoorwegondernemingen die in het bezit zijn van een bedrijfsvergunning of deze hebben aangevraagd, voorzover zij daarmee gerechtigd zijn van de hoofdspoorweginfrastructuurgebruik te maken op de wijze waarvoor zij de overeenkomst willen sluiten;
b. concessieverleners als bedoeld in artikel 20 van de Wet personenvervoer 2000 ten behoeve van openbaar vervoer per trein;
c. andere natuurlijke personen of rechtspersonen die om commerciële redenen aantoonbaar belang hebben bij de verwerving van capaciteit voor het doen vervoeren van personen of lading door middel van spoorvervoerdiensten.

VI. Artikel 58 vijfde lid, Spoorwegwet

5. Een gerechtigde als bedoeld in het eerste lid kan bij de Autoriteit Consument en Markt een klacht als bedoeld in artikel 71 indienen, voor zover deze klacht ziet op de in de netverklaring bekend gemaakte gegevens, bedoeld in onderdelen 2 en 3 van bijlage IV van richtlijn 2012/34/EU, tot uiterlijk zes weken na de datum van de Staatscourant waarin mededeling is gedaan van de vaststelling van de netverklaring of van een wijziging van de hiervoor bedoelde onderdelen van de netverklaring.

VII. Artikel 71 Spoorwegwet

1. Een gerechtigde als bedoeld in artikel 57, een spoorwegonderneming, een partij bij een toegangsovereenkomst of een kaderovereenkomst als bedoeld in hoofdstuk 4 of een andere betrokken partij kan bij de Autoriteit Consument en Markt schriftelijk een aanvraag indienen om te onderzoeken of door een beheerder, een exploitant van een dienstvoorziening, een spoorwegonderneming jegens de aanvrager sprake is van:

a. oneerlijke behandeling, discriminatie of anderszins van benadeling als bedoeld in artikel 56, eerste lid, van richtlijn 2012/34/EU;
b. gedrag van een wederpartij bij een toegangsovereenkomst of een kaderovereenkomst dat leidt tot oneerlijke behandeling, discriminatie of anderszins van benadeling;
c. onterechte weigering van toegang tot een dienstvoorziening in geval van een conflict als bedoeld in artikel 13, vijfde lid, van richtlijn 2012/34/EU.

2. De Autoriteit Consument en Markt neemt een besluit inzake een aanvraag als bedoeld in het eerste lid.

3. Indien de Autoriteit Consument en Markt besluit dat toegang tot een dienstvoorziening als bedoeld in artikel 13, vijfde lid, van richtlijn 2012/34/EU ten onrechte is geweigerd, neemt zij voor zover nodig maatregelen om ervoor te zorgen dat een passend deel van de beschikbare capaciteit voor de betreffende dienstvoorziening wordt toegekend aan de desbetreffende spoorwegonderneming.

4. De Autoriteit Consument en Markt kan zo nodig een last onder dwangsom opleggen.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de voor het onderzoek te verstrekken gegevens en bescheiden en de daarmee samenhangende uitwerking.

6. De Autoriteit Consument en Markt stelt met inachtneming van artikel 56, achtste en negende lid, van richtlijn 2012/34/EU de termijnen vast waarbinnen zij een besluit als bedoeld in het tweede lid neemt, alsmede de termijnen voor het verstrekken van de voor het onderzoek benodigde gegevens en

bescheiden. Artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing op alle partijen waarbij de Autoriteit Consument en Markt in het kader van de besluitvorming informatie opvraagt.

VIII. Paragraaf 4.5.1 Netverklaring 2027 ProRail

(…) In het geval van internationale capaciteitsaanvragen heeft ProRail, tijdens de programmatie en coördinatie, afstemming met de andere infrastructuurbeheerders in Europa. Het gaat hierbij om de harmonisatie van onder meer grenstijden, rijdagen en treinkarakteristieken. Dit proces is verder uitgewerkt in het RalNetEurope-document 'RNE Process Handbook for International Path Allocation for Infrastructure Managers', te raadplegen via de website van RailNetEurope.[5] Daarnaast stemt ProRail waar nodig af met aangrenzende terminals over aanvragen op de Havenspoorlijn. (…)

[5] Downloads - RNE – RailNetEurope | Association For Facilitating Traffic On European Rail Infrastructure