



Besluit

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt op de klacht van RailGood op grond van artikel 71, eerste lid, van de Spoorwegwet naar aanleiding van de compensatieregelingen zoals deze door ProRail B.V. zijn opgenomen in Aanvulling 3 op de Netverklaring 2025 en de Toegangsovereenkomst 2025.

Ons kenmerk : ACM/UIT/667686
Zaaknummer : ACM/25/193968
Datum : 9 december 2025

Samenvatting

RailGood heeft bij de ACM namens vier spoorwegondernemingen een klacht ingediend tegen ProRail. Deze vier spoorwegondernemingen zijn goederenvervoerders en maken gebruik van de Havenspoorlijn. RailGood vindt dat de kwaliteit daarvan niet op een aanvaardbaar niveau is, en dat veel meer storingen en beperkingen optreden dan op het overige spoorwegnet. ProRail is de enige beheerder van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur. Dat beheer omvat onder andere onderhoud en nieuwbouw. ProRail ontvangt daarvoor een budget van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Daarnaast brengt ProRail kosten in rekening voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur bij spoorwegondernemingen. Zij betalen een bedrag aan ProRail per gereden kilometer en per minuut dat wordt geparkeerd.

Het opstellen van treinen behoort tot de normale bedrijfsactiviteiten van een spoorwegonderneming, bijvoorbeeld tussen twee dienstregelingen of in afwachting van het moment waarop wagons kunnen worden geladen. De vier spoorwegondernemingen vinden dat zij door de slechte kwaliteit van de Havenspoorlijn en de daaruit voortkomende storingen en beperkingen niet alleen onevenredig vaak moeten opstellen maar ook dat zij daarvoor onvoldoende gecompenseerd worden. Daarnaast lijden zij (vervolg-)schade, bijvoorbeeld doordat zij de lading niet op tijd kunnen afleveren bij hun klanten, kosten moeten maken om de treinomloop logistiek bij te sturen, of doordat klanten uitwijken naar andere vervoersmogelijkheden zodat ladingopbrengsten verloren gaan. Ook voor deze (vervolg-)schade willen spoorwegondernemingen gecompenseerd worden. ProRail betwist dat de kwaliteit van de Havenspoorlijn ondermaats is.

ProRail heeft in 2021 een bijzondere schadevergoedingsregeling voor de Havenspoorlijn ingesteld vanwege het grote aantal 'hinderrijke storingen'. ProRail heeft aannemelijk gemaakt dat het aantal storingen en beperkingen sterk is afgenomen en daarom is de deze regeling per 2025 vervallen. Er geldt nu een compensatieregeling voor opstellen op de Havenspoorlijn, bestaande uit een vrijstelling van 60 minuten voor elke parkeeractie of zoveel korter als het opstellen duurt. De kosten van het verplicht opstellen ten gevolge van storingen zijn daarin verdisconteerd. Daarnaast geldt een algemene compensatieregeling voor het geval treinen ten gevolge van ad hoc-werkzaamheden moeten worden omgeleid en daardoor extra kilometers moeten rijden.

RailGood vindt deze regelingen onvoldoende, vooral in vergelijking met de Havenspoorlijnregeling, omdat de kwaliteit van de Havenspoorlijn volgens RailGood onvoldoende is verbeterd om tot beëindiging over te gaan. RailGood verzoekt de ACM daarom om op grond van de Spoorwegwet een onderzoek in te stellen naar de compensatie.

Allereerst concludeert de ACM dat zij geen toezicht houdt op de kwaliteit van het spoor. Wel heeft de ACM in het kader van haar besluit een aantal rapportages bestudeerd waaruit de (lage) kwaliteit in 2021 blijkt. RailGood heeft onvoldoende gemotiveerd dat de huidige kwaliteit een speciale regeling zou rechtvaardigen. Daarnaast is de huidige compensatieregeling die voorziet in compensatie voor de parkeerkosten niet oneerlijk, discriminatoir of anderszins benadelend. RailGood stelt dat de (gevolg)schade niet wordt gedekt door de compensatieregeling en ProRail verwijst in dat kader naar de Toegangsovereenkomst 2025 en de Algemene Voorwaarden die daarin zijn opgenomen. ProRail is niet verplicht om de wensen van Spoorwegondernemingen – die tijdens onderhandelingen worden gedeeld – op te nemen in haar Toegangsovereenkomst. Omdat pas een beroep kan worden gedaan op de Algemene Voorwaarden bij storingen langer dan acht uur bestaat er een ruimte tussen de 60 minuten van de compensatieregeling en de acht uur van de Algemene Voorwaarden. De ACM geeft partijen daarom in overweging nader met elkaar in gesprek treden om deze ruimte in te vullen. Ten slotte concludeert de ACM dat er geen sprake is van discriminatie van de gebruikers van de Havenspoorlijn.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Inleiding	4
2. Ontvankelijkheid	6
2.1 Klacht	6
2.2 Aanvulling klacht	6
3. Beoordelingskader	7
4. Beoordeling	8
4.1 De compensatieregelingen uit de Netverklaring 2025	8
4.2 De kwaliteit van de Havenspoorlijn	12
4.3 De Algemene Voorwaarden	16
4.4 Discriminatie ten opzichte van andere vervoerders?	20
5. Conclusie	21
6. Besluit	22
Bijlagen	23
Bijlage I. Verloop van de procedure	23
Bijlage II. Juridisch Kader	25

1. Inleiding

1. RailGood heeft op 17 januari 2025 een klacht¹ als bedoeld in artikel 71, eerste lid, Spoorwegwet (hierna: Sw) ingediend bij de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM). Dit is een klacht namens de onderstaande vier spoorwegondernemingen in de goederensector.²
 - (1) LTE Netherlands B.V.;
 - (2) Rail Force One B.V.;
 - (3) Rotterdam Rail Feeding B.V.; en
 - (4) SBB Cargo Deutschland GmbH.³
2. De klacht is gericht tegen de door ProRail vastgestelde Aanvulling 3 op de Netverklaring 2025⁴ en tegen de artikelen 3.7 en 7 van de Toegangsovereenkomst 2025.
3. ProRail is de beheerder van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur, als bedoeld in artikel 16 Sw. Op grond van artikel 58, eerste lid, Sw stelt zij jaarlijks, na overleg met betrokken gerechtigden⁵ een netverklaring op. De netverklaring geeft een overzicht van de diensten die ProRail aanbiedt, waar deze diensten beschikbaar zijn en welke tarieven en voorwaarden voor deze diensten gelden. De netverklaring wordt gepubliceerd op de website van ProRail.
4. Gelet op artikel 59 Sw moeten spoorwegondernemingen en ProRail een toegangsovereenkomst sluiten voordat een spoorwegonderneming gebruik mag maken van de hoofdspoorweginfrastructuur. ProRail publiceert de *model-toegangsovereenkomst* ook op haar website.⁶
5. Aanvulling 3 van de Netverklaring 2025 voorziet in een nieuwe paragraaf 5.6.9, getiteld *Financiële compensatie voor langer opstellen als gevolg van storingen en beperkingen* (hierna ook wel: parkeerkostenregeling).⁷ Dit is een compensatie in de gevallen waarin ProRail aan de spoorwegondernemingen een vergoeding voor de dienst 'opstellen en rangeren' in rekening brengt op basis van de daadwerkelijk gerealiseerde opstelduur. Op een deel van de Havenspoorlijn brengt ProRail op basis van daadwerkelijk gerealiseerde opstelduur die vergoeding in rekening. Zij compenseert daar maximaal zestig minuten per parkeeractie. Als minder dan 60 minuten wordt opgesteld, is de compensatie gelijk aan de kosten van het aantal daadwerkelijk opgestelde minuten.
6. Aanvulling 3 op de netverklaring voorziet ook in een aanvulling van paragraaf 5.6.7 getiteld *Financiële compensatie bij onttrekking ad-hoc capaciteit ten behoeve van werkzaamheden*.⁸ Het gaat daarbij om gevallen waarin de gebruiker met de wijziging van een reeds overeengekomen capaciteitsbeperking of een nieuwe capaciteitsbeperking moet instemmen. Aanvulling 3 voorziet in de subparagrafen 5.6.7.2 en 5.6.7.3 in een verhoging van de daarbij aan spoorwegondernemingen uit te keren vergoedingen voor omleidingen of voor opheffing van het treinpad (instemmingscompensatie).
7. Artikel 3.7 van de Toegangsovereenkomst voorziet in een keuzebepaling ten aanzien van de financiële compensatie voor langer opstellen als gevolg van storingen en beperkingen, zoals uitgewerkt in de

¹ Klacht RailGood (ACM/IN/949997).

² Artikel 71 van de Sw spreekt niet van een klacht maar van een aanvraag. Artikel 58, vijfde lid, Sw spreekt echter van een 'klacht' als bedoeld in artikel 71 van de Sw. De Sw maakt geen helder onderscheid tussen beide termen. In dit besluit wordt de aanvraag van RailGood aangeduid met 'klacht'.

³ In de klacht van 17 januari 2025 werden ook Lineas Nederland B.V. en Rail Cargo Carrier Benelux B.V. genoemd maar deze spoorwegondernemingen hebben zich blijkens de brief van RailGood van 16 april 2025 uit de klachtprocedure teruggetrokken.

⁴ Aanvulling 3 van de Netverklaring 2025, gepubliceerd in de Staatscourant van 16 december 2024, nummer 41673.

⁵ Als bedoeld in artikel 57 van de Sw.

⁶ Voor *Model Toegangsovereenkomst 2025*, zie bijvoorbeeld

<https://www.prorail.nl/siteassets/homepage/samenwerken/vervoerders/documenten/gerelateerde-documenten/241204-model-toegangsovereenkomst-2025-definitief.pdf>

⁷ Zie ook: <https://www.prorail.nl/siteassets/homepage/samenwerken/vervoerders/documenten/netwerkverklaring-2025/aanvulling-3-op-de-netverklaring-2025.pdf>

⁸ Paragraaf 5.6.7 maakt sinds 2023 deel uit van de netverklaring.

nieuwe paragraaf 5.6.9 van de Netverklaring 2025. Artikel 7 van de Toegangsovereenkomst betreft keuzebepalingen ten aanzien van vergoedingen bij buitendienststellingen, zoals uitgewerkt in de paragrafen 5.6.6 (Compensatieregeling bij geplande tijdelijke capaciteitsbeperkingen) en 5.6.7 (Financiële compensatie bij onttrekking ad-hoc capaciteit ten behoeve van werkzaamheden) van de Netverklaring 2025 (hierna tezamen: de compensatieregelingen).

8. RailGood betoogt, samengevat, dat het onderhoud van en de investeringen in de Havenspoorlijn (en een deel van de Betuwelijn) ver achterblijven bij de overige delen van de hoofdspoorweginfrastructuur. Het gevolg daarvan is een relatief lage kwaliteit met een groot aantal storingen en beperkingen op de Havenspoorlijn waardoor spoorwegondernemingen verplicht (langer) moeten opstellen (ofwel: parkeren). Daarnaast zijn er veel ad hoc-werkzaamheden, die leiden tot opheffing van treinpaden. De spoorwegondernemingen lijden daardoor schade waarvoor zij een passende vergoeding willen.
9. RailGood vindt dat deze compensatieregelingen in de Netverklaring 2025 onvoldoende zijn en dat ProRail de gevolgen van haar eigen tekortkomingen daarmee afwentelt op de goederenvervoerders.⁹ Daarnaast vindt RailGood dat ProRail met de spoorwegondernemingen tot aanvaardbare compensatieregelingen had moeten komen, voordat de spoorwegondernemingen de toegangsovereenkomst 2025 hebben ondertekend om hun toegang tot de spoorweginfrastructuur te kunnen behouden.¹⁰
10. RailGood vindt op grond van het voorgaande dat sprake is van oneerlijke behandeling, discriminatie of anderszins van benadeling van spoorwegondernemingen, zoals bedoeld in artikel 71, eerste lid, Sw.¹¹
11. Van discriminatie is volgens RailGood sprake omdat de gebruikers van de Havenspoorlijn dezelfde gebruiksvergoeding aan ProRail moeten betalen als de gebruikers van het gemengde spoorwegnet (de overige hoofdspoorweginfrastructuur), terwijl de kwaliteit daarvan beter is en er minder storingen en beperkingen optreden.¹²
12. De onderdelen van de klacht tezamen vormen volgens RailGood ook misbruik van een economische machtspositie door ProRail, als bedoeld in artikel 24 van de Mededingingswet (hierna: Mw).¹³ De ACM heeft aan RailGood medegedeeld dat zij eerst de klacht op grond van de sectorspecifieke wetgeving zal behandelen. Het verzoek op grond van artikel 24 Mw is aangehouden.¹⁴
13. RailGood verzoekt de ACM onderzoek te doen naar de gedragingen van ProRail waarop de klacht ziet en, zo mogelijk op straffe van een dwangsom, te bepalen dat ProRail spoorwegondernemingen voldoende compenseert voor de storingen en beperkingen op de Havenspoorlijn¹⁵. RailGood verzoekt de ACM de Netverklaring 2025 en de Toegangsovereenkomst 2025 in die zin aan te passen met terugwerkende kracht tot 1 januari 2025.¹⁶
14. De ACM onderzoekt in dit besluit of de klacht in al haar onderdelen ontvankelijk is (hoofdstuk 2). Vervolgens zet de ACM het beoordelingskader uiteen (hoofdstuk 3) en komt de ACM tot een beoordeling van de klacht (hoofdstuk 4). Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de compensatieregelingen uit de Netverklaring 2025, op de kwaliteit van de Havenspoorlijn, op de Algemene Voorwaarden en of sprake is van discriminatie op de Havenspoorlijn. Dit leidt tot de conclusie dat de klacht ongegrond is (hoofdstuk 5).

⁹ Klacht RailGood (ACM/IN/949997), p. 2.

¹⁰ Klacht RailGood (ACM/IN/949997), p. 1-2 en bijlage 3, p. 8.

¹¹ Klacht RailGood (ACM/IN/949997), p. 2.

¹² Klacht RailGood (ACM/IN/949997), p. 10.

¹³ Aanvulling klacht RailGood (ACM/IN/981308), p. 4.

¹⁴ Email 25 juli 2025 van ACM aan gemachtigde Clairfort (ACM/UIT/654023).

¹⁵ RailGood verwijst in haar klacht ook naar het A15-tracé van de Betuwelijn. In haar beantwoording op vragen van de ACM heeft RailGood toegelicht dat haar klacht enkel ziet op de Havenspoorlijn en zijn emplacementen (dus inclusief Kijfhoek en IJsselmonde). Zie Beantwoording RailGood op vragen ACM (ACM/IN/1024009), vraag 11, p. 13.

¹⁶ Aanvulling klacht RailGood (ACM/IN/981308), p. 30.

2. Ontvankelijkheid

2.1 Klacht

15. RailGood heeft op 17 januari 2025 bij de ACM een klacht ingediend als bedoeld in artikel 71, eerste lid, Sw. De klacht is gericht tegen Aanvulling 3 van de Netverklaring 2025 en tegen de artikelen 3.7 en 7 van de Toegangsovereenkomst 2025. Op 16 april 2025 heeft RailGood haar klacht aangevuld.
16. De Spoorwegwet stelt twee formele voorwaarden aan de indiening van een klacht bij de ACM.
17. Uit artikel 71, eerste lid, Sw 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, Sw.
18. De ACM stelt vast dat elk van de vier onder randnummer 1 genoemde ondernemingen een spoorwegonderneming is in de zin van artikel 3, onderdeel 1, van de sera-richtlijn¹⁷ en met ProRail een toegangsovereenkomst heeft afgesloten. Elk van deze vier spoorwegondernemingen voldoet daarom aan de eerste voorwaarde.
19. Bovendien moet een klacht, voor zover deze ziet op de in de netverklaring bekendgemaakte heffingsbeginselen en de tarieven of de capaciteitstoewijzing, zijn ingediend binnen de termijn gesteld in artikel 58, vijfde lid, Sw. Die termijn bedraagt zes weken na de datum van de Staatscourant waarin mededeling is gedaan van de vaststelling van de (wijziging van) de netverklaring en eindigde op 27 januari 2025.
20. Uit de memorie van toelichting bij de Sw volgt dat de termijn van zes weken in artikel 58, vijfde lid, van Sw is opgenomen vanwege het belang van vervoerders en de infrastructuurbeheerder om voor hun bedrijfsvoering zekerheid en helderheid te hebben over de spelregels voor de verdeling van de voor hen beschikbare capaciteit op het spoor en over de bijbehorende tarieven met het oog op het jaarlijks in een beperkte tijdspanne moeten afronden van het capaciteitsverdelingsproces.¹⁸
21. De ACM stelt vast dat de klacht tegen Aanvulling 3 van de Netverklaring geen betrekking heeft op de heffingsbeginselen, tarieven en capaciteitstoewijzing. Daarmee is de termijn van zes weken, als bepaald in artikel 58, vijfde lid, Sw, niet relevant. De ACM acht daarmee de klacht ontvankelijk, zowel tegen de Toegangsovereenkomst 2025, als voor zover deze betrekking heeft op Aanvulling 3 van de Netverklaring 2025.

2.2 Aanvulling klacht

Klacht RailGood

22. RailGood heeft in de aanvulling van de gronden ook de beëindiging van paragraaf 5.6.8 uit de Netverklaring 2024 'Vergoedingen goederenvervoer bij storingen of beperkingen op de Havenspoorlijn' (hierna: de Havenspoorlijnregeling) in de klacht betrokken.¹⁹
23. Daartoe heeft RailGood aangevoerd dat de inperking van de compensatieregeling uit de Netverklaring 2025 (Havenspoorlijnregeling) tot een parkeerkostenregeling in vergelijking met de Netverklaring 2021-

¹⁷ „spoorwegonderneming”: iedere publiek- of privaatrechtelijke onderneming die in het bezit is van een vergunning overeenkomstig deze richtlijn en waarvan de voornaamste activiteit bestaat in het verlenen van spoorwegvervoersdiensten voor goederen en/of voor passagiers, waarbij die onderneming voor de tractie zorgt; hiertoe behoren ook ondernemingen die uitsluitend voor tractie zorgen;

¹⁸ Memorie van Toelichting, p. 34, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 965, nr. 3, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33965-3.pdf>

¹⁹ Netverklaring 2024 - versie 1.3 d.d. 8 november 2023, p. 97-98.

2024, zonder dat daar een verbetering van de kwaliteit van de infrastructuur tegenover staat, oneerlijk en benadelend is.

Reactie ProRail

24. De beëindiging van de Havenspoorlijn volgde uit de initiële Netverklaring 2025, die is gepubliceerd in de Staatscourant van 8 december 2023, nummer 34543. ProRail heeft niet binnen zes weken na 8 december 2023 daartegen een klacht bij de ACM ingediend. ProRail heeft daarom betoogd dat dit deel van de klacht buiten behandeling moet blijven.²⁰

Beoordeling ACM

25. De ACM merkt op dat de Havenspoorlijnregeling, die een schadevergoedingsregeling is, geen betrekking heeft op de capaciteitsverdeling of op de tarieven die aan spoorwegondernemingen in rekening worden gebracht voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur. Dat schadevergoeding net als de tarieven financieel van aard is en dat de hoogte ervan spoorwegondernemingen ertoe kan doen besluiten al dan niet gebruik van de spoorweginfrastructuur te maken, maakt het nog geen (aan goedkeuring door de ACM onderworpen) heffing voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur. De termijn van zes weken zoals genoemd in artikel 58, vijfde lid, Sw acht de ACM dan evenmin van toepassing op de aanvulling van de klacht. De ACM concludeert daarom dat de aanvulling van de klacht ook ontvankelijk is.
26. Volledigheidshave merkt de ACM op dat zij op grond van artikel 70, vierde lid, Sw ook bevoegd is uit eigen beweging te onderzoeken of sprake is van oneerlijke behandeling, discriminatie of anderszins van benadeling van een spoorwegonderneming als bedoeld in artikel 56, eerste lid, van de serarichtlijn. Op die grond kan de ACM de klacht ook los van het vraagstuk van de ontvankelijkheid onderzoeken.

3. Beoordelingskader

27. De ACM verwijst voor de volledige tekst van het juridisch kader dat op deze klacht van toepassing is, naar Bijlage II bij dit besluit.
28. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) heeft in de Beheerconcessie 2015-2025, die is verlengd tot 2029²¹, het beheer van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur toegekend aan ProRail. De bevoegdheden van de ACM inzake de beheerconcessie zijn beperkt tot hetgeen in artikel 17, derde lid, Sw is vermeld over het verbinden van bepaalde voorschriften aan de beheerconcessie.²² De ACM heeft geen wettelijke taak of bevoegdheid om toezicht te houden op de kwaliteit van de spoorweginfrastructuur. De ACM beoordeelt dan ook niet of ProRail de Havenspoorlijn overeenkomstig de in de beheerconcessie gestelde eisen onderhoudt of daarin voldoende investeert.
29. De Europese en nationale wet- en regelgeving over het spoor bevat een bepaling dat extra kosten als gevolg van niet geplande omleidingen op verzoek van de beheerder niet bij de gebruiker in rekening mogen worden gebracht.²³ Verder zijn er geen uitdrukkelijke voorschriften over compensatie van gebruikers voor storingen en beperkingen op de hoofdspoorweginfrastructuur. Uit artikel 71, eerste lid, Sw volgt echter dat een spoorwegonderneming bij de ACM schriftelijk een aanvraag kan indienen om

²⁰ Zienswijze ProRail (ACM/IN/994027), p. 1-2.

²¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-37630.html>

²² Zie artikel 70, tweede lid, Sw in samenhang met artikel 17, derde lid, Sw.

²³ Artikel 5, vierde lid, van de Uitvoeringverordening (EU) 2015/909: *De extra kosten die worden veroorzaakt door de, al dan niet geplande, omleiding van treinen op verzoek van de infrastructuurbeheerder worden niet opgenomen in de uit de exploitatie van de omgeleide treindienst voortvloeiende directe kosten. De eerste zin is niet van toepassing indien de spoorwegondernemingen door de infrastructuurbeheerder voor die extra kosten wordt vergoed of indien de omleiding het gevolg is van de coördinatieprocedure waarin artikel 46 van Richtlijn 2012/34/EU voorziet.*

te onderzoeken of ProRail de spoorwegonderneming oneerlijk behandelt, discrimineert of anderszins benadeelt als bedoeld in artikel 56, eerste lid, van de sera-richtlijn.²⁴

30. In artikel 56, negende lid, van de sera-richtlijn is opgenomen dat de toezichthoudende instantie [zo nodig uit eigen beweging] passende maatregelen kan nemen om discriminatie van aanvragers, marktverstoring en eventuele andere ongewenste marktontwikkelingen bij te sturen. Daarbij ziet de ACM toe op de toepassing van de voorschriften uit de sera-richtlijn ten behoeve van het efficiënte beheer en het eerlijke en niet-discriminerende gebruik van spoorweginfrastructuur.²⁵
31. De conclusie van de advocaat-generaal²⁶ bij het HvJEU in zijn van 21 februari 2021 in zaak C-60/20²⁷ sluit hierop aan:

89. Artikel 56, lid 9, van de richtlijn heeft de toezichthoudende instantie ruime interventiebevoegdheden toegekend, op grond waarvan zij passende maatregelen kan nemen om “ongewenste spoorwegmarktontwikkelingen bij te sturen, met name met betrekking tot lid 1, onder a) tot en met j)”.

32. De sera-richtlijn en de memorie van toelichting bij de Spoorwegwet specificeren verder niet nader wanneer sprake is van oneerlijke behandeling of anderszins van benadeling, of over de criteria die bij de beoordeling daarvan moeten worden aangelegd. De ACM beoordeelt de compensatieregelingen daarom in het licht van hetgeen is opgenomen in artikel 56, negende lid, van sera-richtlijn.
33. Bij de uitleg van het begrip ‘discriminatie’ kan aansluiting gezocht worden bij de omschrijving van dit begrip in artikel 102, tweede alinea, onderdeel c, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit artikel verbiedt “het toepassen ten opzichte van handelspartners van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmee nadeel berokkend bij de mededinging”.²⁸ Daarvan is sprake als een individuele spoorwegonderneming anders wordt behandeld dan een vergelijkbare spoorwegonderneming in een vergelijkbare situatie en dat deze spoorwegonderneming daardoor wordt benadeeld in haar concurrentiepositie ten opzichte van vergelijkbare spoorwegondernemingen.

4. Beoordeling

4.1 De compensatieregelingen uit de Netverklaring 2025

Inleiding

34. In dit onderdeel beoordeelt de ACM of de compensatieregelingen, zoals vastgesteld in Aanvulling 3 van de Netverklaring 2025, voldoen aan de wettelijke vereisten uit de Spoorwegwet en de sera-richtlijn. Bij de beoordeling van de parkeerkostenregeling voor stellingen en beperkingen staat voorop dat ProRail spoorwegondernemingen niet oneerlijk mag behandelen, discrimineren of anderszins benadelen.²⁹ De ACM beoordeelt daarom de compensatie in het licht van deze wettelijke normen.
35. Op grond van paragraaf 5.6.9 van de Netverklaring 2025 past ProRail de parkeerkostenregeling toe op maximaal de eerste 60 minuten van de opstelactie. Dit betreft de delen van het spoorwagennet op de Havenspoorlijn waarbij wordt afgerekend op basis van de gerealiseerde opstelduur. Indien de opstelduur korter is dan 60 minuten, dan compenseert ProRail slechts de gerealiseerde opstelduur. Op

²⁴ Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (herschikking) (hierna: sera-richtlijn).

²⁵ Sera-richtlijn, preambule (76).

²⁶ ECLI:EU:C:2021:147.

²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62020CJ0060> (ECLI:EU:C:2021:610).

²⁸ NvT bij het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte (NvT bij het Implementatiebesluit), Staatsblad 2015, nr. 461, p. 15-16.

²⁹ Dit is op grond van artikel 71, eerste lid sub a, Sw. Hierin wordt verwezen naar artikel 56, eerste lid, van de sera-richtlijn.

de emplacementen waar op basis van realisatie wordt afgerend zijn drie regelingen van toepassing in de onderstaande volgorde. De ACM gaat in dit besluit enkel in op de regeling onder (3).

- (1) Vrijstelling voor niet commerciële stops³⁰;
- (2) de Tijdelijke Subsidieregelingen opstellen en rangeren spoorgoederenvervoer 2023-2025³¹; en
- (3) de compensatieregeling (ofwel parkeerkostenregeling) voor langer opstellen als gevolg van storingen en beperkingen³².

Klacht RailGood

36. Volgens RailGood ziet haar klacht op de compensatie die ProRail betaalt bij storingen en gebruikbeperkingen op de Havenspoorlijn. RailGood stelt dat in 2024 sprake was van een adequate compensatie op grond van de Havenspoorlijnregeling. Deze regeling was tijdelijk en is sinds 1 januari 2025 beëindigd, onder andere omdat het aantal storingen zou zijn afgenomen. Volgens RailGood is in 2025 geen sprake van een adequate compensatie.³³
37. Bij het instellen van de tijdelijke Havenspoorlijnregeling heeft ProRail gebruik gemaakt van gegevens over het aantal storingen en beperkingen. RailGood stelt dat de prestatiecijfers van ProRail niet stabiel zijn en daarmee onbetrouwbaar. Daarnaast stelt ze dat er geen sprake is van een afname van het aantal verstoringen. De lagere aantallen zouden volgens RailGood het gevolg zijn van het feit dat ProRail haar criteria en het gebruikte algoritme waarmee het aantal storingen wordt bepaald heeft gewijzigd.
38. Volgens RailGood is het onduidelijk waarom de Havenspoorlijnregeling is beëindigd. Als hinderrijke storingen zich blijven voordoen – al is dat mogelijk minder vaak – dan is een compensatie volgens RailGood nog steeds billijk. Kort samengevat vindt de neerwaartse bijstelling van de compensatie voor opstellen volgens RailGood plaats in een ondoorgronde kader.³⁴
39. Volgens RailGood zou de compensatie door ProRail in het geval van storingen niet beperkt moeten blijven tot de parkeerkosten. In artikel 35 van de sera-richtlijn is namelijk bepaald dat de heffingsregeling een prestatieregeling moet bevatten die ProRail stimuleert om verstoringen zo gering mogelijk te houden en de prestaties van het net te verbeteren.³⁵ Het ontbreken van een (adequate) compensatieregeling zou als oneerlijk en benadelend moeten worden aangemerkt in de zin van artikel 71 van de Sw.

Zienswijze ProRail

40. ProRail betoogt dat het spoorwegrechtelijke kader haar niet verplicht tot het hanteren van een compensatieregeling voor nadeel dat wordt veroorzaakt door onderhoudswerkzaamheden of verstoringen. Schade waarvoor ProRail aansprakelijk is, kan worden ingediend en ProRail behandelt dit met inachtneming van de Algemene Voorwaarden bij de Toegangsovereenkomst.³⁶
41. ProRail stelt dat het aanbieden van compensatie voor omleidingskilometers wel verplicht is vanuit de spoorwegrechtelijke regelgeving.³⁷ ProRail stelt verder dat de overige compensatieregelingen die ProRail in de Netverklaring 2025 heeft opgenomen niet verplicht maar wel gereguleerd zijn, in die zin dat zij niet oneerlijk, discriminatoir dan wel benadelend jegens spoorwegondernemingen (mogen) uitwerken.³⁸

³⁰ Door deze vrijstelling worden opstelacties korter dan 30 minuten niet in rekening gebracht (zie paragraaf 7.3.5.2.1 van de Netverklaring 2025). Beantwoording ProRail aanvullende vraag ACM (ACM/IN/1044560).

³¹ Deze regeling wordt toegepast op alle minuten van alle opstelacties die in rekening zijn gebracht. Zie ook: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0047662/2025-01-01/0>.

³² Paragraaf 5.6.9 van de Netverklaring 2025. De compensatie wordt toegepast op maximaal de eerste 60 minuten van alle opstelacties die in rekening zijn gebracht (na correctie voor verleende subsidie).

³³ Reactie RailGood op zienswijze ProRail (ACM/IN/1003904), p. 3.

³⁴ Reactie RailGood op zienswijze ProRail (ACM/IN/1003904), p. 13.

³⁵ Aanvulling klacht RailGood (ACM/IN/981308), p. 3.

³⁶ Zienswijze ProRail (ACM/IN/994027), randnummer 2.16.

³⁷ Zienswijze ProRail (ACM/IN/994027), randnummer 2.11.

³⁸ Reactie ProRail op reactie RailGood (ACM/IN/1014449), randnummer 2.5.

42. ProRail stelt verder dat het niet verlengen van de Havenspoorlijnregeling is gebaseerd op betrouwbare cijfers, die een duidelijk zichtbare en structurele daling van het aantal hinderrijke verstoringen laten zien op de Havenspoorlijn.³⁹ Daarnaast zijn ook de verstoringen die kort voor uitvoering worden aangekondigd gedaald en is er een toename van vroege communicatie voor verstoringen. De methode waarop het aantal storingen wordt gemeten, is gewijzigd in overeenstemming met spoorwegondernemingen in 2021 en 2022.⁴⁰
43. ProRail stelt daarom dat zij geen aanleiding ziet tot de verlenging van de, van meet af aan als tijdelijk bedoelde, Havenspoorlijnregeling die van 2022-2024 gold ter compensatie voor bovenmatige hinder door het aantal hoge ongeplande buitendienststellingen. Voortzetting van de Havenspoorlijnregeling zou bovendien discriminerend zijn voor partijen die geen gebruik maken van de Havenspoorlijn maar wel ook te maken hebben met (omvangrijke) treinvrije periodes vanwege de huidige vervangingsopgave en het reguliere onderhoud.⁴¹
44. Verder stelt ProRail dat voor het vaststellen van de hoogte van de te vergoeden parkeerkosten er een gebrek bestaat aan aanvullende objectieve en verifieerbare informatie. Om die reden is er een compensatie voor 60 minuten ingesteld, gebaseerd op een inschatting van de gemiddelde operationele impact van verstoringen op emplacementen langs de Havenspoorlijn. Deze parkeerkostenregeling geldt voor alle parkeeracties op opstel terreinen. Treinen met en zonder vertraging, en al dan niet veroorzaakt door ProRail, ontvangen deze compensatie. De regeling gaat ervan uit dat de gemiddelde duur van het oponthoud per trein niet boven de 60 minuten uitkomt, waardoor er volgens ProRail sprake is van een redelijke compensatie voor die gevallen waarin een trein daadwerkelijk een keer langer moet parkeren vanwege een verstoring.⁴²

Beoordeling ACM

45. De ACM stelt vast dat de Spoorwegwet en sera-richtlijn geen uitdrukkelijke verplichting kennen voor de beheerder om de kosten voor verplicht opstellen als gevolg van storingen en beperkingen te compenseren. Wel dient ProRail rekening te houden met dat zij spoorwegondernemingen niet oneerlijk mag behandelen, discrimineren of anderszins benadelen, zoals volgt uit de Spoorwegwet.

De parkeerkostenregeling

46. RailGood baseert haar klacht voor een groot deel op een vergelijking tussen de beëindigde Havenspoorlijnregeling en de compensatieregeling⁴³ zoals opgenomen onder 5.6.9 in Aanvulling 3 van Netverklaring 2025. De huidige compensatieregeling zou volgens RailGood aansluiting moeten vinden bij de wijze van compensatie zoals onder de Havenspoorlijnregeling.
47. ProRail heeft in haar schriftelijke stukken en tijdens de hoorzitting benadrukt dat de Havenspoorlijnregeling tijdelijk was ingesteld en dat de vervoerders hiervan op de hoogte waren. Daarnaast heeft ProRail met een overzicht aangetoond dat het aantal storingen op de Havenspoorlijn in de periode 2022 en 2024 is afgenomen⁴⁴, waardoor ook geen reden meer bestond om de Havenspoorlijnregeling in stand te houden. ProRail heeft tijdens de hoorzitting bevestigd dat het algoritme is gewijzigd, zodat hiermee een betere weergave van de situatie op de Havenspoorlijn kon worden gegeven. RailGood heeft onvoldoende onderbouwd dat dit algoritme en het overzicht op onjuistheden zou zijn gebaseerd.
48. De bedrijfsvoering van de bij RailGood aangesloten vervoerders is niet ingericht op het registreren van gedetailleerde en concrete gegevens van de hinder die zij ervaart als gevolg van storingen en

³⁹ Voor zover ProRail heeft betwist dat dit onderdeel van de klacht ontvankelijk is verwijst de ACM naar randnummers 46-49.

⁴⁰ Zie ook randnummer 47 van het Besluit over het algoritme.

⁴¹ Reactie ProRail op reactie RailGood (ACM/IN/1014449), randnummer 2.21.

⁴² Reactie ProRail op reactie RailGood (ACM/IN/1014449), randnummer 2.24.

⁴³ Dit wordt ook aangeduid als de parkeerkostenregeling.

⁴⁴ Zienswijze ProRail (ACM/IN/994027), p. 8.

beperkingen. Wel heeft RailGood een aantal scenario's aangeleverd waarin zij een vergelijking maakt tussen compensatie op grond van de Havenspoorlijnregeling en de huidige compensatieregelingen. Uit deze simulaties volgt dat de hoogte van de compensatie afneemt. De ACM kan hieruit echter niet afleiden dat de huidige compensatieregelingen in strijd zijn met artikel 71, eerste lid onder a, Sw.

49. Nu de Havenspoorlijnregeling van tijdelijke aard was en omdat RailGood de stelling van ProRail – dat het aantal storingen sterk is afgenomen – niet heeft weerlegd, stelt de ACM vast dat er geen reden is om te concluderen dat de tijdelijke Havenspoorlijnregeling niet mocht worden beëindigd.
50. Ten aanzien van de huidige parkeerkostenregeling merkt de ACM het volgende op. Er bestaat geen uitdrukkelijke verplichting voor ProRail om compensatie te bieden voor het verplicht opstellen. Echter, het handelen van ProRail mag niet benadelend zijn. Naar het oordeel van de ACM betekent dit dat opstelkosten die de vervoerder moet maken als gevolg van storingen en beperkingen die aan de beheerder toegerekend kunnen worden, ook door de beheerder gecompenseerd moeten worden.
51. ProRail heeft door middel van een Spoorweb⁴⁵ overzicht van de storingen en beperkingen aangegeven dat de gemiddelde vertragsduur 15 minuten bedraagt.⁴⁶ ProRail heeft toegelicht dat de (beleids-)keuze om 60 minuten te compenseren – terwijl uit het Spoorweb overzicht blijkt dat de gemiddelde duur slechts 15 minuten is – niet is vastgelegd, maar dat dit intern is besloten op basis van de gegevens uit Spoorweb. Anderzijds heeft RailGood aangegeven dat zij geen (nauwkeurig) overzicht van de gemiddelde opsteluur aan de ACM kan verstrekken. De ACM stelt daarom vast dat bij de beoordeling haar alleen het overzicht dat ProRail heeft verstrekt ter beschikking staat.
52. De ACM stelt vast dat ProRail een compensatie biedt van maximaal 60 minuten voor alle opstelacties en dat ook opstelacties die het gevolg zijn van een beslissing van de spoorwegonderneming hieronder vallen. Naar het oordeel van de ACM is hier sprake van een vergoeding die valt binnen het vereiste dat het handelen van ProRail niet benadelend mag zijn, in de zin van artikel 71, Sw.
53. De ACM merkt op dat de parkeerkostenregeling slechts compenseert voor verplicht opstellen en daarmee een beperkt deel vergoedt van de daadwerkelijke hinder die wordt veroorzaakt door een storing. Vergoeding van overige schade vindt volgens de Toegangsovereenkomst plaats op grond van de Algemene Voorwaarden. RailGood is hier ook – weliswaar onder protest – mee akkoord gegaan. De ACM gaat hier nader op in paragraaf 4.3.
54. De ACM stelt vast dat tot 60 minuten volledig wordt gecompenseerd voor alle opstelacties. Daarbij gaat ProRail uit van een vertragsgemiddelde die viermaal hoger is dan het gemiddelde dat ProRail heeft geregistreerd. De ACM is daarom van oordeel dat deze parkeerkostenregeling niet benadelend is nu vastgesteld is dat er ruim wordt gecompenseerd voor alle opstelacties. Het standpunt van RailGood dat bij de parkeerkostenregeling sprake zou zijn van benadeling volgt de ACM daarom niet.

Financiële compensatie van de (extra) omleidingskilometers

55. De klacht van RailGood betreft behalve de parkeerkostenregeling van paragraaf 5.6.9 uit de Netverklaring 2025 ook een verhoging van de compensatiebedragen van paragraaf 5.6.7. Paragraaf 5.6.7 voorziet in een recht op een financiële compensatie van de (extra) omleidingskilometers in het geval goederenvervoerders moeten omrijden als gevolg van tijdelijke capaciteitsbeperkingen. Indien er sprake is van een tijdelijke capaciteitsbeperking die enkel kan plaatsvinden na instemming van gerechtigden die door deze aanpassing worden geraakt, geldt een extra compensatie. De grondslag

⁴⁵ SpoorWeb is een applicatie waarin inzage in en afstemming over incidenten en calamiteiten plaatsvindt. In SpoorWeb worden door Verkeersleiding meldingen van verstoringen geregistreerd, deze meldingen zijn gecategoriseerd naar veroorzaker (ProRail of Overig). Zie Beantwoording ProRail op vragen ACM (ACM/IN/1021836).

⁴⁶ ProRail heeft de gemiddelde vertraging per geraakte trein berekend door het aantal vertragsminuten te delen door het aantal geraakte treinen. Voor treinen die vertraagd zijn door een oorzaak gerelateerd aan ProRail (dus buiten de schuld van de vervoerder) geldt dat de gemiddelde vertraging per geraakte trein afgerond 15 minuten bedraagt.

van de compensatie voor omleidingskilometers is opgenomen in artikel 5, vierde lid, van de Uitvoeringsverordening (EU) 2015/909.⁴⁷

56. Artikel 7 van de Toegangsovereenkomst heeft betrekking op deze compensatie. RailGood zag zich genoodzaakt ook hier onder protest mee akkoord te gaan en vindt dat ProRail en RailGood hierover tot overeenstemming hadden moeten komen voordat de Toegangsovereenkomst werd ondertekend.
57. RailGood wil namelijk dat de in 2023 overeengekomen compensatieregeling ten behoeve van werkzaamheden wordt opgenomen in de Netverklaring 2025 en de Toegangsovereenkomst 2025.⁴⁸ Dat komt erop neer dat de extra compensatie die wordt geboden als goederenvervoerders met aanvullende capaciteitsbeperkingen akkoord gaan (instemmingsregeling) ook geldt in het geval van capaciteitsbeperkingen waarbij de toepassing van publicatietermijnen onverantwoord zou zijn of niet kosteneffectief in het licht van de levensduur of toestand.^{49 50}

Zienswijze ProRail

58. ProRail betoogt dat zij aan de verplichting van artikel 5, vierde lid, van de Uitvoeringsverordening (EU) 2015/909 invulling heeft gegeven in de Netverklaring 2025 door omleidingskilometers te compenseren. Naast (de juridische verplichte) vergoeding van de omleidingskosten biedt ProRail ook een (gestandaardiseerde) vergoeding voor het nadeel dat spoorwegondernemingen ondervinden wanneer zij instemmen met een door ProRail ingebrachte nieuwe (ad-hoc) capaciteitsbeperking of als zij instemmen met een wijziging van een reeds overeengekomen capaciteitsbeperking.⁵¹

Beoordeling ACM

59. RailGood heeft weliswaar betoogd dat zij de uitbreiding van deze regeling voor omleidingskilometers wenselijk vindt, maar heeft niet aannemelijk gemaakt dat ProRail een onjuiste uitvoering geeft aan de eerdergenoemde wettelijke verplichting. De ACM ziet daarom geen aanleiding om nader te onderzoeken of ProRail op dit punt in strijd heeft gehandeld met artikel 71, eerste lid onder a, Sw.

4.2 De kwaliteit van de Havenspoorlijn

Inleiding

60. Zoals vermeld in randnummer 28 heeft de ACM heeft geen wettelijke taak of bevoegdheid om toezicht te houden op de kwaliteit van de spoorweginfrastructuur.
61. Nu door RailGood is gesteld dat er sprake is van discriminatoir, oneerlijk of anderszins benadelend handelen door ProRail als bedoeld in artikel 71, eerste lid, Sw, omdat de kwaliteit van de Havenspoorlijn in belangrijke mate achterblijft bij de overige hoofdspoorweginfrastructuur, moet de ACM dit onderzoeken.
62. Om deze reden gaat de ACM hierna in op de opmerkingen die RailGood en ProRail over de kwaliteit van de Havenspoorlijn naar voren hebben gebracht. De ACM zal informatie uit andere bronnen (dan eigen onderzoek) over de kwaliteit betrekken in haar onderzoek.

⁴⁷ De extra kosten die worden veroorzaakt door de, al dan niet geplande, omleiding van treinen op verzoek van de infrastructuurbeheerder worden niet opgenomen in de uit de exploitatie van de omgeleide treindienst voortvloeiende directe kosten. De eerste zin is niet van toepassing indien de spoorwegondernemingen door de infrastructuurbeheerder voor die extra kosten wordt vergoed of indien de omleiding het gevolg is van de coördinatieprocedure waarin artikel 46 van Richtlijn 2012/34/EU voorziet.

⁴⁸ Aanvulling klacht RailGood (ACM/IN/981308), p. 7 en 8.

⁴⁹ Klacht RailGood (ACM/IN/949997), p. 9 en 10.

⁵⁰ Zie paragraaf 4.3.2.3.4 en 4.3.2.3.5 van de Netverklaring 2025.

⁵¹ Zienswijze ProRail (ACM/IN/994027), randnummer 2.11.

Klacht RailGood

63. RailGood heeft aan haar klacht ten grondslag gelegd dat sprake is van achterstallig onderhoud van en uitgestelde investeringen in de Havenspoorlijn, waardoor de kwaliteit daarvan ver achterblijft op het gemengde spoorwegnet.⁵²
64. RailGood stelt daarnaast dat het onderhoudsniveau van de Havenspoorlijn in algemene zin te laag is omdat deze wordt onderhouden op de veiligheidswaarde in plaats van de duurzaamheidswaarde, zoals het geval is bij het gemengde spoorwegnet. Volgens RailGood bestaat een verband tussen het niveau van de onderhoudswaarde en het aantal storingen op de Havenspoorlijn.⁵³ Ook wijst RailGood op de aanhoudende problemen met de blusvoorzieningen op de Havenspoorlijn en met het voldoen aan de daarvoor geldende regelgeving, waardoor gebruiksbeperkingen blijven optreden.
65. Daarnaast haalt RailGood het gezamenlijke positioneringsdocument "Goederenvervoer is essentieel voor Nederland" aan, waarin is opgenomen dat sprake is van achterstallig onderhoud en uitgestelde vernieuwing aan het spoor in de Rotterdamse haven, waarvoor richting 2029 een investering van € 450 miljoen excl. BTW nodig is. Dit zou volgens RailGood betekenen dat de hinder op de Havenspoorlijn niet op korte termijn zal afnemen.⁵⁴ Ook houdt RailGood er rekening mee dat met de besteding van het genoemde bedrag en de daaruit volgende werkzaamheden een nieuwe reeks van buitendienststellingen en hinder voor spoorwegondernemingen zal optreden.⁵⁵

Zienswijze ProRail

66. Volgens ProRail kan niet in zijn algemeenheid worden gesproken van de kwaliteit van de Havenspoorlijn, omdat deze bestaat uit verschillende infrastructuurelementen (emplacements en aansluitingen naar bedrijfsterreinen) die vanaf 1891 in verschillende fasen zijn aangelegd en daarmee naar aard en leeftijd verschillen. Zo is bijvoorbeeld het Theemswegtracé van de Havenspoorlijn pas in 2021 in gebruik genomen.⁵⁶
67. Sinds 2020 worden, in aanvulling op de reguliere instandhouding, projectmatig delen van de Havenspoorlijn aangepakt die aan het einde van hun technische levensduur zijn. ProRail illustreert dit aan de hand van cijfers over de periode 2020-2023: 132 wissels, 98 overgangen en 28 spoortakken (in totaal 36 kilometer spoor) zijn volledig vernieuwd.⁵⁷
68. ProRail wijst daarom de stelling van de hand dat het kwaliteitsniveau van de Havenspoorlijn lager is dan van de overige door ProRail beheerde spoorweginfrastructuur.⁵⁸ ProRail bestrijdt verder dat onderhoud op veiligheidswaarde in plaats van op duurzaamheidswaarde verband houdt met het aantal optredende storingen.^{59 60}
69. Volgens ProRail wordt bij het contracteren op veiligheidswaarde de infrastructuur zodanig onderhouden dat de interventiewaarde niet wordt overschreden. Bij het contracteren op duurzaamheidswaarde geldt dat onderhoud plaatsvindt op een niveau waarop de onderhoudswaarde niet wordt overschreden.

⁵² Aanvulling klacht RailGood (ACM/IN/981308), randnummer 88.

⁵³ Aanvulling klacht RailGood (ACM/IN/981308), randnummer 64.

⁵⁴ Aanvulling klacht RailGood (ACM/IN/981308), randnummers 7, 59, 64 en 76.

⁵⁵ Aanvulling klacht RailGood (ACM/IN/981308), randnummer 29.

⁵⁶ Beantwoording ProRail op vragen ACM (ACM/IN/1021836).

⁵⁷ Zienswijze ProRail (ACM/IN/994027), randnummer 4.2.

⁵⁸ Zienswijze ProRail (ACM/IN/994027), randnummer 4.2.

⁵⁹ Zienswijze ProRail (ACM/IN/994027), randnummer 4.10.

⁶⁰ *De technische normen die ProRail hanteert voor instandhouding van sporen en wissels zijn tegenwoordig vastgelegd in de documenten IHS00001-spoor en IHS00002-wissels. Voor deze systemen is voor ieder onderliggend object, dat relevant is voor de veilige berijdbaarheid, een aantal normen vastgesteld, te weten: 1) de onmiddellijk actie waarde (OAW): Technische waarde die bij overschrijding leidt tot dermate hoge risico's, dat per direct het treinverkeer wordt gestaakt. 2) de interventiewaarde (IW): Technische waarde die bij overschrijding aanleiding geeft tot het nemen van een beheersmaatregel om het ontstane risico met betrekking tot de veilige berijdbaarheid van het object/ systeem tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. 3) de onderhoudswaarde (OW): Technische waarde die er bij overschrijding toe leidt dat de technische levensduur van het object/ systeem niet wordt gehaald.*

Enkel bij overschrijding van de onmiddellijke actiewaarde, die in beginsel niet wordt bereikt bij onderhoud op veiligheidswaarde, wordt het treinverkeer onmiddellijk stilgelegd.⁶¹

70. ProRail werpt RailGood tegen dat zij niet heeft onderbouwd dat sprake zou zijn van een lager kwaliteitsniveau van de Havenspoorlijn en RailGood evenmin heeft aangetoond dat er een causaal verband bestaat tussen het gestelde lagere kwaliteitsniveau en de door RailGood beweerdelijk geleden schade of tussen het onderhoudsniveau en het aantal verstoringen.⁶²
71. Verder betoogt ProRail dat het aan haar is om binnen de financiële kaders een bij de aard van de infrastructuur passend onderhoudscontract af te sluiten, waarbij de veilige berijdbaarheid van het spoor voorop staat. Spoorwegondernemingen hebben hierop geen inspraak en de ACM oefent daarop geen toezicht uit.⁶³
72. Het feit dat niet alle onderhoudscontracten voorzien in eenzelfde onderhoudsregime, is volgens ProRail op geen enkele manier in strijd met wet- en regelgeving en ook niet discriminerend, oneerlijk dan wel benadelend voor spoorwegondernemingen. Ook heeft een spoorwegonderneming geen recht op de volledige beschikbaarheid van de spoorweginfrastructuur omdat onderhoud en vernieuwing nu eenmaal moet plaatsvinden en noodzakelijkerwijs gepaard gaat met gebruiksbeperkingen.⁶⁴

Beoordeling ACM

De kwaliteit van de Havenspoorlijn

73. De ACM stelt vast dat ProRail van 2021 tot en met 2024 aanleiding zag een bijzondere schadevergoedingsregeling voor de Havenspoorlijn in te stellen. De overwegingen om de Havenspoorlijnregeling in te stellen volgen uit de Netverklaringen 2021-2024, waaronder (onderstrepingen toegevoegd)⁶⁵:
 - De situatie qua storingen is in 2020 qua klanthinder verder verslechterd ten opzichte van voorafgaande jaren. Het aantal vertragingminuten als gevolg van infrastoringen is met meer dan 20% toegenomen ten opzichte van 2019, het aantal hinderrijke storingen met ruim 10%.
 - De komende jaren wordt door ProRail gewerkt om de oorzaken van de bovenmatige hinder weg te nemen. De verwachting is dat daardoor het aantal ongeplande buitendienststellingen en het aantal storingen de komende jaren zal afnemen. Daartoe zal het aantal extra geplande ad-hoc onttrekkingen (gebruiksbeperkingen), nodig om werkzaamheden uit te voeren, eerst significant toenemen.
74. De ACM constateert dat deze werkzaamheden werden en worden uitgevoerd om het onderliggende kwaliteitsgebrek van de Havenspoorlijn te verhelpen en dus de oorzaken van bovenmatige hinder weg te nemen.
75. De ACM ziet een bevestiging daarvan in het rapport Verbeterprogramma Zee-Zevenaar van ProRail, gelet op onder andere de volgende passages (onderstreping toegevoegd)⁶⁶:
 - De railinfrastructuur, vooral op de corridor Zee-Zevenaar en daarbinnen in het Rotterdamse Havengebied, ondervindt de afgelopen jaren veel hinder van onverwachte buitendienststellingen en verstoringen van het spoor (in 2019 ca. 3.100 storingsmeldingen / in 2020 ca. 3.200 t.o.v. gemiddeld 2.500 meldingen in de jaren daarvoor). Deze gebeurtenissen zijn het resultaat van

⁶¹ Zienswijze ProRail (ACM/IN/994027), randnummer 4.6 en 4.8.

⁶² Zienswijze ProRail (ACM/IN/994027), randnummer 4.1.

⁶³ Zienswijze ProRail (ACM/IN/994027), randnummer 4.9.

⁶⁴ Reactie ProRail op reactie RailGood (ACM/IN/1014449), randnummer 2.10.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld Netverklaring 2024,

<https://www.prorail.nl/siteassets/homepage/samenwerken/vervoerders/documenten/netwerkverklaring-2024/netverklaring-2024-versie-1.3.pdf>

⁶⁶ Verbeterprogramma Zee-Zevenaar, 8 november 2021, p. 2. Dit rapport dateert van 8 november 2021

<<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-b0da3a6f-1587-4edf-bfe8-7d7d488dbc24/pdf>>

onvoldoende aandacht voor de kwaliteit van de infrastructuur in het Rotterdamse havengebied.
(Pagina 2)

- *Gezien de ernst en urgentie van de geconstateerde infraproblemen onderschrijft ProRail de noodzaak om de prestaties voor het spoorgoederenvervoer structureel en integraal te verbeteren, en daarmee weer in control te zijn. Om een structurele verbetering tot stand te brengen heeft ProRail in maart 2020 o.a. een programmamanager aangesteld met als opdracht om de onderhoudsachterstand weg te werken om daarmee de infra op orde te brengen, dit is in lijn met de conclusies vanuit onderzoeksbureau CrisisLab. (Pagina 3)*

76. De ACM volgt het oordeel van ProRail dat de kwaliteit van (delen van) de Havenspoorlijn achterbleef. Uit de door ProRail verstrekte gegevens⁶⁷ volgt dat het aantal hinderrijke storingen in de periode 2022-2024 is gedaald van 200 naar 44 en het aantal vertragingminuten in diezelfde periode is afgenomen van 171.228 minuten (2854 uur) naar 26.241 minuten (437 uur).
77. RailGood heeft daartegen ingebracht dat ProRail de wijze waarop het aantal storingen wordt bepaald in deze periode heeft gewijzigd.⁶⁸ ProRail heeft dat erkend maar gewezen op afspraken die daarover ten tijde van de invoering van de Havenspoorlijnregeling met de spoorwegondernemingen zijn gemaakt. ProRail heeft verder benadrukt dat de daling van het aantal hinderrijke storingen zich onder de nieuwe telmethode (van 26 in de eerste vijf maanden van 2024 naar 16 in dezelfde periode in 2025) heeft voortgezet.⁶⁹
78. RailGood heeft geen cijfers aangeleverd of op andere wijze onderbouwd dat de stelling van ProRail onjuist is dat het aantal hinderrijke storingen op de Havenspoorlijn in de periode 2022-2025 aanzienlijk is afgenomen. De ACM gaat er daarom vanuit dat daadwerkelijk een sterke daling van het aantal hinderrijke storingen heeft plaatsgevonden, zoals weergegeven in de door ProRail ingebrachte cijfers.

Onderhoudsniveau

79. Over het onderhoudsniveau merkt de ACM op dat de stelling van ProRail dat dit niveau niet van invloed is op de kwaliteit van de spoorweginfrastructuur, haaks staat op de volgende passage uit het rapport van de Adviesgroep 'Infra op Orde' van ProRail d.d. 28 februari 2024⁷⁰. Daarin staat vermeld:
- *Onderhoud baan & wissels. Toelichting: Doordat de Havenspoorlijn wordt onderhouden op veiligheidswaarden, ontstaan vaker hinderrijke storingen.*
80. ProRail heeft toegelicht dat dit document is geschreven voor een bestuurlijk overleg en daarom noodzakelijkerwijs meer politiek, bestuurlijk en globaal van aard is dan dat het ingaat op de precieze details van de staat van het onderhoud van de Havenspoorlijn en de wijze van contracteren van onderhoudswerkzaamheden.⁷¹ De ACM volgt ProRail in haar opvatting dat het aan ProRail is om te bepalen hoe het onderhoud wordt uitgevoerd of aanbesteed. Wel merkt de ACM op dat deze uitleg moeilijk te verenigen is met de inhoud van de geciteerde passage. De ACM ziet in de toelichting van ProRail geen argument om te twijfelen aan de juistheid van de informatie in genoemd rapport.

Conclusie

81. De ACM acht aannemelijk dat de kwaliteit van de Havenspoorlijn is verbeterd en het aantal hinderrijke storingen aanzienlijk is afgenomen. De ACM begrijpt dat ProRail de als tijdelijk bedoelde Havenspoorlijnregeling heeft beëindigd.

⁶⁷ Zienswijze ProRail (ACM/IN/994027), randnummer 3.9.

⁶⁸ Zie ook randnummer 47 van het Besluit.

⁶⁹ Beantwoording ProRail op vragen ACM (ACM/IN/1021836), randnummer 2.17.

⁷⁰ Zie bijlage 52 bij de Reactie RailGood op zienswijze ProRail (ACM/IN/1003904).

⁷¹ Reactie ProRail op beantwoording RailGood vragen ACM (ACM/IN/1021836), antwoord op vraag 6.

4.3 De Algemene Voorwaarden

Inleiding

82. De ACM heeft in onderdeel 4.1 van dit Besluit geconcludeerd dat de compensatieregelingen die zijn opgenomen in de Netverklaring 2025 niet oneerlijk, discriminerend of anderszins benadelend zijn. De parkeerkostenregeling voorziet echter enkel in compensatie voor de (verplichte) opstelduur veroorzaakt door storingen en beperkingen. In de Toegangsovereenkomst 2025 zijn de Algemene Voorwaarden opgenomen. Op grond van deze Voorwaarden kunnen gebruikers een claim tot schadevergoeding indienen voor overige schade als gevolg van storingen en beperkingen die aan ProRail kunnen worden toegeschreven.
83. In dit onderdeel van het Besluit beoordeelt de ACM of de Algemene Voorwaarden voldoen aan de vereisten uit de Sw en de sera-richtlijn. Uit artikel 28 van de sera-richtlijn volgt dat de Toegangsovereenkomst geen discriminerende voorwaarden mag bevatten en transparant moet zijn, in overeenstemming met de sera-richtlijn.

Klacht RailGood

84. Omdat de ondertekening van een toegangsovereenkomst een voorwaarde is om toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur te verkrijgen stelt RailGood dat zij genoodzaakt was om – onder protest – de Toegangsovereenkomst 2025 te tekenen, voordat met ProRail overeenstemming was bereikt over een volgens RailGood billijke schadevergoedingsregeling. RailGood stelt dat zij door het opleggen van bezwarende voorwaarden wordt benadeeld door ProRail in de zin van artikel 71, eerste lid, Sw.⁷²
85. RailGood stelt dat in artikel 3.7 van de Toegangsovereenkomst 2025 is bepaald dat partijen – bij compensatie wegens verstoringen en beperkingen – de regeling die in de Netverklaring 2025 is opgenomen hanteren. RailGood stelt dat zij daarom niet zou toekomen aan een aanspraak op compensatie onder de regeling in de Algemene Voorwaarden. Daarnaast zou de regeling in de Algemene Voorwaarden zijn onderworpen aan allerlei voorwaarden en beperkingen. Van een reële optie tot compensatie is volgens RailGood daarom geen sprake⁷³.
86. RailGood stelt dat ProRail met de parkeerkostenregeling slechts de kosten van het gedwongen opstellen compenseert. De hinderrijke storingen en beperkingen op de Havenspoorlijn veroorzaken ook (gevolg)schade. Een aanspraak op de Algemene Voorwaarden, waarop ProRail wijst voor vergoeding van die schade, kan RailGood niet baten.⁷⁴ ProRail laat volgens RailGood na om duidelijk te maken dat en hoe de in de Algemene Voorwaarden opgenomen regeling soelaas biedt in het geval van storingen en beperkingen.⁷⁵
87. Volgens RailGood is ProRail op grond van artikel 18.1.c van de Algemene Voorwaarden aansprakelijk voor vermogensschade, maar zij stelt dat hiervoor veel beperkingen gelden. Zo is ProRail slechts aansprakelijk voor schade die vervoerders aan een derde moeten voldoen (artikel 18.2.a) en voor kosten van vervangend vervoer (artikel 18.2.c/d), terwijl tevens een ontheffing van aansprakelijkheid geldt als sprake is van onvermijdbaarheid, als sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 16 Algemene Voorwaarden (controle en aanwijzingen), als sprake is van toepassing van artikel 9.5 Algemene Voorwaarden (verval verdeelde capaciteit wegens een (dreigende) storing) en als sprake is van schade kleiner dan € 5.000.⁷⁶
88. Samengevat stelt RailGood het volgende. Zelfs als RailGood op grond van artikel 3.7 Toegangsovereenkomst 2025 zou toekomen aan een aanspraak op basis van de Algemene Voorwaarden dan geldt dat ProRail die schade heeft geëxonerend. Verhaal van schade is namelijk

⁷² Aanvulling klacht RailGood (ACM/IN/981308), randnummer 84.

⁷³ Reactie RailGood op zienswijze ProRail (ACM/IN/1003904), paragraaf IV.4.

⁷⁴ Reactie RailGood op zienswijze ProRail (ACM/IN/1003904), paragraaf III.2.

⁷⁵ Reactie RailGood op zienswijze ProRail (ACM/IN/1003904), paragraaf IV.4.

⁷⁶ Reactie RailGood op zienswijze ProRail (ACM/IN/1003904), paragraaf IV.4.

aan dusdanige voorwaarden en beperkingen onderworpen, dat van een reële mogelijkheid tot compensatie geen sprake is.⁷⁷

89. Volgens RailGood zijn de Algemene Voorwaarden al heel lang in beton gegoten en zijn deze ontoereikend voor een redelijke compensatie van schade veroorzaakt door infrastoringen en gebruiksbeperkingen. RailGood stelt dat uit het feit dat een speciale Havenspoorlijnregeling is ingesteld die de administratieve lasten moet verminderen, volgt dat de Algemene Voorwaarden niet aantrekkelijk zouden zijn voor de spoorgoederenvervoerders.
90. De vraag is volgens RailGood dan ook of het niet irrealistisch is dat ProRail verwijst naar de Algemene Voorwaarden en het indienen van incidentele schaderegelingen per infrastoring en gebruiksbeperking, terwijl de infrastoringen en gebruiksbeperkingen op de Havenspoorlijn aanhoudend en niet incidenteel een negatieve (financiële) impact hebben op RailGood.⁷⁸ Ten slotte merkt RailGood op dat zij herkent dat er een beperkt aantal claims is ingediend voor (andere) verstoringen, stremmingen dan wel gebruiksbeperkingen op de Havenspoorlijn. Volgens RailGood is in dat kader nooit een schadevergoeding uitbetaald door ProRail.⁷⁹

Zienswijze ProRail

91. ProRail stelt dat zij met de ad-hoc regeling⁸⁰, de parkeerkostenregeling en het schadevergoedingsproces op grond van de Algemene Voorwaarden voorziet in een adequate, toegankelijke en proportionele vorm van compensatie en schadevergoeding.⁸¹ Volgens ProRail zijn er met deze regelingen geen hoge administratieve lasten en is sprake van een doelmatige inzet van publieke middelen met waarborging van non-discriminatoire behandeling.
92. ProRail stelt ten aanzien van de parkeerkostenregeling dat RailGood hiermee zelf heeft ingestemd door akkoord te gaan met de Toegangsovereenkomst 2025. ProRail merkt op dat artikel 3.7 uit de Toegangsovereenkomst 2025 een keuze artikel betreft. Het is echter niet zo – in tegenstelling tot wat RailGood suggereert – dat hierdoor geen beroep meer kan worden gedaan op de Algemene Voorwaarden.⁸²
93. RailGood kan overige schade claimen op basis van de Algemene Voorwaarden, wanneer sprake is van meer nadeel dan waarin de parkeerkostenregeling voorziet.⁸³ Voor schade die RailGood lijdt – en waarvoor ProRail aansprakelijk is – kan een verzoek tot schadevergoeding bij ProRail worden ingediend.⁸⁴ Dit vormt volgens ProRail het standaard juridische kader voor het afwikkelen van schade tussen ProRail en spoorwegondernemingen.⁸⁵ ProRail behandelt deze schades met inachtneming van de Algemene Voorwaarden bij de Toegangsovereenkomst.⁸⁶ Hierbij is vergoeding van vermogensschade echter grotendeels uitgezonderd.⁸⁷
94. De Algemene Voorwaarden voorzien in gespiegelde voorwaarden. Dit houdt in dat voor ProRail precies dezelfde voorwaarden gelden met betrekking tot het vergoeden van schade als voor vervoerders. Deze voorwaarden worden jaarlijks in overleg met spoorwegondernemingen vastgesteld en zijn ook in lijn met de Europese Algemene Voorwaarden. Kort samengevat is in de Algemene Voorwaarden geregeld dat schade van spoorwegondernemingen vergoed wordt door de beheerder (1) wanneer de beheerder

⁷⁷ Reactie RailGood op zienswijze ProRail (ACM/IN/1003904), paragraaf IV.4.

⁷⁸ Beantwoording RailGood op vragen ACM (ACM/IN/1024009), vraag 9, p. 12.

⁷⁹ Reactie RailGood op beantwoording ProRail vragen ACM (ACM/IN/1030507), p. 13.

⁸⁰ Zie randnummer 7.

⁸¹ Zienswijze ProRail (ACM/IN/994027), randnummer 3.19.

⁸² Reactie ProRail op reactie RailGood (ACM/IN/1014449), randnummer 2.25.

⁸³ Reactie ProRail op reactie RailGood (ACM/IN/1014449), randnummer 2.25.

⁸⁴ Zienswijze ProRail (ACM/IN/994027), randnummer 2.16.

⁸⁵ Zienswijze ProRail (ACM/IN/994027), randnummer 3.18.

⁸⁶ Zienswijze ProRail (ACM/IN/994027), randnummer 2.16.

⁸⁷ Reactie ProRail op reactie RailGood (ACM/IN/1014449), randnummer 2.26.

voor deze schade aansprakelijk is, (2) de schade is aangetoond en (3) de schade boven het met de spoorwegonderneming overeengekomen drempelbedrag komt.⁸⁸

95. Vermogensschade is grotendeels uitgezonderd van vergoeding, zoals volgens ProRail gebruikelijk in de vervoerssector en overigens ook in andere sectoren. Indien een spoorwegonderneming van mening is dat er sprake is van meer nadeel dan waarin de parkeerkostenregeling voorziet, dan staat het een spoorwegonderneming vrij om op grond van de Algemene Voorwaarden een (onderbouwde) claim in te dienen voor de (extra) geleden schade.⁸⁹
96. ProRail heeft de afgelopen jaren voor de grotere verstoringen op de Havenspoorlijn – waarbij meerdere schadeclaims verwacht werden – specifieke regelingen opgesteld om met name de administratieve lasten te beperken ingeval de beperkingen langer dan een maand duurden. Vanaf 2025 gelden er geen specifieke regelingen meer en is er één keer een schadevergoeding geclaimd vanwege een infraverstoring op grond van de Algemene Voorwaarden.⁹⁰
97. Er zijn de afgelopen jaren verschillende schadeclaims ingediend op grond van de Algemene Voorwaarden vanwege verstoringen in het havengebied. Daarbij is een beperkt aantal schadeclaims gehonoreerd. De beperking van dat aantal is volgens ProRail vooral gelegen in het feit dat spoorwegondernemingen reeds gecompenseerd zijn op grond van de Havenspoorlijnregeling of andere specifieke regelingen, of omdat de schade niet kon worden onderbouwd.⁹¹
98. ProRail merkt op dat wat haar betreft de Algemene Voorwaarden zeker niet in beton gegoten zijn maar dat de ervaring leert dat spoorwegondernemingen (onderling) het vaak niet eens zijn over gewenste wijzigingen. Vanuit de RailGood partijen is de afgelopen jaren niet om wijziging van de aansprakelijkheidsbepalingen gevraagd. Voor de Algemene Voorwaarden 2026 heeft één spoorwegonderneming⁹² gevraagd om een ruimere vergoeding van de vermogensschade. Twee van de door RailGood in deze klachtenprocedure vertegenwoordigde partijen hebben in een accountgesprek overigens aangegeven dat een aanpassing van de Algemene Voorwaarden waarschijnlijk meer kost dan oplevert.⁹³
99. Op de suggestie dat de Algemene Voorwaarden geen soelaas bieden en geen wezenlijke rol spelen in de schadevergoeding geeft ProRail aan dat de voorwaarden zijn geënt op de Europese standaard zoals vastgelegd in de E-GTC-I⁹⁴ en de CUI⁹⁵. De regeling is vanaf 2005 in werking getreden, en is in de loop der jaren steeds in de *General Terms and Conditions* aangepast en heeft tot op heden de toets bij de rechter doorstaan. Afgezien hiervan wijst ProRail op het principiële punt dat in Europa bijna nergens een vergoeding wordt geboden voor vermogensschade.⁹⁶

Beoordeling ACM

100. De ACM constateert dat de parkeerkostenregeling enkel voorziet in compensatie voor de parkeerkosten van het verplicht opstellen door storings en beperkingen op de Havenspoorlijn. Het opnemen van het keuze-artikel 3.7 uit de Toegangsovereenkomst leidt niet tot uitsluiting van een beroep op de Algemene Voorwaarden. De stelling van RailGood dat zij niet meer toekomt aan een beroep op de Algemene Voorwaarden volgt de ACM daarom niet. In het navolgende gaat de ACM nader in op de Algemene Voorwaarden.

⁸⁸ Reactie ProRail op reactie RailGood (ACM/IN/1014449), randnummer 2.26.

⁸⁹ Reactie ProRail op reactie RailGood (ACM/IN/1014449), randnummer 2.26.

⁹⁰ Beantwoording ProRail op vragen ACM (ACM/IN/1021836), vraag 8.

⁹¹ Beantwoording ProRail op vragen ACM (ACM/IN/1021836), vraag 8.

⁹² Dit betreft echter geen goederenvervoerder die wordt vertegenwoordigd door RailGood.

⁹³ Reactie ProRail op beantwoording RailGood vragen ACM (ACM/IN/1030961), p. 4 e.v.

⁹⁴ Dit staat voor de *European General Terms and Conditions of use of railway infrastructure*.

⁹⁵ Dit is een afkorting voor *Uniform Rules concerning the Contract of Use of Infrastructure in International Rail Traffic*

⁹⁶ Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/541154), p. 21 e.v. en Pleitnota ProRail (ACM/INT/539421), randnummer 14-15.

De onderhandelingen

101. RailGood betoogt in haar klacht dat zij zich genoodzaakt zag om de Toegangsovereenkomst onder protest te ondertekenen om toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur te behouden. In de daaraan voorafgaande besprekingen met ProRail heeft RailGood aangedrongen op een billijke schadevergoedingsregeling in de Toegangsovereenkomst, die vergelijkbaar zou zijn met de Havenspoorlijnregeling. Daartoe bestond onder andere aanleiding omdat de Algemene Voorwaarden volgens RailGood in beton gegoten zijn en dus niet onderhandelbaar zijn.⁹⁷
102. ProRail wijst erop dat de inhoud van de Toegangsovereenkomst jaarlijks wordt besproken met de spoorwegondernemingen. Uit de opmerkingen van ProRail tijdens de hoorzitting valt af te leiden dat de kaders van de Toegangsovereenkomst zijn vastgelegd in de Netverklaring en er niet veel ruimte is om echt te onderhandelen.⁹⁸ ProRail heeft daarbij tevens naar voren gebracht dat de Algemene Voorwaarden zijn geënt op de Europese standaard zoals vastgelegd in de E-GTC en de CUI. De ACM begrijpt daaruit dat dit voor ProRail een sterk beperkend kader vormt voor wijzigingen van de inhoud van de Algemene Voorwaarden.
103. Gelet op het voorgaande kan de ACM volgen dat RailGood zich genoodzaakt voelde om onder protest de Toegangsovereenkomst te ondertekenen. Tegelijkertijd merkt de ACM op dat de gesprekken over het opnemen van een speciale schadevergoedingsregeling ProRail niet verplichtten om de Netverklaring 2025 aan te passen. De ACM verwijst daartoe naar hetgeen hiervoor is opgemerkt in randnummers 53 en 54.

Verruiming van de compensatie?

104. Onverminderd het voorgaande merkt de ACM het volgende op.
105. Zoals opgenomen onder 4.1 ziet de parkeerkostenregeling enkel op de vergoeding van ten hoogste 60 minuten parkeerkosten. Een gedwongen opstelactie kan volgens RailGood echter ook overige (gevolg)schade veroorzaken. Op grond van de Algemene Voorwaarden kunnen kosten bij beperkingen pas bij ProRail worden geclaimd als deze langer dan acht uur hebben geduurd.
106. Het uitgangspunt is dat storingen van korter dan acht uur in principe niet verrekend worden. Volgens ProRail zou het storingsniveau in de periode tot acht uur in prestatieregelingen geregeld moeten worden. Alleen bij ernstige hinder van acht uur of meer kan een beroep op de Algemene Voorwaarden worden gedaan voor compensatie van schade.
107. Volgens ProRail kan de wens van vervoerders om vermogensschade voor vergoeding in aanmerking te laten komen alleen op het hoogste directeureniveau van ProRail worden geregeld.⁹⁹
108. Nu RailGood pas een beroep kan doen op de Algemene Voorwaarden bij verstoringen die langer dan acht uur duren, constateert de ACM dat er ruimte bestaat tussen de parkeerkostenregeling die is beperkt tot maximaal 60 minuten en de schadevergoedingsregeling uit de Algemene Voorwaarden met een ondergrens van acht uur. De ACM wijst erop dat het dan noodzakelijk is dat RailGood haar schade kan onderbouwen door middel van betrouwbare en verifieerbare gegevens.
109. Gelet op de ruimte tussen de parkeerkostenregeling en de Algemene Voorwaarden – en omdat partijen dit zelf hebben aangegeven – geeft de ACM RailGood en ProRail uitdrukkelijk in overweging deze ruimte nader in te vullen. Deze afspraken moeten bijdragen aan het beperken van verstoringen en het verbeteren van de prestatie van het spoorwegnet als bedoeld in artikel 35 van de sera-richtlijn. Daarbij wijst de ACM er op dat ProRail tijdens de hoorzitting naar voren heeft gebracht dat het storingsniveau geregeld zou moeten worden in een overeen te komen prestatieregeling.¹⁰⁰

⁹⁷ Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/541154), p. 20.

⁹⁸ Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/541154), p. 22-23.

⁹⁹ Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/541154), p. 28 e.v. en Pleitnota ProRail (ACM/INT/539421), randnummer 14-15.

¹⁰⁰ Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/541154), p. 28.

4.4 Discriminatie ten opzichte van andere vervoerders?

Inleiding

110. In dit onderdeel beoordeelt de ACM het standpunt van RailGood dat er sprake zou zijn van discriminatie van gebruikers op de Havenspoorlijn ten opzichte van goederenvervoerders die gebruik maken van het gemengde spoorwegnet.

111. De ACM verwijst naar randnummer 33 voor het toepasselijke beoordelingskader.

Klacht RailGood

112. Volgens RailGood staat het vervoer van en naar Rotterdam op een kwaliteitsachterstand ten opzichte van goederenvervoer op een verbinding als Moerdijk-Vlissingen of in de haven van Amsterdam, doordat er op de Havenspoorlijn vaker (en onvoorspelbaar) infrastoringen en gebruiksbependingen zijn (onder andere door gebrekkige blusvoorzieningen). Als er stremmingen optreden op de Havenspoorlijn, ontbreken er ook vaak alternatieve routes. Daarbij geeft RailGood aan dat zij door de infrastoringen en gebruiksbependingen meer en langer hun treinen moeten opstellen en extra moeten rangeren. RailGood stelt dat zij daardoor omzet derft en faalkosten¹⁰¹ heeft vanwege de lagere kwaliteit van de Havenspoorlijn.¹⁰²

113. De goederenvervoerders die worden vertegenwoordigd door RailGood verrichten volgens RailGood soortgelijke diensten als de gebruikers van het gemengde spoorwegnet en op soortgelijke delen van de markt, zoals intermodaal vervoer en bulkvervoer.¹⁰³

114. Dat de gebruikers van de Havenspoorlijn dezelfde gebruiksvergoedingen moeten betalen – en dat daarbij langdurig de achterstandssituatie is gedoogd – als de gebruikers van het gemengde spoorwegnet, acht RailGood daarom discriminerend zoals bedoeld in artikel 59, eerste lid, Sw, artikel 71 Sw en artikel 29, derde lid, van de sera-richtlijn.¹⁰⁴

Zienswijze ProRail

115. ProRail bestrijdt dat sprake is van discriminatie van goederenvervoerders op de Havenspoorlijn vanwege de manier waarop ProRail de Havenspoorlijn onderhoudt en beheert. ProRail geeft aan dat zij een uniform tarief hanteert voor het rijden van treinen (treinpaden) voor wat betreft de gebruiksvergoeding, waarbij geen gedifferentieerde tarieven worden gehanteerd naar kwaliteitsniveau of verschillende baanvakken of lijnen. Een dergelijk uniform tarief is in overeenstemming met de wet- en regelgeving.¹⁰⁵ Doordat de gebruiksvergoeding (VMT) geldt voor het gehele net en kostengeoriënteerd is, betoogt ProRail dat de relatief dure infrastructuur zoals de Havenspoorlijn tegen het gemiddelde tarief is geprijsd.¹⁰⁶ Verder merkt ProRail op dat de stellingen van RailGood te algemeen zijn om nader op te kunnen reageren.¹⁰⁷

116. Zoals ook weergegeven in randnummer 43, heeft ProRail verder aangegeven dat als zij de schadevergoedingsregeling zou continueren voor goederenvervoerders op de Havenspoorlijn, dit discriminerend zou zijn voor de goederenvervoerders die gebruik maken van het gemengde spoorwegnet.

Beoordeling ACM

¹⁰¹ Dit zijn volgens RailGood extra kosten voor personeel en assets en lagere productiviteit/efficiency van personeel en assets. Zie Aanvulling klacht RailGood ((ACM/IN/981308), p. 24 en randnummer 67.

¹⁰² Beantwoording RailGood op vragen ACM (ACM/IN/1024009), p. 13 en Pleitnota RailGood (ACM/INT/539421), p. 8.

¹⁰³ Beantwoording RailGood op vragen ACM (ACM/IN/1024009), p. 13.

¹⁰⁴ Beantwoording RailGood op vragen ACM (ACM/IN/1024009), p. 13.

¹⁰⁵ Zienswijze ProRail (ACM/IN/994027), p. 5.

¹⁰⁶ Zienswijze ProRail (ACM/IN/994027), p. 5.

¹⁰⁷ Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/541154), p. 20.

117. De heffingen die ProRail heeft vastgesteld mogen niet discriminerend zijn.¹⁰⁸ Uit de sera-richtlijn volgt dat ProRail ervoor moet zorgen dat de toepassing van de heffingsregeling resulteert in gelijkwaardige en niet-discriminerende rechten voor verschillende spoorwegondernemingen die in soortgelijke delen van de markt diensten van vergelijkbare aard verrichten.¹⁰⁹
118. ProRail hanteert eenzelfde vergoeding voor het minimumtoegangspakket (VMT) voor het gehele hoofdspoorwegnet om daarmee uitvoering te geven aan de verplichting van artikel 2, tweede lid, van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU.¹¹⁰ Volgens de ACM volgt uit deze bepaling echter niet dat een aangepaste VMT voor bepaalde delen van het net nooit is toegestaan.¹¹¹
119. Het nadeel dat vervoerders tot 2024 ondervonden van de gebrekkige kwaliteit van de Havenspoorlijn werd gecompenseerd door de Havenspoorlijnregeling. Van discriminatie of anderszins benadeling van de gebruikers van de Havenspoorlijn – ten opzichte van gebruikers van overige spoorweginfrastructuur door het hanteren van een uniform VMT-tarief – was naar het oordeel van de ACM reeds daarom geen sprake.
120. Aangezien ProRail heeft betoogd dat de kwaliteit van de Havenspoorlijn in de periode 2022-2024 en daarna aanmerkelijk is verbeterd en RailGood het tegendeel niet aannemelijk heeft gemaakt,¹¹² ziet de ACM hierin evenmin een aanknopingspunt om vast te stellen dat door het toepassen van een uniform VMT-tarief sprake is van discriminatie of anderszins benadeling van de gebruikers van de Havenspoorlijn ten opzichte van gebruikers van overige spoorweginfrastructuur.

5. Conclusie

121. Gelet op voorgaande overwegingen concludeert de ACM als volgt. De klacht van RailGood is ontvankelijk.
122. In de Sw en sera-richtlijn is geen uitdrukkelijke bepaling opgenomen die ProRail verplicht om te compenseren voor storingen en beperkingen die worden veroorzaakt door ProRail. Echter, ProRail mag bij de toepassing van de compensatieregelingen niet benadelend handelen. De ACM vindt de compensatieregelingen die ProRail hanteert niet oneerlijk, discriminerend of anderszins benadelend in de zin van artikel 71, eerste lid, Sw.
123. De ACM houdt geen toezicht op de kwaliteit van het spoor. Ook is de ACM niet bevoegd om zich uit te laten over de methode van ProRail voor het vaststellen van het onderhoudsniveau op de Havenspoorlijn. De ACM constateert dat de bovenmatige hinder is afgenomen en kan volgen waarom de tijdelijke en speciale Havenspoorlijnregeling is beëindigd.
124. De Toegangsovereenkomst en de Algemene Voorwaarden bieden slechts in beperkte mate de mogelijkheid om te onderhandelen. De ACM constateert echter dat er ruimte bestaat tussen de (schade)afhandeling op grond van de parkeerkostenregeling en de Algemene Voorwaarden, vanwege respectievelijk een maximum van 60 minuten en een ondergrens van acht uur. Gelet op deze ruimte –

¹⁰⁸ Artikel 56, zesde lid, van de sera-richtlijn.

¹⁰⁹ Artikel 29, derde lid, van de sera-richtlijn.

¹¹⁰ Artikel 2, tweede lid, maakt duidelijk dat de methode voor toerekening van toepassing is op de gehele hoofdspoorweginfrastructuur. Dat houdt in dat de methode voor toerekening ook wordt toegepast op bijvoorbeeld de Betuweroute en de hogesnelheidslijn. Dit vloeit voort uit het feit dat de richtlijn geen onderscheid aanbrengt binnen de spoorweginfrastructuur en dus op de gehele hoofdspoorweginfrastructuur van toepassing is. Zie Nota van Toelichting, Staatsblad 2015 nr. 461, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-461.pdf>.

¹¹¹ Nota van Toelichting staatsblad 2025 nr. 461, p. 29. Hierin is het volgende opgenomen "Op grond van artikel 7 is het overigens wel mogelijk dat er in de methode voor toerekening rekening wordt gehouden met de verschillen die kunnen bestaan tussen verschillende onderdelen van de hoofdspoorweginfrastructuur."

¹¹² De ACM verwijst hierbij naar randnummers 73 en 78 van het Besluit.

en omdat partijen dit zelf hebben aangegeven – geeft de ACM RailGood en ProRail uitdrukkelijk in overweging om in overleg te gaan om deze ruimte nader in te vullen met een overeen te komen prestatieregeling.

125. RailGood heeft onvoldoende onderbouwd dat er sprake is van discriminatie van goederenvervoerders die gebruik maken van de Havenspoorlijn.

6. Besluit

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

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

w.g.

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.

Bijlagen

Bijlage I. Verloop van de procedure

1. Op 17 januari 2025 heeft Clairfort advocaten namens RailGood¹¹³ een (pro forma) klacht ingediend als bedoeld in artikel 71 van de Sw over Aanvulling 3 op de Netverklaring 2025 en over de Toegangsovereenkomst 2025.¹¹⁴
2. RailGood heeft de ACM daarbij verzocht om een termijn van acht weken te stellen voor het indienen van de gronden waarop de klacht berust, zodat het resultaat van de lopende poging om met ProRail tot een minnelijke oplossing te komen kon worden afgewacht.¹¹⁵
3. De ACM heeft op 23 januari 2025 op grond van artikel 4:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) het verzoek van RailGood ingewilligd voor het aanvullen van de klacht.¹¹⁶
4. Op 10 maart 2025 heeft RailGood verzocht om een nadere aanhouding van de klacht met vier weken.¹¹⁷ De ACM heeft ProRail per e-mail verzocht om haar visie daarop.¹¹⁸ ProRail heeft aangegeven geen bezwaar te hebben tegen de aanhouding¹¹⁹ en de ACM heeft RailGood uitstel verleend tot en met 17 april 2025.¹²⁰
5. De ACM heeft op 16 april 2025 de aanvulling van de gronden van de klacht van RailGood – zonder bijlagen – ontvangen.¹²¹
6. ProRail heeft in een brief 28 mei 2025 haar zienswijze gegeven op de klacht van RailGood.¹²²
7. RailGood heeft daarop bij brief van 1 juli 2025 gereageerd.¹²³ Op 14 juli 2025 heeft een gesprek tussen de ACM en RailGood online plaatsgevonden over het handhavingsverzoek op grond van artikel 24 van de Mededingingswet.
8. Op 25 juli 2025 heeft de ACM aan RailGood medegedeeld dat zij eerst de klacht zal behandelen op grond van de sectorspecifieke wetgeving en dat het verzoek op grond van de Mededingingswet zal worden aangehouden.¹²⁴
9. ProRail heeft op 30 juli 2025 gereageerd op de laatste reactie van RailGood.¹²⁵
10. De ACM heeft in een email van 6 augustus 2025 aan beide partijen vragen gesteld over de ingenomen schriftelijke standpunten en daarbij een reactietermijn geboden tot 21 augustus 2025.¹²⁶

¹¹³ Hierna zal steeds gesproken worden van 'RailGood' (en niet worden verwezen naar Clairfort advocaten).

¹¹⁴ Klacht RailGood (ACM/IN/949997).

¹¹⁵ Klacht RailGood (ACM/IN/949997), p. 11.

¹¹⁶ E-mail van de ACM aan RailGood over termijn aanvullen klacht (ACM/UIT/639898).

¹¹⁷ Verzoek Clairfort namens RailGood tot nadere aanhouding (ACM/IN/968223).

¹¹⁸ Verzoek ACM om visie ProRail op verder aanhouden (ACM/UIT/643565).

¹¹⁹ E-mail van ProRail over geen bezwaar tegen uitstel (ACM/IN/968234).

¹²⁰ E-mail van de ACM met instemming verdere aanhouding (ACM/UIT/643570).

¹²¹ Aanvulling klacht RailGood (ACM/IN/981308).

¹²² Brief van ProRail aan de ACM (ACM/IN/994027).

¹²³ Reactie RailGood op zienswijze ProRail (ACM/IN/1003904).

¹²⁴ E-mail ACM aan RailGood over het aanhouden artikel 24 Mededingingswet verzoek (ACM/UIT/654023).

¹²⁵ Reactie ProRail op reactie RailGood (ACM/IN/1014449).

¹²⁶ Vragen ACM voor ProRail (ACM/UIT/655074). Vragen ACM voor RailGood en toezenden reactie ProRail (ACM/UIT/655072).

11. Partijen zijn op 15 augustus 2025 uitgenodigd voor een hoorzitting op 23 september 2025 op het kantoor van de ACM in Den Haag.¹²⁷
12. De ACM heeft de beantwoording van ProRail op de vragen van de ACM 21 augustus 2025 per email ontvangen¹²⁸, gevolgd door de beantwoording van RailGood op 29 augustus 2025.¹²⁹
13. De ACM heeft beide partijen de gelegenheid geboden om te reageren op de beantwoording van de andere partij. Beide partijen hebben hier gebruik van gemaakt en op 16 september 2025¹³⁰ en 18 september 2025 toegezonden naar de ACM.¹³¹
14. De hoorzitting heeft op 23 september 2025 plaatsgehad op het kantoor van de ACM van 9.30 tot 12.45 uur. Beide partijen waren daarbij aanwezig. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt.¹³²
15. Het verslag is op 13 oktober 2025 aan partijen verzonden voor het maken van opmerkingen, met de mededeling dat de opmerkingen niet zullen leiden tot aanpassing van het verslag maar daaraan worden toegevoegd.¹³³ Daarnaast heeft de ACM op 13 oktober 2025 een vraag gesteld aan ProRail over de parkeerkostenregeling.¹³⁴
16. Op 20 oktober heeft ProRail haar beantwoording op de aanvullende vraag van de ACM per e-mail gedeeld.¹³⁵ Ook heeft ProRail een haar aanvullingen en opmerkingen op het hoorzittingsverslag toegestuurd.
17. Op 22 oktober heeft RailGood – na een herinnering van de ACM – haar opmerkingen op het hoorzittingsverslag gedeeld.¹³⁶
18. Op 6 november 2025 heeft ProRail de ACM op de hoogte gesteld van een aan de spoorwegondernemingen verzonden e-mail over een nieuw vereenvoudigd keuzeartikel in de Toegangsovereenkomst.¹³⁷ Op 11 november 2025 heeft de ACM aan RailGood de gelegenheid geboden om hierop te reageren.¹³⁸ Op 12 november 2025 heeft RailGood haar reactie toegezonden aan de ACM.¹³⁹

¹²⁷ Uitnodiging hoorzitting RailGood (ACM/UIT/655727) en uitnodiging hoorzitting ProRail (ACM/UIT/655729).

¹²⁸ Beantwoording ProRail op vragen ACM (ACM/IN/1021836).

¹²⁹ Beantwoording RailGood op vragen ACM (ACM/IN/1024009).

¹³⁰ Reactie RailGood op beantwoording ProRail (ACM/IN/1030507).

¹³¹ Reactie ProRail op beantwoording RailGood (ACM/IN/1030961).

¹³² Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/541154).

¹³³ Toezenden hoorzittingsverslag aan RailGood (ACM/UIT/659976).

¹³⁴ Toezenden hoorzittingsverslag aan ProRail en aanvullende vraag ACM (ACM/UIT/659978).

¹³⁵ Beantwoording aanvullende vraag ProRail en opmerkingen hoorzittingsverslag (ACM/IN/1044560).

¹³⁶ Opmerkingen RailGood op hoorzittingsverslag (ACM/IN/1044058).

¹³⁷ Informatie ProRail over nieuw keuzeartikel Toegangsovereenkomst (ACM/IN/1048929).

¹³⁸ Mogelijkheid tot reactie RailGood nieuw keuze artikel Toegangsovereenkomst (ACM/UIT/662429).

¹³⁹ Reactie RailGood op nieuw keuzeartikel Toegangsovereenkomst (ACM/IN/1051091).

Bijlage II. Juridisch Kader

Richtlijn 2012/34/EU (sera-richtlijn)

Overwegingen

- (76) Ten behoeve van het efficiënte beheer en het eerlijke en niet-discriminerende gebruik van spoorweginfrastructuur, moet een toezichthoudende instantie worden ingesteld, die toeziet op de toepassing van de voorschriften van deze richtlijn en als beroepsinstantie optreedt, onverminderd de mogelijkheid van rechterlijke toetsing. Een dergelijke toezichthoudende instantie moet in staat zijn haar informatieverzoeken en besluiten af te dwingen door middel van passende sancties.

Artikel 3

- 1) „spoorwegonderneming”: iedere publiek- of privaatrechtelijke onderneming die in het bezit is van een vergunning overeenkomstig deze richtlijn en waarvan de voornaamste activiteit bestaat in het verlenen van spoorwegvervoersdiensten voor goederen en/of voor passagiers, waarbij die onderneming voor de tractie zorgt; hiertoe behoren ook ondernemingen die uitsluitend voor tractie zorgen;

Artikel 28

De spoorwegondernemingen die vervoersdiensten per spoor verrichten, sluiten de nodige publiek- of privaatrechtelijke overeenkomsten met de infrastructuurbeheerders van de gebruikte spoorweginfrastructuur. Die overeenkomsten mogen geen discriminerende voorwaarden bevatten en zijn transparant, in overeenstemming met deze richtlijn.

Artikel 29

2. De infrastructuurbeheerders zorgen ervoor dat de toepassing van de heffingsregeling resulteert in gelijkwaardige en niet-discriminerende rechten voor verschillende spoorwegondernemingen die in soortgelijke delen van de markt diensten van vergelijkbare aard verrichten, en dat de daadwerkelijk opgelegde heffingen aan de voorschriften van de netverklaring voldoen.

Artikel 35

1. De heffingsregelingen voor infrastructuur zetten de spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder er door middel van een prestatieregeling toe aan, verstoringen zo gering mogelijk te houden en de prestatie van het spoorwernet te verbeteren door middel van een prestatieregeling. Deze regeling kan boetes inhouden voor handelingen die de exploitatie van het net verstoren, compensatie voor ondernemingen die onder verstoringen te lijden hebben, en premies ter beloning van prestaties die de ramingen overtreffen.
2. De grondbeginselen van de prestatieregeling bedoeld in bijlage VI, punt 2, gelden voor het gehele net.
3. De Commissie is bevoegd overeenkomstig artikel 60 gedelegeerde handelingen vast te stellen met betrekking tot wijzigingen in bijlage VI, punt 2, onder c). Derhalve kan bijlage VI, punt 2, onder c), in het licht van de ontwikkeling van de spoorwegmarkt en de door in artikel 55 bedoelde toezichthoudende instanties, infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen opgedane ervaring worden gewijzigd. Deze wijzigingen hebben tot doel de verdragingsklassen aan te passen aan de beste praktijken van de industrie.

Artikel 56

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.
6. De toezichthoudende instantie ziet erop toe dat de door de infrastructuurbeheerder vastgestelde heffingen in overeenstemming zijn met hoofdstuk IV, afdeling 2, en dat zij niet-discriminerend zijn.(...).
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.

Uitvoeringsverordening (EU) 2015/909

Artikel 5

4. De extra kosten die worden veroorzaakt door de, al dan niet geplande, omleiding van treinen op verzoek van de infrastructuurbeheerder worden niet opgenomen in de uit de exploitatie van de omgeleide treindienst voortvloeiende directe kosten. De eerste zin is niet van toepassing indien de spoorwegondernemingen door de infrastructuurbeheerder voor die extra kosten wordt vergoed of indien de omleiding het gevolg is van de coördinatieprocedure waarin artikel 46 van Richtlijn 2012/34/EU voorziet.

Spoorwegwet

Artikel 16

1. Onze Minister verleent een of meer concessies voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. Het beheer omvat, met inachtneming van artikel 3, punt 2, van richtlijn 2012/34/EU, de zorg voor:
 - a. de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van die infrastructuur;
 - b. een eerlijke, niet-discriminerende en transparante verdeling van de capaciteit van die infrastructuur zowel ten behoeve van de beheerder als ten behoeve van spoorwegondernemingen;
 - c. het leiden van het verkeer over die infrastructuur.
2. Een concessie bevat een beschrijving van de werkzaamheden waarvoor de concessie wordt verleend.
3. Een concessie voldoet aan de eisen, opgenomen in artikel 30, tweede lid, van richtlijn 2012/34/EU.
4. Een concessie wordt niet verleend aan een spoorwegonderneming dan met inachtneming van artikel 7 bis van richtlijn 2012/34/EU.

Artikel 17

3. Aan de concessie worden voorschriften verbonden om te waarborgen dat:
 - a. bij een storing van het treinverkeer spoorwegondernemingen die hierdoor worden getroffen van de verkeersleiding volledig en tijdig de relevante informatie krijgen met betrekking tot het leiden van het verkeer, bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel c;
 - b. bij het verlenen van verdere toegang tot het proces van verkeersleiding voor de betrokken spoorwegondernemingen plaatsvindt op transparante en niet-discriminerende wijze;
 - c. voor de langetermijnplanning van een groot onderhoud of een grote vernieuwing van de hoofdspoorweginfrastructuur de aanvragers van capaciteit worden geraadpleegd, zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de door hen geuite punten van zorg en de onderhoudswerken op niet-discriminerende wijze worden gepland;
 - d. aan de artikelen 7 ter, tweede en derde lid, 7 sexies en 54, eerste lid, derde en vierde volzin, van richtlijn 2012/34/EU en ook overigens aan die richtlijn wordt voldaan.

Artikel 57

1. Gerechtigd tot het sluiten van een toegangsovereenkomst en een kaderovereenkomst met de beheerder zijn de partijen, bedoeld in het tweede lid.
2. Als aanvrager als bedoeld in artikel 3, onderdeel 19, van richtlijn 2012/34/EU worden aangemerkt:
 - a. spoorwegondernemingen die in het bezit zijn van een bedrijfsvergunning of deze hebben aangevraagd, voorzover zij daarmee gerechtigd zijn van de hoofdspoorweginfrastructuur gebruik te maken op de wijze waarvoor zij de overeenkomst willen sluiten;
 - b. concessieverleners als bedoeld in artikel 20 van de Wet personenvervoer 2000 ten behoeve van openbaar vervoer per trein;
 - c. andere natuurlijke personen of rechtspersonen die om commerciële redenen aantoonbaar belang hebben bij de verwerving van capaciteit voor het doen vervoeren van personen of lading door middel van spoorvervoerdiensten.
3. Het verhandelen en het overdragen van capaciteit door een gerechtigde is verboden, met uitzondering van het overdragen in de gevallen, bedoeld in artikel 38, eerste lid, laatste alinea, van richtlijn 2012/34/EU. Overtreding van het hiervoor gestelde verbod leidt tot uitsluiting van verdere toewijzing van capaciteit.
4. De spoorwegonderneming die voornemens is capaciteit aan te vragen met het oog op het exploiteren van een passagiersvervoerdienst die niet deel uitmaakt van een concessie als bedoeld in artikel 20, eerste en vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000, maakt daarvan uiterlijk achttien maanden voor aanvang van de geldigheidsperiode van de dienstregeling melding aan de Autoriteit Consument en Markt en de beheerder.
5. Het vierde lid is van overeenkomstige toepassing voor wijzigingen van een passagiersvervoerdienst.

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:
 - 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. Met inachtneming van artikel 27, eerste en vierde lid, van richtlijn 2012/34/EU stelt de beheerder de netverklaring algemeen beschikbaar, zendt haar aan de betrokken spoorwegondernemingen en de Autoriteit Consument en Markt en doet mededeling in de Staatscourant van de vaststelling van de netverklaring.
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. Bij ministeriële regeling kunnen met betrekking tot de voorwaarden, bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, nadere regels worden gesteld die onder andere noodzakelijk zijn voor de goede uitvoering van uitvoeringshandelingen op grond van artikel 41, derde lid, van richtlijn 2012/34/EU.

Artikel 59

1. Een tussen de beheerder en een gerechtigde gesloten toegangsovereenkomst over het gebruik van hoofdspoorweginfrastructuur voldoet aan het gestelde in artikel 28 van richtlijn 2012/34/EU en bevat in elk geval bedingen over:
 - a. de door de beheerder te bieden kwaliteit van de hoofdspoorweginfrastructuur;
 - b. de vergoeding, bedoeld in artikel 62
2. In de toegangsovereenkomst wordt capaciteit in de vorm van treinpaden als bedoeld in artikel 3, onderdeel 27, van richtlijn 2012/34/EU verdeeld voor maximaal de duur van een dienstregelingsperiode.
3. In de toegangsovereenkomst wordt voor het gebruik van capaciteit voor in opdracht van de beheerder uit te voeren werkzaamheden op of aan hoofdspoorweginfrastructuur ten behoeve van de uitoefening van de taken, bedoeld in artikel 16, eerste lid, een vergoeding van nihil vastgesteld als vergoeding als bedoeld in artikel 62, eerste, tweede of derde lid.

4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen ten behoeve van de overeenkomst algemene voorwaarden als bedoeld in artikel 231 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek worden vastgesteld. In dat geval wordt in de overeenkomst naar die algemene voorwaarden verwezen.

Artikel 70

3. 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 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,.
4. De Autoriteit Consument en Markt onderzoekt uit eigen beweging de toestand van de concurrentie op de markt voor spoorvervoerdiensten, met name ten aanzien van de in artikel 56, eerste lid, onderdelen a tot en met j, van richtlijn 2012/34/EU genoemde onderwerpen en brengt daar jaarlijks een verslag over uit aan Onze Minister.

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;
 - b. gedrag van een wederpartij bij een toegangsovereenkomst of een kaderovereenkomst dat leidt tot oneerlijke behandeling, discriminatie of anderszins van benadeling;
 - c. onterechte weigering van toegang tot een dienstvoorziening in geval van een conflict als bedoeld in artikel 13, vijfde lid, van richtlijn 2012/34/EU.
2. De Autoriteit Consument en Markt neemt een besluit inzake een aanvraag als bedoeld in het eerste lid.
3. Indien de Autoriteit Consument en Markt besluit dat toegang tot een dienstvoorziening als bedoeld in artikel 13, vijfde lid, van richtlijn 2012/34/EU ten onrechte is geweigerd, neemt zij voor zover nodig maatregelen om ervoor te zorgen dat een passend deel van de beschikbare capaciteit voor de betreffende dienstvoorziening wordt toegekend aan de desbetreffende spoorwegonderneming.
4. De Autoriteit Consument en Markt kan zo nodig een last onder dwangsom opleggen.
5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de voor het onderzoek te verstrekken gegevens en bescheiden en de daarmee samenhangende uitwerking.
6. De Autoriteit Consument en Markt stelt met inachtneming van artikel 56, achtste en negende lid, van richtlijn 2012/34/EU de termijnen vast waarbinnen zij een besluit als bedoeld in het tweede lid neemt, alsmede de termijnen voor het verstrekken van de voor het onderzoek benodigde gegevens en bescheiden. Artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing op alle partijen waarbij de Autoriteit Consument en Markt in het kader van de besluitvorming informatie opvraagt.

Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte**Artikel 2**

2. De beheerder hanteert de methode voor toerekening voor de gehele hoofdspoorweginfrastructuur op eenzelfde wijze.