



Besluit

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt op de klacht van European Sleeper op grond van artikel 71, eerste lid, van de Spoorwegwet naar aanleiding van de afwijzing door ProRail B.V. van de behandeling van de capaciteitsaanvraag.

Ons kenmerk : ACM/UIT/1118167
Zaaknummer : ACM/26/202431
Datum : 1 juli 2026

Samenvatting

European Sleeper heeft bij de ACM een klacht ingediend over de wijze waarop ProRail haar aanvraag om capaciteit voor de treindienst Brussel-Amsterdam-Berlijn-Praag heeft behandeld. Dit treinpad loopt door vier landen. De infrastructuurbeheerder (in Nederland is dat ProRail) in elk land moet een beslissing nemen over de toekenning van capaciteit. Dit vereist afstemming, waartoe de Europese wetgeving de infrastructuurbeheerders ook verplicht.

In België, Nederland en Duitsland wordt gebruik gemaakt van een digitaal coördinatieprogramma (PCS). Spoorwegondernemingen kunnen daarin de route, de stations en de dienstregeling van de gewenste treindienst invoeren. Zij kunnen daarbij verzoeken om een haalbaarheidsstudie uit te voeren. Op basis van het resultaat daarvan dient de spoorwegonderneming een capaciteitsaanvraag in, op verzoek van ProRail bij voorkeur via PCS.

Door onregelmatigheden in PCS, waarop European Sleeper geen invloed had, werd het resultaat van de volledige haalbaarheidsstudie pas vier weken na de daarvoor vastgestelde datum zichtbaar voor European Sleeper. Zij kon toen pas beginnen met het omzetten daarvan in een capaciteitsaanvraag omdat zij haar eigen planning aan de resultaten van de haalbaarheidsstudie wilde aanpassen. Daarbij bleek dat de treindienst niet was geharmoniseerd en inconsistenties bevatte, waardoor de capaciteitsaanvraag niet door PCS werd geaccepteerd. European Sleeper raakte daardoor in tijdnood en heeft op 13 april 23:59 uur – precies op de deadline – per e-mail een aanvraag ingediend. Op 14 april 2026 om 2.45 uur respectievelijk 3.10 uur, is European Sleeper er alsnog in geslaagd een aanvraag in te dienen via PCS.

ProRail heeft European Sleeper vervolgens bericht dat de aanvraag te laat is ingediend en deze niet in de jaardienstverdeling wordt meegenomen maar als 'late request-aanvraag' wordt behandeld. Dit betekent dat de kans op een treinpad voor European Sleeper afneemt doordat het overgrote deel van (schaarse) spoorcapaciteit in de jaardienstverdeling wordt toegewezen voordat 'late request-aanvragen' worden behandeld.

De ACM oordeelt dat ProRail in deze zaak European Sleeper heeft benadeeld. De ACM erkent het belang van het stellen van een termijn in een aanvraagprocedure en handhaving daarvan. Dat wil echter niet zeggen dat een termijnoverschrijding altijd fataal behoort te zijn. De ACM is van oordeel dat de gebruiker van PCS ervan mag uitgaan dat dit systeem haar in staat stelt tijdig een aanvraag in te dienen. Daarnaast geldt dat European Sleeper een groot belang heeft bij het in behandeling nemen van haar aanvraag in de jaardienstverdeling terwijl er geen aantoonbaar nadeel is van de beperkte termijnoverschrijding van de aanvraag in de nacht van 13 op 14 april 2026.

De ACM beslist daarom dat ProRail de aanvraag van European Sleeper in de jaardienstverdeling moet behandelen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1. Inleiding	3
2. Ontvankelijkheid	4
3. Beoordelingskader	4
4. Relevante feiten en omstandigheden	5
5. Samenvatting standpunten	7
5.1. European Sleeper	7
5.2. ProRail	8
6. Beoordeling	9
7. Conclusie	11
8. Besluit	12
Bijlagen	13
Bijlage I. Verloop van de procedure	13
Bijlage II. Juridisch kader	14

1. Inleiding

1. European Sleeper Coöperatie U.A. (hierna: European Sleeper) heeft op 3 juni 2026 een klacht als bedoeld in artikel 71 van de Spoorwegwet ingediend. Deze klacht heeft betrekking op de beslissing van ProRail op een aanvraag voor een treinpad voor de treindienst van Brussel- Amsterdam-Berlijn-Praag en terug. Dit betreft de treinnummers 452 en 453.¹ European Sleeper wil deze in dienstregelingsjaar 2027 uitvoeren.
2. Treinpaden worden verdeeld door de infrastructuurbeheerder. Een internationaal treinpad, waarvan hier sprake is, behoeft afstemming tussen de infrastructuurbeheerders in de desbetreffende landen, zo volgt uit de sera-richtlijn.² Deze samenwerking vindt plaats in RailNetEurope (RNE), dat het systeem PCS heeft ontwikkeld om de aanvragen voor een internationaal treinpad te coördineren.
3. ProRail geeft er de voorkeur aan als aanvragen voor internationale treinpaden via het Path Coordination System (PCS) worden ingediend.³ Een aanvraag kan ook op een andere manier worden ingediend, maar dat moet dan vooraf met ProRail zijn overeengekomen.⁴
4. De aanvrager kan verzoeken om via PCS een haalbaarheidsstudie te laten uitvoeren.⁵ Op basis van de resultaten daarvan kan een consistente(re) aanvraag worden ingediend.⁶ PCS voorziet in een functie die het mogelijk maakt de resultaten van de haalbaarheidsstudie te gebruiken voor een aanvraag bij de infrastructuurbeheerders. Volgens de kalender van RNE zijn daarvoor vier weken beschikbaar.⁷ European Sleeper heeft ook voor vier andere internationale treindiensten capaciteit aangevraagd. Ook daarvoor zijn haalbaarheidsstudies aangevraagd.
5. In de netverklaring is opgenomen dat een aanvraag voor de jaardienstregeling uiterlijk op 13 april 2026 om 23.59 uur bij ProRail moet zijn ingediend.⁸ Een aanvraag die na dat tijdstip wordt ingediend, wordt behandeld als 'late-requestaanvraag', die pas wordt behandeld als de jaardienstverdeling heeft plaatsgehad. Een 'late-requestaanvraag' maakt minder kans op toewijzing.⁹
6. European Sleeper heeft een klacht ingediend bij de ACM omdat, zo stelt zij, ten gevolge van gebrekkig handelen van de Duitse infrastructuurbeheerder, de resultaten van alle zes gevraagde haalbaarheidsstudies pas in de middag van vrijdag 10 april 2026 beschikbaar kwamen (en daarmee niet vier weken maar drie dagen voor het verstrijken van de termijn).¹⁰ European Sleeper heeft op deze resultaten gewacht alvorens al haar aanvragen in te dienen. De reden hiervan is dat zij de eigen operationele planning (inzet materieel, personeel, keuze rangeerplaatsen en andere factoren) op de resultaten van de volledige haalbaarheidsstudie wilde afstemmen.
7. European Sleeper heeft problemen ondervonden met het omzetten van de resultaten van de haalbaarheidsstudie in een aanvraag door onjuiste parameters in PCS over de grensovergangen. Ook die waren, zo stelt European Sleeper, het gevolg van gebrekkig handelen van de Duitse infrastructuurbeheerder. Hierdoor waren handmatige aanpassingen nodig.

¹ Per richting is sprake van een afzonderlijk nummer.

² Richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte, artikel 40.

³ Netverklaring 2027, paragraaf 4.2.3.

⁴ Netverklaring 2027, paragraaf 4.2.3.

⁵ Netverklaring, paragraaf 4.5.0.

⁶ Zie paragraaf 4.9.2 netverklaring 2027.

⁷ Zie ook de RNE kalender: <https://rne.eu/wp-content/uploads/TT-2026-TT2027.pdf>. De infrastructuurbeheerders dienen uiterlijk 16 maart 2026 de resultaten van de haalbaarheidsstudie aan te leveren. De vervoerder heeft tussen 16 maart en 13 april 2026 een aanvraag indienen.

⁸ Netverklaring 2027, paragraaf 4.5.1, tabel 4.3.

⁹ Dit volgt uit de netverklaring 2027, paragraaf 4.5.2.

¹⁰ Zie voetnoot 7.

8. European Sleeper is in de middag van 10 april 2026 eerst begonnen met de verwerking van deze aanpassingen in de aanvraag van de vier andere treinpaden, in de verwachting dat de aanvraag voor de treindiensten 452 en 453 van Brussel naar Praag en terug (waarvoor zij in voorgaande jaren al via PCS een treinpad had aangevraagd) probleemloos zou verlopen. Echter, ook bij deze treinen deden zich onvoorziene problemen voor. Dat had tot gevolg dat de aanvragen voor de treindiensten 452 en 453 via PCS pas op 14 april om 2.45 uur en 3.10 uur zijn ingediend. Op 13 april 2026 om 23.59 uur heeft European Sleeper via een email aan ProRail -onder verwijzing naar de ondervonden problemen- kenbaar gemaakt voor deze treinen een aanvraag in de jaardienstverdeling te willen doen.
9. ProRail heeft deze email niet geaccepteerd als aanvraag, omdat over deze wijze van indiening vooraf geen overeenstemming is bereikt.¹¹ De PCS-aanvragen van 2.45 uur en 3.10 uur heeft ProRail aangemerkt als 'late-requestaanvraag'. European Sleeper vindt dat zij daardoor wordt benadeeld en verzoekt de ACM, onder toepassing van artikel 71, eerste lid, onder a, van de Spoorwegwet, ProRail te verplichten de aanvragen als jaardienstaanvraag te behandelen.
10. In dit besluit onderzoekt de ACM de klacht van European Sleeper en neemt daarop een besluit.

2. Ontvankelijkheid

11. Uit artikel 71, eerste lid, van de Spoorwegwet volgt dat de klacht moet zijn ingediend door een gerechtigde, een spoorwegonderneming, een partij bij een toegangsovereenkomst of een kaderovereenkomst, of door een andere betrokken partij, als bedoeld in artikel 71, eerste lid, Spoorwegwet.
12. 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.¹² European Sleeper voldoet daarom aan de deze voorwaarde.
13. De ACM concludeert dan ook dat de klacht ontvankelijk is.

3. Beoordelingskader

14. Artikel 56 van de Spoorwegwet in samenhang met artikel 40 en 57, zesde lid, van de sera-richtlijn vereist dat ProRail samenwerkt met buitenlandse infrastructuurbeheerders met het oog op een efficiënte verdeling en exploitatie van treindiensten die de landsgrenzen overschrijden en bevordering van het belang van het verstrekken van efficiënte spoordiensten binnen de Europese Unie.
15. De infrastructuurbeheerders moeten samenwerken om in de Europese Unie efficiënt netoverschrijdende infrastructuurcapaciteit te kunnen creëren en toewijzen. Daartoe moeten zij passende procedures opstellen en treinpaden organiseren die op meer dan één net betrekking hebben. De Europese infrastructuurbeheerders hebben onder andere invulling gegeven aan artikel 40 van de sera-richtlijn door samen te werken in RailNetEurope (RNE), dat het Path Coordination Systeem Capacity Broker (hierna: PCS) heeft ontwikkeld.

¹¹ Brief van ProRail aan European Sleeper van 8 mei 2026 (bijlage 3 bij klacht European Sleeper - ACM/IN/1118012) en zienswijze ProRail op klacht van European Sleeper, randnummer 2.5 (ACM/IN/ACM/IN/1122225).

¹² Hierna wordt, omwille van de leesbaarheid, gesproken van 'spoorwegonderneming' en niet van 'gerechtigde' (randnummers 16, 21, 47, 55).

16. Ten behoeve van een PCS-aanvraag kan een spoorwegonderneming een haalbaarheidsstudie aanvragen.¹³ De infrastructuurbeheerders geven daarmee invulling aan de verplichte samenwerking.¹⁴ Het aanvragen en het gebruik van een haalbaarheidsstudie is niet verplicht.

Netverklaring 2027

17. In paragraaf 4.2.3 van de netverklaring 2027 is opgenomen hoe een aanvraag voor treinpaden kan worden ingediend bij ProRail. ProRail vermeldt dat een internationaal treinpad – daarvan is in deze zaak sprake – bij voorkeur via het PCS wordt ingediend. ProRail kan hiermee een kwalitatief beter, geharmoniseerd aanbod doen.¹⁵ Een aanvraag kan ook via het systeem Donna of in een met ProRail vooraf overeengekomen andere vorm worden ingediend.¹⁶
18. ProRail heeft in paragraaf 4.5.1¹⁷ van de netverklaring 2027 opgenomen dat 13 april 2026 de sluitingsdatum is voor de aanvraag van nationale en internationale treinpaden. Dat betekent dat de aanvraag op 13 april 2026 om 23.59 uur moet zijn ingediend. Vervolgens vindt van 14 april tot en met 24 april 2026 een intake van deze aanvragen plaats, waarmee ook de programmatie en coördinatie voor de jaardienstverdeling start.
19. Uit paragraaf 4.5.2¹⁸ van de netverklaring 2027 volgt dat aanvragen die ná 13 april 2026 – maar voor 20 oktober 2026 – bij ProRail worden ingediend, worden aangemerkt als late-requestaanvragen. Deze worden na het vaststellen van de definitieve jaardienstverdeling op 24 augustus 2026 op volgorde van binnenkomst in behandeling genomen.
20. Uit paragraaf 4.2.3 van de netverklaring 2027¹⁹ volgt dat de aanvragen door ProRail worden gecontroleerd op volledigheid en juistheid van de benodigde gegevens. Een aanvrager kan daarbij zo nodig in de gelegenheid worden gesteld om eventuele ontbrekende gegevens binnen een aan te geven termijn te wijzigen en/of aan te vullen.

Taak ACM

21. De ACM houdt op grond van 70, tweede lid, in samenhang met artikel 58 van de Spoorwegwet, toezicht op de naleving van de netverklaring. Een spoorwegonderneming kan op grond van artikel 71, eerste lid, onder a, van de Spoorwegwet, bij de ACM een klacht indienen over ProRail als zij van mening is dat bij de uitvoering van de netverklaring sprake is van oneerlijke behandeling, discriminatie of anderszins van benadeling als bedoeld in artikel 56, eerste lid, van de sera-richtlijn.
22. De sera-richtlijn en de memorie van toelichting bij de Spoorwegwet specificeren niet nader wanneer sprake is van oneerlijke behandeling of anderszins van benadeling, of de criteria die bij de beoordeling daarvan moeten worden aangelegd. Dit betekent dat de ACM hier beoordelingsvrijheid heeft.

4. Relevante feiten en omstandigheden

23. European Sleeper is sinds maart 2024 actief op de route Brussel-Amsterdam-Berlijn-Praag en wil deze route ook in 2027 aanbieden. Daartoe heeft European Sleeper veelvuldig contact gezocht met de betrokken infrastructuurbeheerders.

¹³ Netverklaring 2027, paragraaf 4.5.0 en 4.9.2.

¹⁴ Zienswijze ProRail, randnummer 4.10.

¹⁵ Netverklaring 2027, par. 4.2.3.

¹⁶ Startdocument Jaardienstverdeling ProRail van 17 februari 2026, pag. 6.

¹⁷ Tijdschema en proces voor de jaardienstregeling.

¹⁸ Tijdschema en proces voor de late-requestaanvragen

¹⁹ Indienen van aanvragen voor treinpaden

24. De infrastructuurbeheerders werken samen in RNE, dat PCS heeft ontwikkeld voor het aanvragen en afstemmen van internationale dienstregelingen. RNE merkt daarover op haar website:

*RNE's Path Coordination system (PCS) specifically its latest evolution, the PCS Capacity Broker (CB), serves as an **essential asset** on the sector's path towards **efficient, transparent and harmonised rail timetabling** in Europe, as required by the upcoming Capacity Regulation.*

25. Een haalbaarheidsstudie is een functie van PCS waarbij vooraf de beschikbaarheid van infrastructuur voor een internationale trein wordt verkend en afgestemd. Het dient als een niet-bindende verkenning om knelpunten op te sporen alvorens een definitief treinspad wordt aangevraagd.²⁰ Tijdens dit proces beoordelen de betrokken infrastructuurmanagers het treinspad op capaciteit en eventuele conflicten, en wordt gepoogd door coördinatie en harmonisatie tot een sluitend grensoverschrijdend treinspad te komen. Dat leidt tot een aanbod van een treinspad dat de aanvrager via het systeem kan accepteren en omzetten in een aanvraag.
26. European Sleeper heeft in dit proces de volgende problemen ervaren: (1) een gebrekkige afstemming en informatievoorziening vanuit betrokken infrastructuurbeheerders met betrekking tot de haalbaarheidsstudies en (2) onverwachte inconsistenties in het resultaat van de haalbaarheidsstudie van trein 453, waardoor deze niet op adequate wijze omgezet kon worden in een capaciteitsaanvraag.²¹
27. European Sleeper moest voor de internationale treindienst Brussel – Amsterdam – Berlijn – Praag en terug een aanvraag voor capaciteit indienen bij ProRail.²² European Sleeper heeft op 13 april 2026 om 23.59 uur per e-mail daartoe een verzoek ingediend voor de treindiensten 452 en 453.²³ Ook heeft zij daarvoor om respectievelijk 3.10 en 2.45 uur een aanvraag via PCS ingediend.
28. Volgens de PCS-procedure zouden de resultaten van de haalbaarheidsstudie uiterlijk op 16 maart 2026 beschikbaar worden gesteld. Dat zou betekenen dat European Sleeper vervolgens nog vier weken tijd had om de aanvraag in te dienen. European Sleeper beschikte uiteindelijk pas op 10 april 2026 over de haalbaarheidsstudies van alle zes treinen in PCS.
29. European Sleeper heeft gesteld²⁴ dat de Duitse infrastructuurbeheerder DB InfraGo de aanvraag van European Sleeper uit het systeem heeft verwijderd. Daardoor kon de vereiste afstemming en coördinatie, waartoe de haalbaarheidsstudie dient, niet worden uitgevoerd. Dat leidde volgens European Sleeper tot gebrekkige afstemming en uiteindelijk tot inconsistenties en zogenoemde grensconflicten, wat het omzetten van de resultaten van de haalbaarheidsstudie in een aanvraag bemoeilijkte.²⁵ ProRail heeft bevestigd dat er een discussie was tussen DB InfraGo en European Sleeper over de oorzaak van het vervallen van het Duitse deel van het studieresultaat.²⁶
30. European Sleeper is op 10 april 2026 begonnen met het indienen van de aanvraag voor de treindiensten met de nummers 400/401/474/475, naar eigen zeggen omdat de problemen daarmee het grootst leken en in de veronderstelling dat de aanvragen voor de treindiensten met de nummers 452 en 453 niet op problemen zouden stuiten. Deze treinen rijden al enkele jaren en waren daardoor bekend bij de infrastructuurbeheerders.

²⁰ Zie paragraaf 4.9.2 netverklaring 2027.

²¹ Aanvraag European Sleeper, randnummer 14-22.

²² Voor dit internationale treinspad is ook een aanvraag ingediend bij de infrastructuurbeheerders van België, Duitsland en Tsjechië.

²³ Netverklaring 2027, par. 4.2.3.

²⁴ Brief European Sleeper aan ProRail van 1 mei 2026, pagina 4.

²⁵ Aanvraag European Sleeper, randnummer 17 e.v. en brief European Sleeper aan ProRail van 1 mei 2026, pag. 3-5.

²⁶ Zienswijze ProRail (ACM/IN/112225), randnummer 3.9.

31. Bij het indienen van de aanvraag voor de treindiensten met de nummers 452 en 453 bleken zich echter wel problemen voor te doen, en deze waren van zodanige aard dat het voor European Sleeper niet mogelijk bleek om voor 14 april 2026 via PCS een aanvraag in te dienen.
32. Op 13 april om 23.59 uur heeft European Sleeper in een email aan ProRail en de andere betrokken infrastructuurbeheerders het volgende meegedeeld²⁷:

Van: xxxx | European Sleeper
Verzonden: maandag 13 april 2026 23:59
Aan: Capaciteitsverdeling; xxxx.
CC: xxxx | European Sleeper
Onderwerp: PATH REQUEST ATT 2027

Dear all,

*Given all the problems with the late delivery of the feasibility study for our lines, the problems with PCS I faced the last days, I didn't manage to apply correctly for our existing Prague – Brussels line.
I tried as last line, since we are most familiar with this line.*

*This line will in 2027 run ONLY:
Brussels to Prague on Monday / Wednesday / Friday
Prague to Brussels on Tuesday / Thursday / Sunday.
Results of the feasibility study are taken over 1:1.*

I keep trying fixing the calendar in PCS, but it might appear as a Late path request instead of the required ANNUAL PATH REQUEST

Regards, (...)

33. European Sleeper heeft hiermee de infrastructuurbeheerders geïnformeerd over de gewenste treindiensten met daarbij de dagen waarop wordt gereden en de mededeling dat de resultaten uit de haalbaarheidsstudie één op één worden overgenomen. Ook bevat de email een verwijzing naar de problemen met de vertraging in de levering van de haalbaarheidsstudie en de PCS-aanvraag.²⁸
34. ProRail heeft de aanvraag van European Sleeper niet betrokken in de jaardienstverdeling, omdat de aanvraag voor de treindiensten met de nummers 453 en 452 via PCS niet op 13 april 2026 om 23.59 uur was ingediend maar op 14 april 2026 om 2.45 uur respectievelijk om 3.10 uur. Deze aanvragen zijn daarom volgens ProRail late-requestaanvragen.

5. Samenvatting standpunten

5.1. European Sleeper

35. European Sleeper wenst een capaciteitsaanvraag in te dienen voor de route Brussel-Amsterdam-Berlijn-Praag (de treindiensten 452 en 453). Volgens ProRail heeft er geen tijdige aanvraag plaatsgevonden waardoor de aanvraag niet wordt meegenomen in de capaciteitsverdeling voor de jaardienst 2027. European Sleeper kan zich hier niet in vinden en stelt dat in het geval er geen

²⁷ Beantwoording European Sleeper vragen ACM (ACM/IN/1124846).

²⁸ Beantwoording European Sleeper vragen ACM (ACM/IN/1124846).

sprake is van een tijdige aanvraag, de ontijdigheid niet aan European Sleeper kan worden toegerekend.²⁹

36. European Sleeper wijst in haar klacht op de verplichte onderlinge afstemming tussen infrastructuurbeheerders in het kader van aanvragen van internationale routes. Volgens haar is er sprake geweest van gebrekkige afstemming en informatievoorziening, waardoor problemen zijn ontstaan voor de planning en de uiteindelijke capaciteitsaanvraag.³⁰ Er is sprake van een disproportioneel negatief effect op European Sleeper doordat ProRail de aanvragen voor treindiensten 452 en 453 niet in behandeling neemt voor de jaardienstverdeling.³¹
37. European Sleeper wijst erop dat toegang voor gebruikers onder eerlijke, niet-discriminerende en transparante voorwaarden moet plaatsvinden en dat de capaciteitstoewijzing op een eerlijke, niet-discriminerende wijze moet plaatsvinden. Volgens European Sleeper spelen de beginselen van redelijkheid, evenredigheid en effectiviteit een belangrijke rol.³² Voor de onderhavige klacht doet European Sleeper een beroep op artikel 71, eerste lid, sub a, Spoorwegwet, specifiek dat er sprake is van (i) oneerlijke behandeling, (ii) discriminatie of (iii) anderszins van benadeling als bedoeld in artikel 56, eerste lid, van de sera-richtlijn.³³
38. Concreet verzoekt European Sleeper dat haar aanvraag alsnog als tijdig wordt gekwalificeerd door ProRail en wordt meegenomen in de capaciteitsverdeling. Daarbij verzoekt zij ook aan de ACM om af te stemmen met de bevoegde toezichthouders in de betrokken landen.
39. European Sleeper verzoekt in haar klacht ook om een oordeel van de ACM over de precieze invulling van de afstemmingsplicht van beheerder op basis van de sera-richtlijn.

5.2. ProRail

40. ProRail stelt in haar zienswijze op de klacht van European Sleeper³⁴ het volgende. Er gelden strikte termijnen voor het indienen van capaciteitsaanvragen voor de jaardienst om een transparante en non-discriminatoire behandeling van aanvragen te borgen.
41. Nu er volgens ProRail geen mogelijkheid is opgenomen in wet- en regelgeving om af te wijken van de termijnen, kan zij geen coulance betrachten bij te laat ingediende aanvragen. Omdat ook andere aanvragen zijn aangemerkt als late-requestaanvraag zou coulance leiden tot ongelijke behandeling ten opzichte van andere partijen die een late-requestaanvraag hebben ingediend.
42. ProRail stelt dat er geen specifieke feiten en omstandigheden zijn die aanleiding geven om aan te nemen dat – op grond van de redelijkheid en billijkheid – de termijnoverschrijding niet kan worden toegerekend aan European Sleeper. European Sleeper had volgens ProRail immers ook eerder kunnen starten met haar aanvraag.
43. Daarnaast stelt ProRail dat European Sleeper ook zonder haalbaarheidsstudie een aanvraag had kunnen indienen. Het enkele feit dat zij de resultaten later heeft ontvangen dan zij mocht verwachten, leidt er naar het oordeel van ProRail niet toe dat de te late indiening niet aan European Sleeper is toe rekenen.

²⁹ Aanvraag European Sleeper (ACM/IN/1118012), randnummer 3.

³⁰ Aanvraag European Sleeper (ACM/IN/1118012), randnummer 1-4.

³¹ Aanvraag European Sleeper (ACM/IN/1118012), randnummer 27.

³² Aanvraag European Sleeper (ACM/IN/1118012), randnummer 30 ; Artikel 10, eerste en tweede lid, Richtlijn; artikel 13 Richtlijn en Artikel 39, eerste lid, Richtlijn.

³³ Aanvraag European Sleeper (ACM/IN/1118012), randnummer 44.

³⁴ Zienswijze ProRail (ACM/IN/1122225).

44. Over de samenwerking van de infrastructuurbeheerders brengt ProRail naar voren dat het late delen van resultaten van een (niet verplichte) haalbaarheidsstudie er niet toe leidt dat de samenwerkingsverplichting als bedoeld in de sera-richtlijn is geschonden.
45. Gelet op het voorgaande is volgens ProRail daarom geen sprake van oneerlijke behandeling, discriminatie of enige andere benadeling als bedoeld in artikel 71 van de Spoorwegwet.

6. Beoordeling

46. Op basis van de relevante feiten en omstandigheden komt de ACM tot het volgende oordeel.
47. De ACM erkent het belang van een duidelijke termijn voor het indienen van een capaciteitsaanvraag. In het algemeen geldt dat een spoorwegonderneming voldoende tijd heeft om een aanvraag voor te bereiden en in te dienen. Een uiterste termijn biedt aan alle partijen duidelijkheid en markeert het startpunt van een volgende fase in het proces.
48. De ACM stelt vast dat European Sleeper niet heeft voldaan aan de voorwaarden voor het indienen van een capaciteitsaanvraag voor de jaardienstverdeling voor de dienstregeling van 2027, zoals die in de netverklaring 2027 zijn opgenomen. Immers, over het indienen van een aanvraag per email (op 13 april 2026 om 23.59 uur) was niet vooraf met ProRail overeenstemming bereikt.³⁵ De PCS-aanvraag is na 23.59 uur ingediend en daarom buiten de daarvoor gestelde termijn.
49. Er kunnen zich naar het oordeel van de ACM echter bijzondere omstandigheden voordoen die maken dat een aanvraag niet tijdig in de voorgeschreven vorm of met alle voorgeschreven informatie bij ProRail kan worden ingediend. Het toepassen van een fatale termijn op dergelijke aanvragen kan leiden tot benadeling van een spoorwegonderneming. De ACM zal daarom hierna beoordelen of zich zulke bijzondere omstandigheden hebben voorgedaan.

Internationale samenwerking

50. European Sleeper heeft naar het oordeel van de ACM toereikend onderbouwd dat de infrastructuurbeheerders onvoldoende uitvoering hebben gegeven aan hun verplichting tot internationale samenwerking, zoals vereist op grond van artikel 40 van de sera-richtlijn en artikel 56 van de Spoorwegwet. European Sleeper heeft naar het oordeel van de ACM voldoende aannemelijk gemaakt dat de Duitse Infrastructuurbeheerder DB InfraGo herhaaldelijk is tekortgeschoten in de uitvoering van de RNE-afspraken over samenwerking.³⁶ Daardoor ontstonden er problemen voor European Sleeper bij het gebruik van het PCS-systeem.
51. Daarnaast stelt de ACM vast dat ProRail een haalbaarheidsstudie aanmerkt als een element van de verplichte internationale samenwerking:

Ook het aanbieden van haalbaarheidsstudies teneinde de mogelijkheden van nieuwe internationale dienstregelingen te verkennen kan gezien worden als een invulling van de samenwerkingsverplichting tussen infrastructuurbeheerders (...) ³⁷

52. De enkele omstandigheid dat een haalbaarheidsstudie niet verplicht is voor het indienen van een aanvraag, doet naar het oordeel van de ACM geen afbreuk aan de verantwoordelijkheid van elk van de betrokken infrastructuurbeheerders, in alle fasen van het PCS-proces, voor een eerlijk procesverloop en behandeling van capaciteitsaanvragen. Dat geldt ook als een andere

³⁵ Paragraaf 4.2.3 van de Netverklaring 2027.

³⁶ Zie voor een overzicht van de gebeurtenissen: Brief van European Sleeper aan ProRail van 1 mei 2026, pag. 3-4.

³⁷ Zienswijze ProRail, randnummer 4.10.

infrastructuurbeheerder dan ProRail in het proces gebrekkig handelt, zoals in dit geval DB InfraGo. Dat ProRail herhaaldelijk heeft geprobeerd DB InfraGo tot handelen te bewegen, doet daar niet aan af.

53. European Sleeper heeft betoogd dat zij vanwege een adequate operationele planning van haar materieel en personeel, wenst te beschikken over de volledige haalbaarheidsstudies, dus van alle zes aangevraagde treinpaden, alvorens een aanvraag in te dienen.³⁸ De ACM merkt op dat dit – zoals ook door ProRail aangegeven in de netverklaring³⁹ – de kwaliteit van de aanvragen ten goede zal komen. Dit is in het bijzonder het geval voor de capaciteitsaanvraag in Duitsland. Daar is weinig ruimte om van een aanvraag af te wijken, zodat een plausibele, consistente aanvraag noodzakelijk is.⁴⁰
54. Gelet op het doel van de sera-richtlijn⁴¹ tot het efficiënt gebruik van de spoorwegnetten en op het belang van European Sleeper bij een goede operationele planning, vindt de ACM dat European Sleeper informatie over de haalbaarheid van alle gewenste internationale treinpaden mocht af wachten voordat de aanvragen voor elk afzonderlijk treinpad werden ingediend.

PCS-tool

55. Daarnaast kent de ACM bij haar beoordeling gewicht toe aan het feit dat European Sleeper, overeenkomstig de voorkeur van ProRail, gebruik heeft gemaakt van PCS. Een spoorwegonderneming mag ervan uitgaan dat een digitaal systeem dat door de infrastructuurbeheerders ter beschikking wordt gesteld en wordt aanbevolen, geschikt is om probleemloos, gebruiksvriendelijk en volgens de bijbehorende planning, een aanvraag in te dienen. De gevolgen van het ontbreken van geharmoniseerde grenspunten, die European Sleeper handmatig moest aanpassen – zoals hiervoor al opgemerkt – mogen niet leiden tot benadeling van de aanvrager.
56. De ACM volgt European Sleeper in haar toelichting⁴² dat zij – na indienen van de aanvragen van de andere vier treinpaden – pas op 13 april 2026 aan het einde van de middag is toegekomen aan het verwerken van de resultaten van de haalbaarheidsstudie voor de treindiensten 452 en 453 in PCS. De ACM volgt niet het standpunt van ProRail dat European Sleeper te laat is gestart met (de erkenning van) haar aanvragen in PCS.
57. European Sleeper heeft op 13 april 2026 per email een capaciteitsverzoek gedaan voor de treindiensten 452 en 453 aan ProRail, gevolgd door de PCS-aanvraag om 2.45 uur respectievelijk 3.10 uur op 14 april 2026.⁴³ De ACM oordeelt dat daartoe de belangrijke karakteristieken van de treindiensten 452 en 453 worden vermeld en voldoende wordt verwezen naar de – ook bij ProRail bekende – resultaten van de haalbaarheidsstudie. ProRail wist overigens dat European Sleeper van plan was om de aanvraag voor de treindiensten 452 en 453 in te dienen.
58. In het systeem worden alle aanvragen die vanaf 14 april 2026 om 00.00 uur zijn ontvangen aangemerkt als late-requestaanvraag. ProRail heeft bevestigd dat tussen 23.59 uur en 3.10 uur geen stappen zijn uitgevoerd in de verwerking van de ingediende aanvragen voor de jaardienstregeling. De ACM stelt daarom vast dat de ontvangst van deze PCS-aanvragen niet tot een belemmering in de verwerking van de jaardienstaanvragen zou hebben geleid.

³⁸ Zie aanvraag European Sleeper, randnummer 19 (ACM/IN/1118012) en Beantwoording vragen ACM, onder 3.14, ACM/IN/1124846).

³⁹ Paragraaf 4.2.3 van de Netverklaring 2027. "... ProRail kan dan een kwalitatief beter, geharmoniseerd aanbod doen."

⁴⁰ Verslag ACM digitale vragenronde (ACM/INT/1069134).

⁴¹ Zie bijvoorbeeld preambule 63 en artikel 37.

⁴² Zie randnummers 30 en 31.

⁴³ Zie randnummer 32.

59. Daarnaast merkt de ACM op dat het volgende is opgenomen in paragraaf 4.2.3 van de netverklaring 2027: *“De aanvragen worden door ProRail gecontroleerd op volledigheid en juistheid van de benodigde gegevens. Zo nodig wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld om eventuele ontbrekende gegevens binnen een aan te geven termijn te wijzigen en/of aan te vullen.”* De ACM oordeelt dat ook daarom geen aanleiding bestaat om strikt vast te houden aan een fatale termijn.

Beoordeling

60. Gelet op de omstandigheden genoemd in randnummers 50 tot en met 59 vindt de ACM dat ProRail blijk geeft van een te strikte houding jegens European Sleeper. De aanvraag die European Sleeper per e-mail heeft ingediend in combinatie met de PCS-aanvraag van 14 april 2026 om 2.45 uur en 3.10 uur, had ProRail kunnen en moeten aanmerken als een tijdig ingediende aanvraag voor de jaardienstverdeling. Dat ProRail daarmee niet vooraf heeft ingestemd, vindt de ACM van onvoldoende gewicht om tot een ander oordeel te komen.
61. In dit specifieke geval zijn de gevolgen van gebrekkig handelen van een infrastructuurbeheerder bij de toepassing van PCS, de reden dat de ACM aanleiding ziet om de tekst van de netverklaring niet strikt te hanteren. De infrastructuurbeheerders kunnen voorafgaande aan de dienstregeling 2028 via RNE in hun onderlinge samenwerking maatregelen treffen om gebrekkige internationale afstemming in de toekomst te voorkomen. De ACM vindt dat de gevolgen van de gebrekkige internationale afstemming voor de indiening van de aanvraag van European Sleeper via PCS in dit geval niet voor rekening van European Sleeper behoren te komen.
62. De ACM benadrukt dat zij geen aanleiding ziet om mee te gaan in de zorgen van ProRail dat dit oordeel een precedentwerking zou hebben. Het betrachten van coulance op basis van de bijzondere omstandigheden leidt volgens de ACM in dit geval niet tot ongelijke behandeling ten opzichte van andere partijen, die na het verstrijken van de termijn een aanvraag hebben ingediend. Het discriminatieverbod houdt immers in dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld maar ook dat ongelijke gevallen niet gelijk moeten worden behandeld. Het beroep van ProRail op het verbod tot discriminatie slaagt daarom niet.
63. De ACM vindt dat European Sleeper wordt benadeeld door een strikte toepassing van de voorwaarden van paragraaf 4.2.3 van de Netverklaring 2027, gelet op alle bijzondere omstandigheden van dit geval. Door haar weigering de aanvraag voor de treindiensten 452 en 453 als jaardienstaanvraag te behandelen, heeft ProRail in strijd met artikel 71, eerste lid, onder a, Spoorwegwet gehandeld. De ACM oordeelt daarom dat ProRail op 13 april 2026 om 23.59 uur per e-mail – in combinatie met de daaropvolgend ingediende PCS aanvraag van 2.45 en 3.10 uur – een tijdige en geldige aanvraag voor de jaardienstverdeling heeft ingediend.
64. Gegeven de noodzaak van een spoedig besluit over de treindiensten 452 en 453 in verband met de lopende jaardienstverdeling, zal onderdeel 2 van de klacht (afstemmingsplicht infrastructuurbeheerders) overeenkomstig het voorstel van European Sleeper niet in dit besluit worden behandeld.

7. Conclusie

65. Gelet op de voorgaande overwegingen concludeert de ACM het volgende.
66. Overeenkomstig de voorkeur van ProRail heeft European Sleeper gebruik gemaakt van PCS om een aanvraag voor een internationaal treinpad in te dienen. European Sleeper heeft daarbij om een haalbaarheidsstudie verzocht en mocht ervan uitgaan dat de resultaten daarvan tijdig beschikbaar zouden komen.

67. De ACM stelt vast dat ProRail zich in deze zaak onvoldoende rekenschap heeft gegeven van het belang van de gevolgen van de gebrekkige internationale samenwerking voor de tijdigheid van een uiteindelijke aanvraag. De resultaten van alle haalbaarheidsstudies kwamen immers pas op 10 april 2026 in plaats van 16 maart 2026 beschikbaar. Daarnaast leidde ook het omzetten van onjuiste parameters tot tijdnood bij European Sleeper.
68. De ACM is daarom van oordeel dat ProRail de email, die European Sleeper op 13 april 2026 om 23.59 uur aan ProRail heeft gestuurd in combinatie met de PCS-aanvraag van 14 april 2026 om 2.45 uur en 3.10 uur, als een tijdig ingediende aanvraag voor de jaardienstverdeling moet behandelen.

8. Besluit

69. De ACM besluit op grond van artikel 71, tweede lid, van de Spoorwegwet dat de klacht van European Sleeper gegrond is.
70. De ACM besluit dat ProRail de aanvraag van European Sleeper voor de treindiensten 452 en 453 als tijdig voor de jaardienstverdeling 2027 ingediende aanvraag moet behandelen.

Den Haag,

Datum: **1 juli 2026**

Autoriteit Consument en Markt,
voor deze

w.g.

mr. C.G.C. Kraan-Fraikin
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.

Bijlagen

Bijlage I. Verloop van de procedure

1. Op 3 juni 2026 heeft European Sleeper per e-mail een aanvraag ingediend bij de ACM.⁴⁴ De ACM heeft op 5 juni 2026 een ontvangstbevestiging verstuurd naar European Sleeper en haar gemachtigde.⁴⁵
2. Op 5 juni 2026 heeft de ACM de klacht met bijlagen per e-mail doorgestuurd naar ProRail en daarbij verzocht om een zienswijze.⁴⁶
3. Op 10 juni 2026 heeft in het kader van internationale samenwerkingsafspraken afstemming plaatsgevonden tussen de ACM, het federaal Agentschap voor Regulering van Transport en BNetzA.
4. De ACM heeft op 12 juni zowel telefonisch als per e-mail contact gehad met de gemachtigde van European Sleeper inzake het organiseren van een hoorzitting.⁴⁷ European Sleeper heeft daarbij aangegeven geen reden te zien voor een hoorzitting.
5. Ook heeft de ACM ProRail op 12 juni 2026 verzocht om aan te geven of zij behoefte heeft aan een hoorzitting.⁴⁸ ProRail heeft op 15 juni 2026 aangegeven dat zij er mee in kan stemmen indien er geen hoorzitting plaatsvindt.⁴⁹
6. Op 16 juni 2026 heeft de ACM de zienswijze van ProRail ontvangen.⁵⁰ Op 17 juni 2026 heeft de ACM de zienswijze van ProRail doorgestuurd naar European Sleeper met het verzoek hierop een beknopte reactie te delen.⁵¹
7. Op 17 juni 2026 heeft afstemming plaatsgevonden tussen de ACM, het federaal Agentschap voor Regulering van Transport en BNetzA.
8. European Sleeper en haar gemachtigde hebben op 18 juni 2026 per e-mail een beknopte reactie gedeeld op de zienswijze van ProRail.⁵²
9. Op 23 juni 2026 heeft een digitale vragenronde plaatsgevonden via Teams. In voorbereiding daarop heeft de ACM een aantal vragen toegezonden naar zowel European Sleeper⁵³ als ProRail⁵⁴. Op 22 juni 2026 heeft zowel European Sleeper⁵⁵ als ProRail⁵⁶ een kopie van haar beantwoording op vragen van de ACM gedeeld per e-mail.
10. De ACM heeft een verslag gemaakt van de digitale vragenronde en dat gelijktijdig met het besluit gedeeld met partijen.⁵⁷

⁴⁴ Aanvraag European Sleeper (ACM/IN/1118012).

⁴⁵ Ontvangstbevestiging ACM aanvraag European Sleeper (ACM/UIT/680630).

⁴⁶ Doorsturen klacht naar ProRail (ACM/UIT/680127).

⁴⁷ E-mail European Sleeper inzake organiseren hoorzitting (ACM/IN/1121183).

⁴⁸ E-mail ACM met verzoek aan ProRail inzake organiseren hoorzitting (ACM/UIT/680864).

⁴⁹ Reactie ProRail inzake geen bezwaar tegen achterwege laten hoorzitting (ACM/IN/1121613).

⁵⁰ Zienswijze ProRail (ACM/IN/

⁵¹ Doorsturen zienswijze naar European Sleeper (ACM/IN/1122225).

⁵² Nadere reactie European Sleeper op zienswijze ProRail (ACM/IN/1122954); nadere inhoudelijke reactie gemachtigde European Sleeper (ACM/IN/1123263).

⁵³ Toezenden vragen digitale vragenronde naar European Sleeper (ACM/UIT/681928).

⁵⁴ Toezenden vragen digitale vragenronde naar ProRail (ACM/UIT/681930).

⁵⁵ Beantwoording European Sleeper digitale vragenronde ACM (ACM/IN/1124846).

⁵⁶ Beantwoording ProRail digitale vragenronde ACM (ACM/IN/1124842).

⁵⁷ Verslag ACM digitale vragenronde (ACM/INT/1069134).

Bijlage II. Juridisch kader

Richtlijn 2012/34/EU (sera-richtlijn)

Preambule

(63) Het is belangrijk om zorg te dragen voor een betere coördinatie van de toewijzingsregelingen teneinde de aantrekkingskracht van het spoor te verhogen voor verkeer dat van de netten van verscheidene infrastructuurbeheerders gebruikmaakt, met name voor het internationale verkeer.

Artikel 37 Samenwerking met betrekking tot heffingssystemen op meer dan één net

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de infrastructuurbeheerders samenwerken om de invoering van efficiënte heffingsregelingen mogelijk te maken alsook om de heffingen te coördineren of om rechten te heffen werken om de invoering van efficiënte heffingsregelingen mogelijk te maken alsook om de heffingen te coördineren of om rechten te heffen voor de exploitatie van treindiensten die over meer infrastructuurnetten van het spoorwegstelsel binnen de Unie worden verricht. De infrastructuurbeheerders beogen in het bijzonder een optimale concurrentiepositie van internationale spoorvervoersdiensten en zorgen voor een efficiënt gebruik van de spoorwegnetten. Hiertoe ontwikkelen zij passende procedures, met inachtneming van de bepalingen van deze richtlijn.

2. Met het oog op de toepassing van lid 1 van dit artikel zorgen de lidstaten ervoor dat de infrastructuurbeheerders samenwerken opdat de in artikel 32 bedoelde extra heffingen en de in artikel 35 bedoelde prestatieregelingen op efficiënte wijze kunnen worden toegepast op verkeer dat gebruikmaakt van meer dan één net van het spoorwegstelsel binnen de Unie.

Artikel 40 Samenwerking ten behoeve van de toewijzing van infrastructuurcapaciteit op meer dan één net

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de infrastructuurbeheerders samenwerken 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 teneinde 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 vertegenwoordigers van de infrastructuurbeheerders van derde landen kunnen eveneens bij deze procedure worden betrokken.

Artikel 43 Tijdschema voor de toewijzingsprocedure

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

3. Voor het overleg over de ontwerpdiensregeling begint, komen de infrastructuurbeheerders met de andere betrokken infrastructuurbeheerders overeen welke internationale treinpaden in de diensregeling moeten worden opgenomen. Slechts indien absoluut noodzakelijk, worden wijzigingen aangebracht.

Artikel 56 *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 infrastructuurbeheerder 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 overeenkomstig 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.

2. Onverminderd de bevoegdheden van de nationale mededingingsautoriteiten om de concurrentie op de markt voor spoorwegdiensten te garanderen, heeft de toezichthoudende instantie de bevoegdheid toezicht te houden op de concurrentiesituatie in de markt voor spoorwegdiensten, met name de markt voor hogesnelheidsvervoersdiensten, en de activiteiten van infrastructuurbeheerders in verband met lid 1, onder a) tot en met j). De toezichthoudende instantie controleert in het bijzonder op eigen initiatief de naleving van lid 1, onder a) tot en met j), met het oog op het voorkomen van discriminatie van aanvragers. Zij gaat met name na of de netverklaringen discriminerende bepalingen bevatten en of deze verklaringen beslissingsbevoegdheden voor de infrastructuurbeheerder scheppen die kunnen worden gebruikt om de aanvragers te discrimineren.

(...)

9. De toezichthoudende instantie neemt klachten in behandeling en, naar gelang het geval, vraagt relevante informatie op en treedt in overleg met alle betrokken partijen binnen een maand na ontvangst van de klacht. Binnen een vooraf bepaalde redelijke termijn en uiterlijk binnen zes weken na ontvangst van alle relevante informatie beslist zij op elke klacht, neemt zij de nodige maatregelen om de situatie te verhelpen en stelt zij de betrokken partijen in kennis van haar met redenen omklede besluit. Onverminderd de bevoegdheden van de nationale mededingingsautoriteiten om de mededinging op de markt voor spoorwegdiensten te garanderen, kan de toezichthoudende instantie zo nodig uit eigen beweging passende maatregelen nemen om discriminatie van aanvragers, marktverstoring en eventuele andere ongewenste marktontwikkelingen bij te sturen, met name met betrekking tot lid 1, onder a) tot en met j).

De besluiten van de toezichthoudende instantie zijn bindend voor alle betrokken partijen en zijn niet onderworpen aan toezicht door een andere bestuursrechtelijke instantie. De toezichthoudende instantie moet haar besluiten ten uitvoer kunnen leggen door middel van passende sancties, waaronder boetes. Indien beroep wordt ingesteld tegen een weigering capaciteit te verlenen, of tegen de voorwaarden van een capaciteitsaanbod, besluit de toezichthoudende instantie ofwel dat er geen wijziging van het besluit van de infrastructuurbeheerder nodig is, ofwel dat het betwiste besluit overeenkomstig haar instructies wordt gewijzigd.

(...)

11. De lidstaten zorgen ervoor dat de door de toezichthoudende instantie genomen besluiten worden bekendgemaakt.

Artikel 57 Samenwerking tussen toezichthoudende instanties

1. De toezichthoudende instanties wisselen informatie uit over hun werk en hun besluitvormingsbeginselen en -praktijk en wisselen, in het bijzonder, informatie uit over de hoofdpunten van hun procedures en over de problemen met de interpretatie van omgezet spoorwegrecht van de Unie. Zij werken samen met het doel hun besluitvorming binnen de gehele Unie te coördineren. Daartoe nemen zij deel aan en werken zij samen in een netwerk dat met regelmatige tussenpozen samenkomt. De Commissie maakt deel uit van het netwerk, coördineert en ondersteunt de werkzaamheden ervan en doet waar nodig aanbevelingen aan de leden ervan. Zij draagt zorg voor een actieve samenwerking tussen de desbetreffende toezichthoudende instanties.

Onder voorbehoud van de voorschriften inzake gegevensbescherming als neergelegd in Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (1) en Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (2), ondersteunt de Commissie de hierboven bedoelde gegevensuitwisseling tussen de leden van het netwerk, eventueel langs elektronische weg, met inachtneming van het vertrouwelijke karakter van bedrijfsgeheimen die de betrokken ondernemingen hebben doorgegeven.

2. De toezichthoudende instanties werken nauw samen, onder meer door middel van werkafspraken, om elkaar wederzijdse bijstand te verlenen bij hun taken inzake markttoezicht, klachtenbehandeling en onderzoeken.

3. Bij een klacht of een onderzoek uit eigen beweging inzake toegang of heffingen betreffende een internationaal treinpad, alsmede in het kader van het toezicht op de concurrentie op de markt voor internationale spoorvervoersdiensten, raadpleegt de betrokken toezichthoudende instantie de toezichthoudende instanties van alle andere lidstaten waardoor het internationale treinpad loopt en, indien passend, de Commissie, en verzoekt zij hen om de nodige informatie alvorens een besluit te nemen.

3 bis. Indien voor aangelegenheden met betrekking tot een internationale dienst besluiten nodig zijn van twee of meer toezichthoudende instanties, werken de desbetreffende instanties samen bij de voorbereiding van hun respectieve besluiten, teneinde de kwestie te beslechten. Daartoe vervullen de betrokken toezichthoudende instanties hun functies overeenkomstig artikel 56.

4. De overeenkomstig lid 3 geraadpleegde toezichthoudende instanties verstrekken alle informatie die zij zelf krachtens hun nationaal recht mogen vragen. Deze informatie mag alleen worden gebruikt voor de behandeling van de klacht of het onderzoek bedoeld in lid 3.

5. De toezichthoudende instantie die een klacht ontvangt of uit eigen beweging een onderzoek voert, deelt de relevante informatie mee aan de bevoegde toezichthoudende instantie, zodat die instantie maatregelen kan treffen ten aanzien van de betrokken partijen.

6. De lidstaten zorgen ervoor dat de in artikel 40, lid 1, bedoelde vertegenwoordigers van de infrastructuurbeheerders onverwijld alle informatie verstrekken die voor de behandeling van de klacht of het onderzoek als bedoeld in lid 3 van dit artikel worden gevraagd door de toezichthoudende instantie van de lidstaat waar de betrokken vertegenwoordiger is gevestigd. Deze bevoegde instantie heeft het recht om de informatie betreffende het betrokken internationale treinpad mee te delen aan de in lid 3 bedoelde toezichthoudende instanties.

7. Op verzoek van een toezichthoudende instantie kan de Commissie deelnemen aan de in de leden 2 tot en met 6 genoemde werkzaamheden teneinde de in die leden omschreven samenwerking tussen de toezichthoudende instanties te vergemakkelijken.

8. De toezichthoudende instanties ontwikkelen gemeenschappelijke beginselen en praktijken voor de besluitvorming waarvoor zij krachtens deze richtlijn bevoegd zijn. Dergelijke gemeenschappelijke beginselen en praktijken omvatten regelingen voor de beslechting van geschillen die zich voordoen in het kader van lid 3 bis. Op basis van de ervaringen van de toezichthoudende instanties en de werkzaamheden van het in lid 1 bedoelde netwerk, en indien dat nodig is om de efficiënte samenwerking tussen toezichthoudende instanties te garanderen, kan de Commissie uitvoeringshandelingen vaststellen waarin deze gemeenschappelijke beginselen en praktijken zijn neergelegd. Die uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 62, lid 3, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.

9. De toezichthoudende instanties beoordelen de besluiten en praktijken in het kader van de in artikel 37 en artikel 40, lid 1, bedoelde samenwerking tussen de infrastructuurbeheerders die deze richtlijn ten uitvoer leggen of het internationale spoorvervoer anderszins vergemakkelijken.

10. Voor besluiten met betrekking tot een binationale infrastructuur kunnen beide betrokken lidstaten op elk moment na 24 december 2016 overeenkomen om coördinatie tussen de betrokken toezichthoudende instanties voor te schrijven, teneinde de gevolgen van de besluiten van die instanties met elkaar in overeenstemming te brengen.

Spoorwegwet

Artikel 56

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.

Artikel 57

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 hoofdspoorweginfrastructuur gebruik te maken op de wijze waarvoor zij de overeenkomst willen sluiten; (...)

Artikel 58

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: (...)

Artikel 70

1. De Autoriteit Consument en Markt is de toezichthoudende instantie, bedoeld in artikel 55 van richtlijn 2012/34/EU.
2. De Autoriteit Consument en Markt is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 16a tot en met 16e, van van het bepaalde krachtens artikel 17, derde lid, en het bepaalde bij of krachtens de artikelen 27, eerste lid, 56, 57 tot en met 63, eerste tot en met vierde lid, 67, 68, eerste tot en met derde lid, 68a en 68c.

Artikel 71

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

Netverklaring 2027

4.2.2 Betrokken partijen

De Spoorwegwet en het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur geven een nadere uitwerking van de voorschriften van Richtlijn 2012/34/EU om capaciteit op een eerlijke, transparante en niet-discriminerende manier te verdelen.

Alle partijen die voldoen aan de voorwaarden, zoals omschreven in paragraaf 3.2.1 Vereisten voor het aanvragen van capaciteit, kunnen capaciteit voor de jaardienst 2027 aanvragen. Degene die capaciteit voor de jaardienst 2027 aanvraagt, verklaart zich akkoord met de in deze Netverklaring opgenomen procedures, regelingen en tijdschema's voor de behandeling van alle capaciteitsaanvragen. Ook stemt de aanvrager ermee in dat ProRail de andere aanvragers inzage geeft in informatie over de aangevraagde capaciteit en

de identiteit van de aanvragers die bij een conflicterende capaciteitsaanvraag betrokken zijn. Deze informatie dient door de betrokken partijen vertrouwelijk behandeld te worden.

4.2.3 Indienen van aanvragen voor treinpaden

Een aanvraag voor een treinpad kan op de volgende manieren bij ProRail worden ingediend:

Internationaal treinpad

- Via de applicatie Path Coordination System (PCS) (PCS, zie Bijlage 23, onderdeel 4.2.1).
 - o Voor aanvragen van PreArranged Paths bij de Corridor One-Stop-Shops is het gebruik van de applicatie PCS verplicht (zie verderop in deze paragraaf).
 - o Voor internationale aanvragen heeft het de voorkeur deze in te dienen via PCS. ProRail kan dan een kwalitatief beter, geharmoniseerd aanbod doen.
- Middels een eigen applicatie via de Common Interface gebaseerd op TSI TAF/TAP-specificaties (zie paragraaf 5.3.1 Treinpad en onderdeel 4.1 van Bijlage 23).
- In een met ProRail vooraf overeen te komen andere vorm.

(...)

De aanvragen worden door ProRail gecontroleerd op volledigheid en juistheid van de benodigde gegevens. Zo nodig wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld om eventuele ontbrekende gegevens binnen een aan te geven termijn te wijzigen en/of aan te vullen.

Internationale treinnummers

Voor internationale aanvragen dient een gerechtigde zelf via DB InfraGo of Infrabel een treinnummer aan te vragen en dit treinnummer bij de aanvraag te vermelden. Dit geldt zowel voor jaardienst- als voor de ad-hoc aanvragen. De procedure voor het aanvragen van een internationaal treinnummer is te vinden op het Logistiek portaal.

Indien een gerechtigde ervoor kiest om voor een internationale trein uitsluitend een nationale aanvraag in te dienen bij ProRail en niet als geharmoniseerde aanvraag in PCS, dan is de gerechtigde zelf verantwoordelijk voor de afstemming van dit treinpad met de overige betrokken infrastructuurbeheerders.

Indien een gerechtigde ervoor kiest om een aanvraag voor een treinpad zowel via PCS als DONNA in te dienen, dan is bij verschillen tussen die aanvragen de aanvraag in PCS leidend.

4.5 Werkwijze verdeling van capaciteit

4.5.0 Voorbereiding jaardienstverdeling

De voorbereiding van de jaardienstverdeling loopt van juli 2025 tot en met januari 2026. In dit voorbereidingsproces wordt getoetst of de door gerechtigden gewenste dienstregeling voor 2027 passend te maken is op de infrastructuur die begin 2027 beschikbaar is. Tevens is het mogelijk om - aanvullend op de wijzigingen die voortkomen uit het middellangetermijnproces (MLT-proces, zie paragraaf 2.6.1 Capaciteits- en infra-ontwikkelingen op basis van behoeften van gerechtigden en ProRail en het Logistiek Portaal) - gewenste aanpassingen ten opzichte van de bestaande dienstregeling met betrokken partijen te onderzoeken. Deze aanpassingen kunnen ingegeven zijn door ervaringen tijdens de vigerende dienstregeling. Tevens worden verzoeken tot haalbaarheidsstudies behandeld (zie hiervoor paragraaf 4.9.2 Proceselementen TTR).

Gerechtigden die meedoen aan dit proces hebben de mogelijkheid om - voorafgaand aan de door hen in te dienen jaardienstaanvragen - hierover overleg te voeren met ProRail en andere gerechtigden. Dit is in het bijzonder van belang wanneer die aanvragen een patroonmatig-herhalend karakter hebben. ProRail onderzoekt tijdens de voorbereiding van de jaardienstverdeling of de verschillende voorgenomen patroonmatige aanvragen én de aanvullende wensen van de gerechtigden passend te maken zijn in de

nieuw op te stellen dienstregeling voor 2027. Indien dit niet het geval is, worden de betreffende situaties als 'agree to disagree' vastgesteld. Dat wil zeggen dat er een dossier wordt gemaakt waarin dit 'agree to disagree' wordt beschreven met de standpunten van de betrokken partijen. Dit dossier kan gebruikt worden tijdens de jaardienstverdeling om oplossingen te zoeken bij conflicterende aanvragen. De uitkomsten van de voorbereiding van de jaardienstverdeling worden overgedragen aan het proces voor de jaardienstverdeling en ter informatie teruggegeven aan het MLT-proces (zie voor meer informatie paragraaf 2.6.1 Capaciteits- en infra-ontwikkelingen op basis van behoeften van gerechtigden en ProRail).

Aanbod van tevoren geregelde treinpaden (PreArranged Paths)

Voorafgaand aan de capaciteitsverdeling presenteren de in de internationale goederencorridors (Rail Freight Corridors) samenwerkende infrastructuurbeheerders ten behoeve van het internationale goederenvervoer een aanbod van tevoren internationaal geharmoniseerde treinpaden (PreArranged Paths, afgekort PAP). De PreArranged Paths worden gepubliceerd op de website van de corridororganisatie waarvoor de betreffende PreArranged Paths zijn bedoeld. Deze publicatie vindt in januari 2025 plaats, waarna de van tevoren geregelde treinpaden verder als vaststaand gelden in het verdere verdeelproces. Zie voor de capaciteitsverdeelprijncipes die gelden voor de internationale goederencorridors paragraaf 4.10.

4.5.1 Tijdschema en proces voor de jaardienstverdeling

Voorafgaande aan de start van de jaardienstverdeling medio maart 2026 wordt de gedetailleerde werkwijze voor de jaardienstverdeling 2027 via de Tafel van Verdeling (zie Bijlage 2 Lijst van begrippen) toegelicht door middel van het 'Startdocument jaardienstverdeling 2027' (zie het Logistiek Portaal).

Tabel 4.3 Tijdschema voor de jaardienstverdeling

[tabel]

Na de ontvangst van de jaardienstaanvragen start de programmatie en coördinatie¹⁰¹ voor de jaardienstverdeling 2027. Het resultaat van de programmatie en coördinatie wordt vastgelegd in een ontwerpdienstregeling, die op 6 juli 2026 aan gerechtigden ter consultatie wordt aangeboden. Voor het segment goederenvervoer zijn standaard goederenpaden vastgesteld. De uitwerking hiervan is opgenomen in Bijlage 22 Standaard goederenpaden. De standaard goederenpaden spelen een rol op het moment dat de prioritering zoals opgenomen in het Besluit capaciteitsverdeling wordt toegepast.

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 RailNetEurope-document 'RNE Process Handbook for International Path Allocation for Infrastructure Managers', te raadplegen via de website van RailNetEurope. Daarnaast stemt ProRail waar nodig af met aangrenzende terminals over aanvragen op de Havenspoorlijn.

4.5.2 Tijdschema en proces voor de late-requestaanvragen

Late-requestaanvragen vormen een speciale categorie ad-hoc aanvragen. Het betreft aanvragen die ná 13 april 2026 - de sluitingsdatum voor de jaardienstaanvragen - en vóór 20 oktober 2026 bij ProRail worden ingediend. Na het vaststellen van de definitieve jaardienstverdeling op 24 augustus 2026 worden de late-requestaanvragen op volgorde van binnenkomst in behandeling genomen. Tussen 25 augustus 2026 en uiterlijk 5 november 2026 wordt een aanbod aan de gerechtigde gedaan.