



De Minister van Infrastructuur en Waterstaat
De heer R. Tieman
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Den Haag, 19 januari 2026

Aantal bijlagen : --
Uw kenmerk : IENW/BSK-2024/302645
Ons kenmerk : ACM/UIT/666389
Contactpersoon : [vertrouwelijk]
Onderwerp : ACM/25/199722 UHT Wijziging besluit capaciteitsverdeling voor prioriteren van
urgent militair transport

Geachte heer Tieman,

In zijn brief van 15 december 2025 verzoekt uw directeur Openbaar Vervoer en Spoor aan de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) om een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) uit te voeren op het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (hierna: het Besluit capaciteitsverdeling) in verband met het faciliteren van militaire transporten.

In de voorbereiding is er tussen uw medewerkers en medewerkers van de ACM contact over deze wijziging geweest. De ACM dankt het ministerie voor het toezenden van dit ontwerpbesluit dat voorziet in een grondslag om urgent militair transport ten koste van reeds verdeelde capaciteit te laten plaatsvinden.

De ACM begrijpt dat in de huidige geopolitieke situatie extra maatregelen worden genomen om urgent militair transport te faciliteren.

In deze UHT beoordeelt de ACM het wijzigingsvoorstel als uitvoerbaar en handhaafbaar. De ACM vraagt hierna echter aandacht voor de volgende punten: 1. rechtsbescherming voor de spoorwegonderneming ten aanzien van welke de nieuwe bevoegdheid wordt toegepast, en 2. de verhouding tot het voorstel van Wet op de defensiegereedheid. De ACM maakt verder een opmerking van redactionele aard en gaat tot slot in op de gevolgen van het ontwerpbesluit voor de ACM.

1. Rechtsbescherming voor spoorwegondernemingen

Als gevolg van het voorstel kan ProRail reeds verleende capaciteit op het spoor intrekken om plaats te maken voor urgent militair transport. ProRail kan uitsluitend gebruik maken van deze bevoegdheid als de ministers van Defensie en van Infrastructuur en Waterstaat gezamenlijk een militair transport als urgent aanmerken en daarvan een verklaring afgeven (hierna: urgentieverklaring). De drie criteria die daarvoor in de Nota van Toelichting worden genoemd en waarvan aan ten minste één moet worden voldaan, moeten duidelijk worden omschreven. De ACM gaat daarop nader in onder punt 3.

De toepassing van de criteria wordt uitgewerkt in werkafspraken. Deze werkafspraken en de urgentieverklaring zijn echter vertrouwelijke documenten, waarin spoorwegondernemingen, ProRail noch de ACM inzage zullen krijgen.

In de Nota van Toelichting wordt opgemerkt dat de urgentieverklaring zelf geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht maar een feitelijke handeling. Tegen deze urgentieverklaring staat daarom geen rechtsgang bij de bestuursrechter open. Een spoorwegonderneming zou zich daarom kunnen wenden tot de burgerlijke rechter als zij van mening is dat met het afgeven van de urgentieverklaring onrechtmatig is gehandeld. De ACM vraagt zich echter af hoe een benadeelde partij zou moeten weten, laat staan aantonen (gelet op de stelregel: "wie stelt, bewijst") dat een urgentieverklaring ten onrechte is afgegeven. Naar het oordeel van de ACM is de gang naar de burgerlijke rechter daarom geen reëel rechtsmiddel voor een spoorwegonderneming. De ACM adviseert daarom de opmerking over rechtsbescherming bij de burgerlijke rechter uit de Nota van Toelichting te verwijderen.

De ACM acht het verwarrend dat de Nota van Toelichting stelt dat het wijzigingsvoorstel het privaatrechtelijke karakter van de capaciteitsverdeling in stand laat. In de Memorie van Toelichting bij de Spoorwegwet uit 2001 wordt inderdaad gesproken van een privaatrechtelijke rechtsverhouding tussen de infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming bij de capaciteitsverdeling.¹ Echter, spoorwegondernemingen hebben maar zeer beperkt invloed op de inhoud van de toegangsovereenkomst die zij met ProRail moeten afsluiten om gebruik te kunnen maken van de spoorweginfrastructuur. Uiteindelijk bepaalt ProRail de voorwaarden. Spoorwegondernemingen kunnen bij de ACM een klacht indienen over de toegangsovereenkomst als zij menen dat sprake is van oneerlijke behandeling, discriminatie of anderszins oneerlijke behandeling door ProRail.² Tegen het besluit dat de ACM op die klacht neemt, staat een procedure bij de bestuursrechter open. Hierbij is sprake van publiekrechtelijk toezicht door de ACM. De ACM adviseert daarom de opmerking over de privaatrechtelijke rechtsverhouding uit de Nota van Toelichting te verwijderen.

Met het oog op de transparantie adviseert de ACM om in de Nota van Toelichting te vermelden dat een reëel rechtsmiddel tegen de urgentieverklaring ontbreekt. Daarbij moet ook worden benoemd dat de spoorwegonderneming(en) waarvan de toegekende capaciteit wordt ingetrokken, ProRail en ook de ACM - die op grond van de sera-richtlijn en de Spoorwegwet toezicht houdt op het eerlijk verloop van de capaciteitsverdeling- van de rechtmatigheid van de urgentieverklaring moeten uitgaan.

2. Relatie tot de Wet op de defensiegereedheid

In de Nota van Toelichting wordt ingegaan op de verhouding van het ontwerpbesluit tot de Spoorwegwet en het staatsnoodrecht. De ACM mist hier een verwijzing naar artikel 3.3 (militair transport) van het wetsontwerp Wet op de defensiegereedheid. Immers, in de concept memorie van toelichting op de Wet op de defensiegereedheid wordt bij artikel 3.3 (militair transport) ook de bevoegdheid genoemd van de ministers van Defensie en van Infrastructuur en Waterstaat om een aanwijzing te geven ten aanzien van, onder andere, de capaciteitsverdeling. Een verduidelijking van de verhouding tussen het ontwerpbesluit en artikel 3.3 van het wetsontwerp Wet op de defensiegereedheid, vindt de ACM daarom noodzakelijk.

3. Redactionele opmerking

In de Nota van Toelichting bij het ontwerpbesluit worden op pagina 2, onder '*Wanneer wordt een militair transport aangemerkt als urgent?*' drie criteria genoemd, waarvan aan ten minste één moet worden voldaan om een militair transport als urgent aan te kunnen merken.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 482, nr. 3, p.67 (art 81), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27482-3.pdf>

² Artikel 71, eerste lid, Spoorwegwet.

De ACM vindt de criteria op deze plaats in de Nota van Toelichting niet helder omschreven en adviseert elk van de criteria kernachtig te formuleren bijvoorbeeld 1. Kenmerken van het transport; 2. Het algemeen dreigingsbeeld of specifieke dreigingsinformatie en 3. De benodigde verplaatsingssnelheid³. Daarna kan elk van de criteria worden verduidelijkt.

Heldere criteria bieden spoorwegondernemingen inzicht in de reden waarom aan hen toegewezen capaciteit wordt ingetrokken en zij in hun belangen (kunnen) worden geschaad. Het nadeel dat spoorwegondernemingen ondervinden en waarvoor het ontwerpbesluit niet in compensatie voorziet, vindt de ACM een reden om in de Nota van Toelichting uitdrukkelijk te bepalen dat van de nieuwe bevoegdheid zorgvuldig en met terughoudendheid gebruik wordt gemaakt.

4. Gevolgen voor de ACM

De voorliggende wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling zou in beginsel kunnen leiden tot klachten bij de ACM. Deze klachten zullen zich toespitsen op de vraag of ProRail voldoende heeft gedaan om tot een minder vergaande oplossing te komen dan intrekking van capaciteit. Op het eerste gezicht lijken deze dan ook minder complex dan andere spoorklachten die de ACM behandelt. De ACM verwacht dan ook dat het nieuwe artikel in het Besluit capaciteitsverdeling geen significante impact heeft op de capaciteit die de ACM voor het uitoefenen van toezicht nodig heeft. De ACM gaat er daarom vooralsnog dat voor de voorliggende wijziging geen extra middelen nodig zijn.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

drs. M.R. Leijten
bestuurslid

³ zie ook Nota van Toelichting pagina 3: *Zoals hiervoor is aangegeven wordt op basis van de kenmerken van het transport, het algemeen dreigingsbeeld of specifieke dreigingsinformatie en de benodigde verplaatsingssnelheid een militair transport aangemerkt als urgent.*