

Autoriteit Consument en Markt
Directie Toezicht Energie
Postbus 16326
2500 BH Den Haag
e-mail: ACM-post@acm.nl

Datum	7 augustus 2025	Eigenaar	[REDACTED]
Uw kenmerk	ACM/UIT/645099	Telefoonnummer	0652868197
Ons kenmerk/ID	TS01290E0C-1870285487-787	Afdeling	LJV
Bijlage(n)	-		
Onderwerp	Ontwerp codebesluit prioriteringsruimte transportverzoeken 2025 (zaaknummer 194782)		

Postadres

Postbus 2038
3500 GA Utrecht

www.prorail.nl

Geachte mevrouw [REDACTED]

De ACM heeft op 26 juni 2025 een ontwerp codebesluit prioriteringsruimte bij transportverzoeken 2025, met zaaknummer: ACM/25/194782, gepubliceerd (hierna: ontwerpbesluit). De ACM heeft hiermee een nieuw prioriteringskader opgesteld nadat het eerder door haar vastgestelde prioriteringskader door het College van Beroep voor bedrijfsleven (hierna: CBb) werd vernietigd.¹ Het CBb gaf de ACM de mogelijkheid om een nieuw prioriteringskader op te stellen vóór 1 januari 2026. In dit ontwerpbesluit heeft de ACM gebruik gemaakt van deze mogelijkheid en een nieuw prioriteringskader opgesteld.

Door het opstellen van een nieuw prioriteringskader verplicht de ACM de netbeheerders ná 1 januari 2026 nog steeds om transportverzoeken van partijen of functies die belangrijk zijn voor de samenleving en daarom zijn opgenomen in het nieuwe prioriteringskader voorrang te geven in congestiegebieden. De ACM geeft aan tegen een aantal dilemma's te zijn aangelopen bij het opstellen van het ontwerpbesluit. Daarom stelt de ACM drie consultatievragen bij het ontwerpbesluit waar zij graag een reactie van partijen op ontvangt. De ACM heeft partijen verzocht uiterlijk op 7 augustus 2025 een zienswijze in te dienen bij het ontwerpbesluit. ProRail maakt graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het ontwerpbesluit.

Deze zienswijze is zowel geschreven vanuit het belang van ProRail B.V. (verder ProRail), als beheerder van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur², als vanuit het belang van Railinfratrust B.V. (verder Railinfratrust), als eigenaar van die hoofdspoorweginfrastructuur en als houder van een ontheffing van de verplichting tot het aanwijzen van een netbeheerder.³ Deze ontheffing geldt voor het tractie-energiesysteem van Railinfratrust.

Het tractie-energiesysteem is onderdeel van de hoofdspoorweginfrastructuur en voorziet zowel in de energiebehoefte van de diverse spoorwegondernemingen (tractie-energie via de bovenleiding ten behoeve van het rijden van treinen) als in de energiebehoefte van ProRail zélf

¹ CBb 11 maart 2025, ECLI:NL:CBB:2025:145.

² ProRail is houder van de concessie als bedoeld in artikel 16 lid 1 van de Spoorwegwet.

³ Besluit van de ACM met kenmerk ACM/DE/2014/202129 en zaaknummer 12.0310.30 d.d. 23 april 2014 en verlengd en gewijzigd bij Besluit van de ACM met kenmerk ACM/UIT/608058 en zaaknummer ACM/23/181696 d.d. 25 oktober 2023.

(onder meer voor de voeding van de technische systemen en bedrijfsvoeringsinstallaties en ten behoeve van de monitoring van de infra-installaties en beveiliging van het spoorwegverkeer). Railinfratrust is tevens houdstermaatschappij van ProRail, enig aandeelhouder van Railinfratrust is de Nederlandse Staat zodat zowel Railinfratrust als ProRail eigendom zijn van de Nederlandse Staat.

Voordat ProRail inhoudelijk ingaat op het ontwerpbesluit, merkt ProRail graag het volgende op:

- ProRail staat in beginsel positief tegenover maatregelen om tot een efficiëntere benutting van de (schaarse) transportcapaciteit op het elektriciteitsnet te komen en om congestieproblemen te voorkomen of te verminderen.
- Het tractie-energiesysteem dat door ProRail wordt beheerd, bestaat voor het grootste deel uit een 1500 V-gelijkspanningsnet voor het reguliere treinvervoer en voor het overige uit twee 25 kV-wisselspanningsnetten voor de Betuweroute en de HSL. Dit tractie-energiesysteem is een gesloten distributiesysteem (GDS).
- Het GDS wordt gevoed vanuit ongeveer 200 aansluitingen op de netten van de diverse netbeheerders. Het gecontracteerd transportvermogen van deze aansluitingen ligt veelal tussen 5 en 10 MW voor het 1500 V-net en rond 60 MW voor het 25 kV-net. Voor deze netbeheerders is ProRail de contractpartij. ProRail contracteert dus het benodigde transportvermogen.
- De spoorwegondernemingen worden op grond van art. 1 lid 3 van de Elektriciteitswet gezien als afnemers (grootverbruikers) zonder eigen aansluiting.
- Het huidige verbruik op de elektriciteitsaansluitingen die ProRail in gebruik heeft, kenmerkt zich door kortdurende piekbelastingen. Binnen de spoorwegbranche ontbreekt het aan instrumenten om dit (piek)verbruik te flexibiliseren (als gevolg van de grotendeels vaststaande dienstregelingen).
- ProRail is als beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur onder meer verantwoordelijk voor de veilige berijdbaarheid en beschikbaarheid van de hoofdspoorwegen in Nederland. Het beschikbaar hebben en houden van transportcapaciteit is daarvoor één van de belangrijke voorwaarden. Van de spoorwegbeheerder wordt hierbij een hoge mate van robuustheid en transportzekerheid verwacht.

In het ontwerpbesluit neemt de ACM drie prioriteringscategorieën op, te weten de congestieverzachter (categorie 1), veiligheid (categorie 2) en basisbehoeften (categorie 3). De ACM merkt op dat vervoer en verkeersveiligheid terugkomen in meerdere lijsten uit wet- en regelgeving en stelt vast dat de verkeersveiligheid van onder meer spoorwegen rechtstreeks raakt aan de nationale veiligheid. Om die reden is het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur opgenomen in de tweede categorie. Het onderbrengen van het beheer van de spoorwegen in categorie 2 acht ProRail een juiste indeling.

Onderstaand treft u de inhoudelijke reactie van ProRail op de consultatievragen uit het ontwerpbesluit ten aanzien waarvan de ACM partijen heeft gevraagd te reageren.

Consultatievraag 1:

Kort gezegd overweegt de ACM om een hardheidsclausule/uitzonderingsmogelijkheid op te nemen ten aanzien van:

- Partijen/functies in categorie 2 en/of categorie 3:
Nu geldt het FCFS- beginsel binnen categorie 2 en 3. De ACM overweegt om het door middel van een hardheidsclausule/uitzonderingsmogelijkheid mogelijk te maken dat een partij of functie die binnen categorie 2 dan wel 3 lager op de wachtlijst staat, in bepaalde situaties toch boven een partij of functie te laten gaan die hoger op de wachtlijst staat.

- Partijen/functies die niet zijn geprioriteerd:
De ACM overweegt een mogelijkheid te creëren om partijen of functies die niet in het prioriteringskader staan, in bepaalde situaties toch te kunnen prioriteren.

De ACM vraagt partijen om hun visie op de vraag of er een dergelijke clause/mogelijkheid dient te worden opgenomen voor beide situaties en hoe deze clause/mogelijkheid dan zou moeten worden vormgegeven.

Afwijken van het FCFS-beginsel in categorie 2 en/of 3:

Het toepassen van het FCFS-beginsel binnen de tweede dan wel derde categorie kan in bepaalde situaties onwenselijk zijn. ProRail staat dan ook in beginsel positief tegenover het opnemen van een dergelijke mogelijkheid/clause binnen zowel categorie 2 als categorie 3, waardoor er in bepaalde gevallen van dit FCFS af kan worden geweken. Hierbij acht ProRail het van belang dat van alle partijen uit categorie 2 en 3 al is geoordeeld dat deze maatschappelijk belangrijk zijn en daarom voorrang moeten krijgen bij transportverzoeken.

Om bij een verzoek tot afwijking van het FCFS-beginsel aan de vereisten van transparantie en non-discriminatie te voldoen, kan ProRail zich voorstellen dat dergelijke verzoeken getoetst worden aan vooraf opgestelde voorwaarden. Het lijkt ProRail het meest voor de hand liggen dat de ACM de (uitgangspunten van) een dergelijk toetsingskader vooraf vastlegt (na overleg met netbeheerders en marktpartijen).

Bij het opstellen van dit toetsingskader acht ProRail onder meer de volgende aspecten van belang:

- Maatschappelijke urgentie: de functie of partij is in het concrete geval vanuit lokaal, regionaal dan wel nationaal oogpunt van groter belang voor de samenleving dan de andere partijen uit de desbetreffende categorie;
- Schadelijke gevolgen: geen prioriteit zou (mogelijk) schade op leveren voor de maatschappij;
- Geen alternatieven: er zijn geen andere manieren waarop de nijpende situatie kan worden opgelost (of verminderd);
- Beperkte impact op de andere partijen: het afwijken van het FCFS-beginsel, mag geen onevenredige gevolgen hebben voor de andere partijen uit het prioriteringskader.

De netbeheerder kan afwijken van het FCFS-beginsel wanneer voldaan is aan de vooraf opgestelde voorwaarden. ProRail meent echter dat er, met het oog op de rechtszekerheid van de andere partijen uit de desbetreffende categorie, terughoudend moet worden omgegaan met de mogelijkheid om af te wijken van het FCFS-beginsel en dat er een mogelijkheid moet zijn om de toepassing hiervan te laten toetsen door de ACM. Ook benadrukt ProRail dat er moet worden getoetst of er voor een *specifieke* aansluiting is voldaan aan de voorwaarden. Wanneer er voor een specifieke aansluiting van een partij wordt voldaan aan de voorwaarden van de clause/uitzonderingsmogelijkheid, wil dit nog niet zeggen dat voor andere aansluitingen van die partij ook zal worden voldaan aan de voorwaarden. De situatie kan immers op de ene plek anders zijn dan op de andere.

Ten aanzien van partijen die niet geprioriteerd worden:

De ACM wil ook een mogelijkheid creëren om partijen/functies die niet in het kader zijn opgenomen later toch te kunnen prioriteren. De ACM wil dit doen door cyclisch te toetsen of partijen/functies die bij haar onder de aandacht zijn gebracht in aanmerking komen voor prioriteit. De ACM kan vervolgens besluiten het prioriteringskader aan te passen via een codewijzigingsprocedure. Dit zou dus op eenzelfde wijze gaan als de manier waarop het

onderhavige kader tot stand komt en betreft een met waarborgen omklede besluitvormingsprocedure. Een dergelijke cyclische toetsing en eventuele aanpassing van het kader door middel van de codewijzigingsprocedure biedt volgens ProRail voldoende flexibiliteit (meer flexibiliteit acht ProRail ongewenst) en voldoende waarborgen voor de partijen die nu reeds zijn opgenomen in het prioriteringskader.

ProRail gaat ervan uit dat de ACM tijdens het totstandkomingsproces van het prioriteringskader zorgvuldige afwegingen maakt en alle functies/partijen die vanwege hun maatschappelijke belang dienen te worden opgenomen in het prioriteringskader, hierin een plek geeft. Het creëren van een mogelijkheid op grond waarvan partijen die niet in het kader staan toch, zonder een soortgelijke, met waarborgen omklede besluitvormingsprocedure te doorlopen, kunnen worden geprioriteerd lijkt ProRail dan ook onwenselijk. Ook levert dit onzekerheid op voor de partijen die in het kader staan opgenomen.

Consultatievraag 2:

De tweede consultatievraag gaat over de mogelijkheid om af te wijken van het FCFS- beginsel ten aanzien van congestieverzachters. De ACM overweegt om netbeheerders de bevoegdheid te geven om zelf, op non-discriminatoire wijze, de volgorde van congestieverzachters vast te stellen. De ACM stelt hieraan wel het vereiste dat de netbeheerders deze werkwijze dan dienen vorm te geven op basis van transparante en objectieve criteria.

Het komt ProRail logisch voor dat de congestieverzachters die het meeste transportcapaciteit opleveren voor andere partijen, voorgaan op andere congestieverzachters. De netbeheerder is de partij die het beste weet welke congestieverzachter 'het meest' oplevert. Daarom vindt ProRail het juist dat de netbeheerder in bepaalde mate invloed moet kunnen hebben op de volgorde van de congestieverzachter. ProRail merkt echter op dat het geven van de bevoegdheid aan de netbeheerders om de gehele volgorde van congestieverzachters te bepalen tot onzekerheid kan leiden bij de aanvragers. ProRail vraagt zich dan ook af waarom de ACM een dergelijke bevoegdheid voor de netbeheerders niet vormgeeft door middel van een hardheidsclausule/uitzonderingsmogelijkheid net als zij bij categorie 2 en 3 overweegt?

Als de ACM besluit het FCFS-beginsel voor de eerste categorie in z'n geheel los te laten en netbeheerders de mogelijkheid geeft de volgorde van congestieverzachters te bepalen, is ProRail het met de ACM eens dat dit dient te gebeuren op een non-discriminatoire manier. De netbeheerder kan hiervoor transparante en objectieve criteria opstellen (waarop de ACM toezicht houdt). ProRail gaat ervan uit dat er nu al door de netbeheerders berekeningen worden gemaakt van de ruimte die bepaalde initiatieven zullen opleveren. De aspecten die worden gebruikt voor deze berekeningen zouden ook de basis moeten vormen voor de op te stellen criteria.

Consultatievraag 3:

De laatste consultatievraag die de ACM stelt gaat over de telecomsector. De ACM heeft de activiteit telecom in het kader opgenomen in categorie 2 'veiligheid'. Telecom is een brede functie waar veel verschillende activiteiten onder vallen. Een deel van de activiteit telecom staat ten dienste van veiligheid en de Nederlandse samenleving kan schade oplopen als de capaciteit van telecomnetwerken achterblijft. Voor een deel van de activiteit telecom is het echter niet te rechtvaardigen dat deze opgenomen is in de categorie veiligheid (denk aan netwerken voor films en spellen etc.). De ACM worstelt met het categoriseren van de categorie telecom en vraagt daarom partijen om hun visie op deze categorisering.

ProRail vraagt zich af of het niet mogelijk is om deze sector op te splitsen naar onderdelen welke van belang zijn voor de nationale veiligheid (bv de onderdelen van het telecomnetwerk die worden ingezet voor defensie en het digitale communicatiesysteem voor hulpdiensten C2000) en specifiek deze onderdelen in categorie 2 te plaatsen. ProRail is het met de ACM eens dat een splitsing binnen de activiteit telecom noodzakelijk is om te voorkomen dat netwerken voor bijvoorbeeld spellen of films voorrang krijgen op partijen/functies die van groter maatschappelijk belang zijn.

Met vriendelijke groet,

A large black rectangular redaction box covering the signature and name of the sender.