



Besluit

Besluit op klacht van Arriva over Netverklaring 2026

Ons kenmerk : ACM/UIT/666276
Zaaknummer : ACM/25/196194
Datum : 5 december 2025

Samenvatting

In dit besluit behandelt de ACM een klacht van Arriva over een in april 2025 door ProRail doorgevoerde wijziging van de Netverklaring 2026. In die wijziging geeft ProRail aan hoe zij omgaat met zogenaamde 'technische beperkingen' van de spoorinfrastructuur. ProRail onderscheidt logistieke en technische beperkingen. Logistieke beperkingen beperken de maximale capaciteit van het spoor vanwege de veilige afstand die treinen van elkaar moeten houden. Bij technische beperkingen gaat het bijvoorbeeld om beperkingen die nodig zijn om de baanstabieleit, overwegveiligheid en energievoorziening te borgen.

Technische beperkingen waren de aanleiding voor twee eerdere klachten van Arriva in 2024 en 2025. In die klachten stelde Arriva dat haar capaciteitsaanvragen voor de jaardienst 2025 op de trajecten Leeuwarden-Zwolle en Groningen-Zwolle onterecht op grond van technische beperkingen grotendeels zijn afgewezen. Naar aanleiding van de eerste klacht van Arriva oordeelde de ACM dat de netverklaring op het punt van het vaststellen van technische beperkingen onvoldoende transparant was. De ACM gaf ProRail daarom onder andere een bindende aanwijzing om de Netverklaring 2026 op dit punt te verduidelijken. Deze klacht van Arriva ziet op de Netverklaring 2026, die is gewijzigd naar aanleiding van de bindende aanwijzing van de ACM.

Volgens Arriva is de wijziging van de Netverklaring 2026 (hierna: Aanvulling 1) niet voldoende transparant. Zo ontbreekt bijvoorbeeld de maximum capaciteit per baanvak. De ACM is echter van oordeel dat het niet proportioneel is om te eisen dat de maximale capaciteit per baanvak in de netverklaring wordt opgenomen. De extra inspanning hiervan voor ProRail weegt naar het oordeel van de ACM niet op tegen de beperkte extra duidelijkheid. Volgens Arriva is het middellangetermijnproces waarin ProRail toetst of de plannen van gerechtigden voor gewijzigde of nieuwe diensten haalbaar zijn, onvoldoende transparant in Aanvulling 1 beschreven. De ACM acht dit proces echter wel voldoende transparant.

De ACM acht alle onderdelen van de klacht ongegrond.

1. Inleiding

1. In dit besluit behandelt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) de klacht van Arriva Personenvervoer Nederland B.V. (hierna: Arriva) die ziet op de op 7 april 2025 gepubliceerde Aanvulling 1 op de Netverklaring 2026 (hierna: Aanvulling 1). In Aanvulling 1 beschrijft ProRail hoe technische capaciteitsbeperkingen worden vastgesteld.
2. ProRail onderscheidt logistieke en technische beperkingen. Logistieke beperkingen beperken de maximale capaciteit van het spoor vanwege de veilige afstand die treinen van elkaar moeten houden. Bij technische beperkingen gaat het bijvoorbeeld om beperkingen die nodig zijn om de baanstabieleit, overwegveiligheid en energievoorziening te borgen.
3. Technische beperkingen waren de aanleiding voor twee eerdere klachten van Arriva in 2024 en 2025. In die klachten stelde Arriva dat haar capaciteitsaanvragen voor de jaardienst 2025 op de trajecten Leeuwarden-Zwolle en Groningen-Zwolle onterecht op grond van technische beperkingen grotendeels zijn afgewezen. Naar aanleiding van de eerste klacht van Arriva oordeelde de ACM dat de netverklaring op het punt van het vaststellen van technische beperkingen onvoldoende transparant was. De ACM gaf ProRail daarom onder andere een bindende aanwijzing om de Netverklaring 2026 op dit punt te verduidelijken. ProRail heeft hieraan gevolg gegeven in Aanvulling 1 (op de Netverklaring 2026). De klacht van Arriva ziet op deze Aanvulling 1.
4. Dit besluit is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 beoordeelt de ACM de ontvankelijkheid van de klacht. Hoofdstuk 3 bevat de beoordeling van de ACM. Vervolgens staat in hoofdstuk 4 het besluit van de ACM. Het procesverloop is opgenomen in bijlage A. Het juridisch kader is opgenomen in bijlage B.

2. Ontvankelijkheid en beoordelingskader

5. De ACM stelt vast dat Arriva ontvankelijk is in haar klacht.
6. Op 16 mei 2025 heeft Arriva op basis van artikel 71, eerste lid, onder a, van de Spoorwegwet (hierna: Sw) de ACM verzocht om maatregelen te treffen tegen ProRail. Arriva verwijst naar het hiervoor genoemde artikel 71, eerste lid, onder a, van de Sw.
7. Samengevat stelt Arriva in haar klacht dat Aanvulling 1 strijdig is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en met een eerdere door de ACM opgelegde bindende aanwijzing aan ProRail.¹ Arriva verzoekt de ACM daarom om een dwangsom op te leggen aan ProRail.²
8. Ook stelt Arriva dat ProRail niet of onvoldoende uitvoering heeft gegeven aan haar bezwaren op de gewijzigde delen van de Netverklaring 2026. Arriva stelt dat zij tijdig hiertoe heeft geklaagd.³
9. De ACM stelt vast dat Arriva een spoorwegonderneming is in de zin van artikel 1 van de Sw. Dit betekent dat Arriva zich tot de ACM kan richten indien zij meent dat er ten aanzien van de capaciteitsverdeling sprake is van een oneerlijke behandeling, discriminatie of anderszins sprake is van benadeling.⁴
10. De ACM overweegt dat Arriva daarmee gerechtigd is om te klagen over de inhoud van de netverklaring en dat Arriva dit tijdig heeft gedaan. De ACM overweegt hieromtrent het volgende.

¹ Besluit van 14 november 2024, ACM/UIT/627634.

² Klacht Arriva, p. 1

³ Klacht Arriva, p. 3.

⁴ Artikel 71, eerste lid, onder a, van de Sw.

11. Arriva is, zoals al is overwogen, een spoorwegonderneming. Zij is daarmee een gerechtigde in de zin van artikel 57 Sw.⁵ In artikel 58, vijfde lid, van de Sw staat dat een gerechtigde tot uiterlijk zes weken na datum publicatie van de netverklaring in de Staatscourant een klacht kan indienen bij de ACM over de inhoud van de netverklaring. Aanvulling 1 dateert van 31 maart 2025. Op 7 april 2025 heeft de Staatscourant Aanvulling 1 gepubliceerd.⁶ De klacht van afgelopen 16 mei is daarom tijdig ingediend.
12. Ten aanzien van het verzoek om een dwangsom op te leggen overweegt de ACM het volgende. De ACM oordeelde al in een eerder Besluit van 9 juli 2025,⁷ waar beide partijen bij waren betrokken, dat het aan de ACM is om te beoordelen of aan de bindende aanwijzing is voldaan. Het is een discretionaire bevoegdheid van de ACM om een dwangsom op te leggen.⁸ Arriva kan als belanghebbende desalniettemin een verzoek indienen om onderzoek te doen naar ProRail indien zij meent dat er sprake is van een niet transparante, oneerlijke behandeling, discriminatie of anderszins van een benadeling. Bijvoorbeeld omdat zij meent dat ProRail de bindende aanwijzing niet of onvoldoende heeft opgevolgd. Bij gegrondheid van de klacht zou de ACM als gevolg hiervan, en indien dit op mede op basis van de beginselen van behoorlijk bestuur passend is, kunnen overgaan tot het opleggen van een dwangsom of een bindende aanwijzing.⁹

3. Beoordeling

3.1. Transparantie netverklaring

Klacht Arriva

13. Volgens Arriva had ProRail in Aanvulling 1 tenminste een uitputtend overzicht moeten vermelden van alle beperkingen met de bijbehorende criteria, specificaties en normen. Arriva noemt als voorbeelden het ontbreken van begrippen als 'bewezen gebruik' en 'stand-still-beleid' en het ontbreken van de maximum capaciteit per (deel van een) baanvak.
14. Arriva wijst op bijlage IV, punt 3, van de Sera-richtlijn waarin een overzicht wordt gegeven van welke informatie tenminste in de netverklaring moet staan. Daarin wordt vermeld: "*Een gedeelte over de criteria en voorschriften voor capaciteitstoewijzing. Dit bevat de algemene kenmerken van de infrastructuurcapaciteit die voor spoorwegondernemingen beschikbaar is, en alle beperkingen met betrekking tot het gebruik daarvan, met inbegrip van vermoedelijke beperkingen in verband met onderhoud.*" (onderstreept Arriva). Hieruit blijkt dat ProRail een uitputtend overzicht van beperkingen in de netverklaring moet opnemen.

Zienswijze ProRail

15. ProRail geeft aan dat zij met de Aanvulling 1 invulling heeft gegeven aan de bindende aanwijzingen ii en iii uit het Besluit van de ACM van 14 november 2024.¹⁰ Deze bindende aanwijzingen zagen niet op het 'uitputtend opnemen van alle beperkingen'. De gebruiksbependingen van de hoofdspoorweginfrastructuur zijn immers al opgenomen in hoofdstuk 2 van de netverklaring. In Aanvulling 1 is - in lijn met de bindende aanwijzingen - vooral duidelijker opgenomen dat er sprake kan zijn van gebruiksbependingen bij wijzigingen in de exploitatie ten opzichte van voorgaande jaren (zoals frequentieverhogingen). Daarbij is aangegeven op welke vlakken deze gebruiksbependingen kunnen liggen (baanstabieliteit, energievoorziening, overwegveiligheid) en welke uitgangspunten, normen en criteria er gehanteerd worden bij het toetsen van deze technische aspecten. ProRail kan het verwijt van Arriva dan ook niet volgen.

⁵ Artikel 57 eerste en tweede lid, Sw jo. artikel 1, eerste lid, Sw.

⁶ Staatscourant, 7 april 2025, 12383.

⁷ ACM/UIT/635902.

⁸ Artikel 71, vierde lid, Sw.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 965, nr. 3, p. 43.

¹⁰ ACM/UIT/635902.

16. ProRail stelt dat uit de inhoudelijke eisen die in wet- en regelgeving gesteld worden aan de netverklaring, op geen enkele wijze volgt dat ProRail de maximumcapaciteit per baanvak in de netverklaring dient op te nemen. Ook volgt dit niet uit het Besluit van de ACM van 14 november 2024 waarin de bindende aanwijzingen zijn opgenomen.

Oordeel ACM

17. De ACM is van oordeel dat ProRail in Aanvulling 1 de technische beperkingen voldoende transparant heeft gemaakt. In tegenstelling tot wat Arriva stelt, noemt ProRail in paragraaf 4.5.4 van Aanvulling 1 het 'stand-still-beleid' en ook het met 'bewezen gebruik' vergelijkbare begrip 'bestaande belasting'. Zie daarvoor de volgende passage van Aanvulling 1:

Indien er op de onderdelen baanstabieleit, tractie-energievoorziening en overwegveiligheid risico's zijn geïdentificeerd die om nadere onderzoeken vragen, geldt een standstillbeleid. Dat beleid houdt in dat de veiligheidsrisico's van de bestaande belasting van het spoor in de afgelopen jaren, niet mogen worden vergroot. In beginsel bepaalt ProRail die bestaande belasting en vertaalt zij deze belasting in het maximaal aantal mogelijke treinritten per uur in beide richtingen.
(onderstreping ACM)

18. Arriva stelt dat ProRail voor alle baanvakken de maximum capaciteit per baanvak in de netverklaring moet vermelden. De ACM overweegt daarover het volgende. Het stand-still-beleid van ProRail houdt in dat, zonder nader onderzoek, het aantal treinen per uur in beginsel niet kan toenemen ten opzichte van het maximale aantal treinen in het drukste uur in de voorgaande jaren. Dit betekent dat de maximale capaciteit van alle baanvakken in beginsel ongeveer gelijk is aan het aantal treinen per uur per baanvak in de voorgaande jaren. Het opnemen van de maximale capaciteit per baanvak in de netverklaring zou daarom slechts beperkte extra duidelijkheid geven. Naar het oordeel van de ACM weegt de extra inspanning die ProRail zou moeten doen om de maximale capaciteit voor alle baanvakken precies te bepalen, niet op tegen de beperkte extra duidelijkheid die dit gerechtigden geeft. De ACM is daarom van oordeel dat ProRail de maximum capaciteit per baanvak niet hoeft te vermelden in de netverklaring.
19. Gelet op het voorgaande acht de ACM dit onderdeel van de klacht ongegrond.
20. De ACM merkt voor de duidelijkheid op dat ProRail ná het starten van een coördinatieprocedure voor een bepaald baanvak (traject), wél transparant moet maken wat precies de maximale capaciteit is per baanvak. Op dat moment doet zich de mogelijkheid voor dat er op dat baanvak een capaciteitsconflict ontstaat. In zo een geval moet ProRail op een transparante wijze hierover communiceren met de betrokkene. Het vaststellen van de precieze maximale capaciteit is op dat moment een essentieel uitgangspunt voor een goede capaciteitsverdeling door ProRail.

3.2. Transparantie netverklaring over MLT-proces

Klacht Arriva

21. ProRail kent een middellangetermijnproces (hierna: MLT-proces) waarin gerechtigden plannen voor nieuwe of gewijzigde diensten kenbaar kunnen maken.¹¹ In dat MLT-proces toetst ProRail of de infrastructuur geschikt is voor die nieuwe of gewijzigde diensten (toets op haalbaarheid). Volgens Arriva is het MLT-proces niet transparant doordat ProRail gebruik maakt van expertopinionen die niet worden onderbouwd. ProRail verwijst in de netverklaring voor verdere toelichting op het MLT-proces naar haar logistiek portaal waarop enkel een korte toelichtende presentatie is opgenomen, die volgens Arriva niet voldoende transparantie biedt. Arriva stelt ook dat ProRail niet duidelijk maakt wanneer er risico-evaluaties moeten worden uitgevoerd en welke rekenkundige normen in de risico-evaluaties worden gebruikt.

¹¹ ProRail noemt dit 'logistieke wijzigingen' en 'productstappen'.

Zienswijze ProRail

22. ProRail heeft in Aanvulling 1 verduidelijkt welke onderdelen (toetscategorieën) getoetst worden in het MLT-proces, zie voetnoot 1 van Aanvulling 1. Dit zijn de aspecten waarop ProRail toetst of een nieuwe dienst (zoals een voorgenomen frequentieverhoging) haalbaar is. De uitkomst van deze toets kan zijn dat er knelpunten zijn die nader onderzocht moeten worden. ProRail kan dit verwijt van Arriva dan ook niet volgen.
23. ProRail ziet geen aanleiding om de rol van experts bij ProRail anders in te vullen dan op dit moment het geval is. Arriva onderbouwt volgens ProRail ook niet welk bezwaar zij heeft bij de inzet van experts van ProRail. ProRail stelt dat de rol van haar experts bij het uitvoeren van risico-evaluaties niet in strijd is met de wet- en regelgeving. ProRail is een professionele organisatie en is transparant over de inzet van haar experts en over de uitgangspunten en criteria die zij hanteren. ProRail kan deze stelling van Arriva dan ook niet volgen.

Oordeel ACM

24. De ACM stelt vast dat ProRail het MLT-proces in Aanvulling 1 heeft toegelicht. Aanvulling 1 noemt de veertien onderdelen (toetscategorieën) waarop ProRail de haalbaarheid van nieuwe of gewijzigde diensten toetst. Daarbij wordt vermeld dat bij de onderdelen baanstabieleit, energievoorziening en overwegveiligheid altijd risico-evaluaties worden uitgevoerd. Voetnoot 2 t/m 4 van Aanvulling 1 vermelden de normen die bij de risico-evaluaties worden gehanteerd. De ACM is van oordeel dat dit voor de netverklaring voldoende transparantie biedt.
25. Dit oordeel is lijn met het oordeel dat de ACM in het Besluit van 9 juli 2025 op een eerdere klacht van Arriva heeft ingenomen.¹² In dat besluit heeft de ACM geoordeeld dat ProRail de normen of methode waarmee de capaciteitsnorm wordt bepaald, niet *voorafgaand* aan de nadere onderzoeken hoeft te specificeren.¹³ Indien de haalbaarheidstoetsen van het MLT-proces resulteren in een blokkerend capaciteitsknelpunt dat (potentieel) resulteert in het afwijzen van bepaalde capaciteitsaanvragen, dient ProRail dat op dat moment¹⁴ toe te lichten inclusief rekenkundige onderbouwing. De ACM benadrukt dat expertopinions zonder onderbouwing in die situatie niet volstaan.
26. Gelet op het voorgaande acht de ACM dit onderdeel van de klacht ongegrond.

3.3. Transparantie over wanneer nadere onderzoeken nodig zijn en wie ze betaalt

Klacht Arriva

27. Na de risico-evaluatie van ProRail zijn er soms nadere onderzoeken nodig om veiligheidsrisico's preciezer vast te stellen. Volgens Arriva is niet duidelijk wanneer die nadere onderzoeken nodig zijn en wie ze moet betalen.

Zienswijze ProRail

28. ProRail kan deze opmerking van Arriva niet goed volgen. In Aanvulling 1 is opgenomen dat de uitkomst van de haalbaarheidstoets kan zijn dat er knelpunten zijn en dat nader onderzoek en/of nadere maatregelen noodzakelijk zijn. Of nader onderzoek noodzakelijk is, hangt af van óf er knelpunten zijn, en zo ja welke knelpunten er zijn. Het is op voorhand niet mogelijk alle mogelijke uitkomsten van de verschillende toetscategorieën te bedenken en in de netverklaring op te nemen. ProRail deelt en bespreekt de uitkomsten van de haalbaarheidstoetsen echter wel met gerechtigden zoals vastgelegd in paragraaf 2.6.1 van Aanvulling 1.

¹² ACM/UIT/643656.

¹³ Ibid, randnummer 29.

¹⁴ Ná het uitvoeren van de haalbaarheidstoetsen.

29. Wat betreft de financiering wijst ProRail erop dat wanneer de uitkomsten van de haalbaarheidstoetsen leiden tot een overbelastverklaring voor de nabije toekomst, de capaciteitsanalyse en het capaciteitsvergrotingsplan worden gefinancierd door ProRail.¹⁵

Oordeel ACM

30. De ACM stelt vast dat Aanvulling 1 vermeldt dat er in het MLT-proces kan worden vastgesteld dat er nadere onderzoeken nodig zijn. De ACM onderschrijft het standpunt van ProRail dat de noodzaak voor nader onderzoek afhankelijk is van veel factoren en dat het op voorhand niet mogelijk is alle mogelijke uitkomsten van de verschillende toetscategorieën te bedenken en in de netverklaring op te nemen.
31. De ACM stelt vast dat Aanvulling 1 vermeldt dat ProRail de nadere onderzoeken financiert na een overbelastverklaring. ProRail moet infrastructuur overbelast verklaren als er te weinig capaciteit is om alle capaciteitsaanvragen toe te kennen, of als de verwachting is dat dit in de nabije toekomst (navolgende jaren) niet mogelijk is. Dit betekent in de praktijk dat nadere onderzoeken door ProRail worden gefinancierd. De ACM acht dit voldoende transparant.
32. Gelet op het voorgaande acht de ACM dit onderdeel van de klacht ongegrond.

3.4. Transparantie over hoe overbelastverklaring voor de nabije toekomst wordt vastgesteld

Klacht Arriva

33. Wat betreft overbelastverklaringen voor de nabije toekomst, volstaat ProRail volgens Arriva in Aanvulling 1 met de zin "ProRail verklaart de infrastructuur ook overbelast indien geconstateerd wordt dat in de nabije toekomst capaciteitsknelpunten worden verwacht." ProRail laat na te vermelden hoe zij inventariseert of verwachte capaciteitsaanvragen voor de navolgende jaren al dan niet kunnen worden verdeeld, en hoe prognoses van gerechtigden over de ontwikkeling van te verwachten capaciteitsaanvragen hierbij betrokken worden. Dit terwijl de ACM deze verplichting wel oplegt aan ProRail in de bindende aanwijzing.
34. Volgens Arriva kan ProRail niet volstaan met een verwijzing naar artikel 7a Besluit capaciteitsverdeling hoofdrailinfrastructuur (hierna: Besluit capaciteitsverdeling), nu de ACM heeft geoordeeld dat ProRail dit artikel tot op heden onjuist interpreteert c.q. toegepast. Volgens Arriva moet ProRail duidelijk maken hoe en wanneer ProRail overbelastverklaringen voor de nabije toekomst vaststelt. Ook moet duidelijk zijn welke acties hieruit volgen. Het doel van een overbelastverklaring voor de nabije toekomst is immers om de verwachte schaarste tijdig te signaleren en daarop te anticiperen met onderzoek naar de oorzaken van de schaarste. Waar mogelijk moeten maatregelen genomen worden om die verwachte schaarste te voorkomen. Die doelen en belangen worden in Aanvulling 1 onvoldoende geborgd. Gerechtigden kunnen op deze manier onvoldoende zekerheid ontleen aan de netverklaring over hoe de prognoses voor de capaciteit die zij aan ProRail kenbaar hebben gemaakt, bij de overbelastverklaring worden betrokken. Indien die prognoses niet tijdig worden meegenomen worden de opentoevangsvervoerders achtergesteld op die van concessiehouders, hetgeen oneerlijk en discriminatoir is.

Zienswijze ProRail

35. ProRail heeft in paragraaf 4.6 van Aanvulling 1 aangegeven welke informatie zij in ieder geval betreft bij het overbelast verklaren van de infrastructuur voor de nabije toekomst. Deze informatie is in lijn met de informatie die de beheerder op grond van artikel 7a, tweede lid, van het Besluit capaciteitsverdeling dient te betrekken bij het overbelast verklaren voor de nabije toekomst. Op grond van deze informatie tracht ProRail een zo reëel mogelijk beeld te verkrijgen van de (nabije) toekomst en mogelijke toekomstige capaciteitsknelpunten. Ook de acties die volgen op overbelastverklaring (uitvoeren van

¹⁵ Zie Netverklaring 2026 paragraaf 2.6.1 Proces van functiewijzingen en paragraaf 4.6 Overbelaste spoorweginfrastructuur.

capaciteitsanalyse en maken van een capaciteitsvergrotingsplan) heeft ProRail vermeld. ProRail kan Arriva daarom niet volgen.

Oordeel ACM

36. Naar het oordeel van de ACM is ProRail voldoende transparant over hoe en wanneer zij bepaalt of infrastructuur overbelast is voor de nabije toekomst. ProRail geeft in paragraaf 4.6 van Aanvulling 1 een duidelijke opsomming van de informatie die zij daarbij betreft. Samengevat betreft dit alle huidige capaciteitsaanvragen (voor het komende jaar) en alle verwachte aanvragen op basis van de verleende concessies, opentoevangsdiensten zoals die zijn gemeld bij de ACM en prognoses gebaseerd op andere beschikbare capaciteitsmodellen. Arriva maakt ook niet duidelijk welke informatie zij daarbij mist.
37. Gelet op het voorgaande acht de ACM dit onderdeel van de klacht ongegrond.

3.5. Voorwaarden die ProRail hanteert voor overbelastverklaring voor de nabije toekomst

Klacht Arriva

38. Volgens Arriva stelt ProRail ongeoorloofde voorwaarden aan informatie die zij in een overbelastverklaring voor de nabije toekomst betreft. Volgens ProRail moet de informatie 'betrouwbaar' zijn, omdat het "redelijk is om – voorafgaand aan het zetten van de formele stappen die horen bij een overbelastverklaring voor de nabije toekomst – iets meer zekerheid te hebben of er echt sprake zal zijn van een knelpunt (en per wanneer)".¹⁶ Volgens Arriva werpt ProRail met de voorwaarde dat het moet gaan om betrouwbare informatie een voor opentoevangsdiensten een niet-legitieme barrière op die niet voortvloeit uit de Sera-richtlijn in combinatie met de Sw. Het staat ProRail aldus niet vrij dergelijke voorwaarden te hanteren voor opentoevangsdiensten. Door dat wel te doen, discrimineert ProRail opentoevangsvervoerders in hun toegang tot de infrastructuur.
39. ProRail kan naar aanleiding van een open toegangsmelding als belanghebbende een aanvraag voor een economisch evenwicht toets (hierna: EET-aanvraag) indienen bij de ACM. De ACM is de partij die desgewenst kan toetsen op vervoerprognoses. Bovendien kan ProRail andere maatregelen treffen indien een gerechtigde geen gebruik maakt van de toegewezen capaciteit. Zie hiervoor bijvoorbeeld de heffing zoals bedoeld in artikel 62, zesde lid, sub g, van de Sw. Handhaving achteraf is volgens Arriva iets wezenlijk anders dan ongeoorloofde 'selectie aan de poort'.

Zienswijze ProRail

40. ProRail wijst erop dat op een overbelastverklaring formele handelingen van ProRail volgen. Dit betekent dat ProRail zoals blijkt uit de wet en de Netverklaring bijvoorbeeld een capaciteitsanalyse doet.¹⁷ Het is dus van belang dat de informatie waarop een overbelastverklaring voor de nabije toekomst wordt gebaseerd, betrouwbaar is. ProRail wijst erop dat de toelichting op het Besluit capaciteitsverdeling stelt dat het moet gaan om betrouwbare informatie.¹⁸
41. ProRail geeft aan dat uit de praktijk blijkt dat een behoorlijk deel van de aangekondigde (gemelde) capaciteitsaanvragen voor opentoevangsdiensten uiteindelijk niet wordt ingediend óf wordt teruggetrokken door de aanvrager, tijdens, en na afloop van het verdeelproces (in 2023, 2024 en 2025 betrof het volgens ProRail circa 30% van alle capaciteitsaanvragen). ProRail acht het dan ook redelijk en belangrijk om - voorafgaand aan het zetten van de formele stappen die horen bij een overbelastverklaring voor de nabije toekomst - meer zekerheid te verkrijgen over of er daadwerkelijk sprake zal zijn van een knelpunt (en per wanneer).

¹⁶ ProRail, consultatieverslag concept-aanvulling A op de Netverklaring 2026 onder nummer 81.

¹⁷ Zie ook: artikel 47 e.v. Sera-richtlijn

¹⁸ Nota van toelichting, Staatsblad 2011, nr. 438, p. 11.

Oordeel ACM

42. De ACM is van oordeel dat het niet onrechtmatig, oneerlijk, discriminerend of benadelend is, dat ProRail bij het schatten van de verwachte vraag naar capaciteit alleen 'betrouwbare' informatie betreft. De ACM overweegt daarbij het volgende. Ten eerste geeft de wetgever in de toelichting op het Besluit capaciteitsverdeling aan dat de gebruikte informatie betrouwbaar moet zijn.¹⁹ ProRail vertaalt dat naar de voorwaarde dat prognoses van gerechtigden ten aanzien van de vereiste capaciteit, betrouwbaar moeten zijn. Bij opentoevangsdiensten betekent betrouwbaarheid dat het niet alleen gaat om de opentoevangsdiensten zoals die eerder zijn gemeld bij ProRail en de ACM, maar vraagt ProRail ook om extra informatie om te kunnen inschatten of de gemelde opentoevangsdiensten in de nabije toekomst daadwerkelijk in capaciteitsaanvragen zullen resulteren. Die extra informatie kan bijvoorbeeld bestaan uit informatie waaruit blijkt dat treinmaterieel tijdig beschikbaar zal zijn. De ACM acht dat passend omdat er bij voorgenomen opentoevangsdiensten (waarbij er voor de melder geen verplichting is de diensten aan te gaan bieden) meer onzekerheid bestaat dat de voorgenomen treindiensten daadwerkelijk gaan worden uitgevoerd dan bij concessiediensten (waarbij er voor de concessiehouder wel een verplichting is de diensten aan te bieden). Gelet op deze verschillen acht de ACM de voorwaarde die ProRail hanteert voor opentoevangsdiensten, niet onrechtmatig, oneerlijk, discriminerend of benadelend.²⁰
43. Dat ProRail bij de ACM een EET-aanvraag kan indienen of een heffing kan opleggen wanneer verleende capaciteit niet wordt gebruikt, doet daar niet aan af. De EET is namelijk niet bedoeld om vervoersprognoses van de opentoevangsaanbieders te toetsen, maar om de impact van de gemelde opentoevangsdiensten op een concessie te bepalen.
44. Arriva noemt een heffing die ProRail kan opleggen indien vervoerders capaciteit niet gebruiken die al is toegekend door ProRail.²¹ Een dergelijke heffing kan er echter niet toe bijdragen dat vervoerders die opentoevangsdiensten hebben gemeld bij de ACM, later ook daadwerkelijk capaciteit *aanvragen* bij ProRail. Die heffing geeft dus geen effectieve prikkel om te bereiken dat de voorgenomen en gemelde opentoevangsdienst ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.
45. Gelet op het voorgaande acht de ACM dit onderdeel van de klacht ongegrond.

4. Besluit

46. De ACM besluit op grond van artikel 71, tweede lid, van de Spoorwegwet dat de klacht ongegrond is.

De Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

mr. A.J. de Goei
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 's-Gravenhage. 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.

¹⁹ Staatsblad 2011, 438, p. 10-11.

²⁰ Zie ook ACM/UIT/654735, Besluit op klacht van Qbuzz over Netverklaring 2026, randnummer 63 t/m 68.

²¹ Artikel 36 Sera-richtlijn.

Bijlage A – Verloop van de procedure

47. Arriva heeft op 16 mei 2025 haar klacht ingediend bij de ACM (klacht Arriva).²²
48. ProRail heeft op 24 juni 2025 haar zienswijze gegeven (zienswijze ProRail).²³
49. Arriva heeft op 14 augustus 2025 gereageerd op de zienswijze van ProRail (reactie Arriva op zienswijze ProRail).²⁴
50. ProRail heeft op 1 september 2025 aangegeven geen aanleiding meer te zijn om te reageren op de laatste reactie van Arriva.²⁵
51. Arriva heeft op 8 september 2025 aangegeven geen behoefte te hebben aan een hoorzitting.²⁶ Gelet daarop heeft geen hoorzitting plaatsgevonden.

²² ACM/IN/990317.

²³ ACM/IN/1001902.

²⁴ ACM/IN/1020393.

²⁵ ACM/IN/1039787.

²⁶ ACM/IN/1039788.

Bijlage B – Juridisch kader

1 Richtlijn 2012/34/EU (Sera-richtlijn)

Overweging 34 bij Richtlijn 2012/34/EU luidt als volgt:

Teneinde transparantie en niet-discriminerende toegang tot spoorweginfrastructuur, en tot diensten in dienstvoorzieningen, voor alle spoorwegondernemingen te waarborgen, moet alle informatie die nodig is om van het recht op toegang gebruik te kunnen maken, in een netverklaring openbaar worden gemaakt. De netverklaring moet in ten minste twee officiële talen van de Unie worden bekendgemaakt in overeenstemming met de bestaande internationale praktijken.

Artikel 3 zesentwintigste lid van Richtlijn 2012/34/EU luidt als volgt:

26. “netverklaring”: een gedetailleerde verklaring, waarin de algemene regels, termijnen, procedures en criteria voor de heffings- en capaciteitstoewijzingsregelingen zijn vastgelegd, met begrip van alle andere informatie die nodig is om de aanvragen van infrastructuurcapaciteit mogelijk te maken;

Artikel 47, eerste en tweede lid van Richtlijn 2012/34/EU luidt als volgt:

1. Indien het na coördinatie van de aangevraagde treinpaden en na overleg met de aanvragers niet mogelijk is de aanvragen voor infrastructuurcapaciteit tot tevredenheid van alle betrokkenen af te handelen, verklaart de infrastructuurbeheerder het betrokken infrastructuursegment onverwijld tot „overbelaste infrastructuur”. Dit geldt ook voor infrastructuur die naar verwachting in de nabije toekomst met onvoldoende capaciteit te kampen zal hebben.
2. Wanneer infrastructuur tot „overbelaste infrastructuur” is verklaard, verricht de infrastructuurbeheerder een capaciteitsanalyse als bepaald in artikel 50, tenzij reeds uitvoering wordt gegeven aan een capaciteitsvergrotingsplan als bepaald in artikel 51.

Artikel 50 van Richtlijn 2012/34/EU luidt als volgt:

1. Met de capaciteitsanalyse wordt de vaststelling van de beperkingen van infrastructuurcapaciteit beoogd, die de adequate afhandeling van aanvragen van infrastructuurcapaciteit belemmeren. Tevens wordt beoogd methoden voor te stellen om aan extra aanvragen te kunnen voldoen. Bij de capaciteitsanalyse worden de redenen voor de overbelasting vastgesteld, en de maatregelen die op korte en op middellange termijn daartegen kunnen worden genomen.
2. Bij de capaciteitsanalyse wordt rekening gehouden met de infrastructuur, de exploitatieprocedures, de aard van de verschillende diensten die worden geboden, en het effect van al deze factoren op de infrastructuurcapaciteit. Mogelijke maatregelen zijn met name de omleiding van routes, de vaststelling van nieuwe vertrek- en aankomsttijden, snelheidswijzigingen en infrastructurale verbeteringen.
3. Een capaciteitsanalyse moet voltooid zijn binnen zes maanden nadat infrastructuur tot „overbelaste infrastructuur” is verklaard.

Artikel 51, eerste en tweede lid van Richtlijn 2012/34/EU luidt als volgt:

1. Binnen zes maanden na de voltooiing van de capaciteitsanalyse legt de infrastructuurbeheerder een capaciteitsvergrotingsplan voor.
2. Het capaciteitsvergrotingsplan wordt opgesteld na overleg met de gebruikers van de betrokken overbelaste infrastructuur.

In het plan worden omschreven:

- a) de redenen voor de overbelasting;
- b) de vermoedelijke toekomstige ontwikkeling van het verkeer;
- c) de beperkingen ten aanzien van de infrastructurele ontwikkeling;
- d) de mogelijkheden tot en de kosten van de capaciteitsvergroting, met inbegrip van te verwachten wijzigingen van de toegangsrechten.

Aan de hand van een kosten-batenanalyse van de gevonden mogelijke maatregelen bepaalt het plan, welke maatregelen moeten worden genomen om de infrastructuurcapaciteit te vergroten, inclusief een tijdschema voor de uitvoering ervan.

Het plan kan worden onderworpen aan voorafgaande goedkeuring door de lidstaat.

3. (...)

BIJLAGE IV derde lid van Richtlijn 2012/34/EU luidt als volgt:

De in artikel 27 bedoelde netverklaring bevat de volgende informatie:

(..)

3. Een gedeelte over de criteria en voorschriften voor capaciteitstoewijzing. Dit bevat de algemene kenmerken van de infrastructuurcapaciteit die voor spoorwegondernemingen beschikbaar is, en alle beperkingen met betrekking tot het gebruik daarvan, met inbegrip van vermoedelijke beperkingen in verband met onderhoud. In dit gedeelte worden tevens de procedures en termijnen met betrekking tot de capaciteitstoewijzing gepreciseerd. Verder zijn daarin specifieke criteria vervat die bij de capaciteitstoewijzing worden gehanteerd, zoals:
 - a) de procedure volgens welke aanvragers bij de infrastructuurbeheerder capaciteit kunnen aanvragen;
 - b) de bepalingen waaraan aanvragers moeten voldoen;
 - c) de termijnen voor de aanvraag- en toewijzingsprocedures en de procedure die moet worden gevolgd om informatie te vragen over die termijnen, alsmede de procedure voor het programmeren van geplande en niet-geplande onderhoudswerkzaamheden;
 - d) de beginselen met betrekking tot de coördinatieprocedure en de in dat kader beschikbare procedure voor de beslechting van geschillen;
 - e) de procedures en criteria ingeval de beschikbare capaciteit overbelast is;
 - f) bijzonderheden over de beperkingen inzake het gebruik van infrastructuur;
 - g) de regels voor het eventueel in aanmerking nemen van vroegere capaciteitsbenuttingsniveaus om de prioriteiten tijdens de toewijzingsprocedure vast te stellen.

2 Spoorwegwet

Artikel 1, eerste lid, van de Sw definieert enkele begrippen, waaronder:

beheerder: houder van een concessie als bedoeld in artikel 16, eerste lid;

spoorwegonderneming: spoorwegonderneming als bedoeld in artikel 3, onderdeel 1, van richtlijn 2012/34/EU, alsmede iedere andere onderneming die gebruik maakt of beoogt te maken van de spoorweg en daarvoor de beschikking heeft over tractie;

netverklaring: netverklaring als bedoeld in artikel 27 van richtlijn 2012/34/EU;

Artikel 58 van de Sw bepaalt, voor zover hier van belang:

1. De beheerder stelt jaarlijks, na overleg met betrokken gerechtigden, een netverklaring op.
2. De netverklaring bevat informatie betreffende de aard en toegang tot en het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur en bevat in ieder geval:
 - a. de informatie en gegevens genoemd in bijlage IV van richtlijn 2012/34/EU;
 - b. met inachtneming van artikel 41, tweede lid, van richtlijn 2012/34/EU, de voorwaarden om er voor te zorgen dat aan de gerechtvaardigde verwachtingen van de beheerder ten aanzien van toekomstige inkomsten en het toekomstig gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur wordt voldaan;
 - c. de verwijzing naar de website waar de bij of krachtens artikel 62, vierde lid, vastgestelde voorschriften zijn gepubliceerd;
 - d. in voorkomend geval: een verwijzing naar de websites, bedoeld in de artikelen 27, tweede lid, en 31, tiende lid, van richtlijn 2012/34/EU;
 - e. in voorkomend geval: de lijst van marktsegmenten, bedoeld in artikel 32, eerste lid, van richtlijn 2012/34/EU;
 - f. de informatie en gegevens betreffende de in artikel 32, vijfde lid, van richtlijn 2012/34/EU aan een heffingsregeling gestelde vereisten;
 - g. een zakelijke weergave van de inhoud van de geldende kaderovereenkomsten;
 - h. informatie over voor bepaalde soorten van gebruik voorbehouden capaciteit;
 - i. de wijze waarop rekening wordt gehouden met vroegere benuttingsgraden van treinpaden als bedoeld in artikel 52, eerste en tweede lid, van richtlijn 2012/34/EU;
 - j. een prognose omtrent de ontwikkeling van de capaciteit;
 - k. de criteria voor het vaststellen van de nalatigheid van gebruik van toegewezen capaciteit, bedoeld in artikel 36, van richtlijn 2012/34/EU.
3. (...)
4. De beheerder brengt in de netverklaring zo nodig wijzigingen aan, met inachtneming van artikel 32, zesde lid, van richtlijn 2012/34/EU. Het derde lid is van overeenkomstige toepassing.
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.
6. (...)

Artikel 61 van de Sw luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de verdeling van capaciteit. Die regels kunnen strekken ter bescherming van het milieu.

2. (...)
3. Bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, wordt bepaald in welke gevallen capaciteit tot een bepaald tijdstip is voorbehouden voor bepaalde soorten gebruik van de hoofdspoorwegen en vanaf welk tijdstip deze capaciteit beschikbaar is voor ander gebruik.
4. De voordracht voor een krachtens het eerste lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Artikel 71 van de Sw luidt, voor zover hier van belang:

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 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.
- (...).

3 Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur

Artikel 4, eerste en tweede lid van het Besluit capaciteitsverdeling luidt, voor zover hier van belang:

1. De beheerder zorgt voor een eerlijke, niet-discriminerende en transparante verdeling van de capaciteit.
2. De beheerder en gerechtigden nemen bij de capaciteitsverdelingsprocedure voor de normale dienstregeling de procedure van de artikelen 44, 45 en 46 en het tijdschema van bijlage VII van richtlijn 2012/34/EU in acht.

Artikel 7, eerste en tweede lid van het Besluit capaciteitsverdeling luidt, voor zover hier van belang:

1. Indien de beheerder constateert dat er geen overeenstemming kan worden bereikt tijdens de coördinatie ten aanzien van concurrerende capaciteitsaanvragen die betrekking hebben op vervoer, kunnen beheerder en een betrokken gerechtigde door toepassing van een heffing als

bedoeld in artikel 62, zesde lid, onderdeel a, van de wet tot overeenstemming komen.

2. Indien de heffing, bedoeld in artikel 62, zesde lid, onderdeel a, van de wet, niet is toegepast of geen bevredigend resultaat heeft opgeleverd:
 - a. verklaart de beheerder de betrokken infrastructuur overbelast.
 - b. verricht de beheerder binnen 26 weken na de overbelastverklaring een capaciteitsanalyse als bedoeld in artikel 50 van richtlijn 2012/34/EU;
 - c. stelt de beheerder na overleg met betrokken gerechtigden binnen 26 weken na de capaciteitsanalyse een capaciteitsvergrotingsplan op als bedoeld in artikel 51 van richtlijn 2012/34/EU;
 - d. informeert de beheerder binnen 4 weken na opstelling van het capaciteitsvergrotingsplan betrokken gerechtigden en Onze Minister over het capaciteitsvergrotingsplan, en
 - e. informeert de beheerder ten minste jaarlijks alle gerechtigden en Onze Minister over de wijze van uitvoering van het capaciteitsvergrotingsplan.

Artikel 7a van het Besluit capaciteitsverdeling luidt:

1. Indien de beheerder na de coördinatie voor de normale dienstregeling constateert dat het niet mogelijk is om verwachte capaciteitsaanvragen van gerechtigden voor de navolgende jaren adequaat te verdelen, verklaart de beheerder de betrokken infrastructuur voor de navolgende jaren overbelast, tot maximaal de duur van vijf jaar, en volgt deze de procedure, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b tot en met e.
2. De beheerder betreft bij de overbelastverklaring, bedoeld in het eerste lid, in ieder geval informatie over verwachte capaciteitsaanvragen voor de navolgende jaren uit:
 - a. de capaciteitsverdelingsprocedure voor de normale dienstregeling;
 - b. de gesloten kaderovereenkomsten;
 - c. een nieuw verleende concessie als bedoeld in artikel 20, eerste en vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000;
 - d. een onderbouwd verzoek van een concessieverlener in voorbereiding op een nog te verlenen concessie als bedoeld in artikel 20, eerste en vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000;
 - e. prognoses van de beheerder of gerechtigden over de ontwikkeling van de te verwachten capaciteitsaanvragen voor de navolgende jaren.